Artigo recebido em: 28/10/2018. Aprovado em: 22/05/2019.

AS POLÍTICAS DE FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA: O ESPAÇO SCHENGEN E A FRONTEX

BORDER POLICIES OF THE EUROPEAN UNION:SCHENGEN SPACE AND FRONTEX

Fernando Jose Ludwig[1]

RESUMO: As fronteiras são primordiais para o entendimento das relações internacionais e, sobretudo, no que tange os processos de integração regional, tais como a União Europeia (UE), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União Africana (UA), por exemplo. Mesmo encontrando um certo consenso em tal afirmação, o mesmo não vale para a emancipação dos estudos fronteiriços em direção ao centro das Relações Internacionais. Desta feita, a UE é, sob os mais variados aspectos, uma rica fonte de concepções sobre fronteiras. Assim, o presente artigo busca inquirir sobre a dualidade de entendimento das fronteiras internas e externas a partir da percepção europeia. Nomeadamente, assimilar de que maneira estas percepções, de certa forma, antagônicas permeiam o processo de integração regional europeu. Para este fim, a inferência ontológica proposta circunda a continuidade ou não do entendimento interno das fronteiras europeias em direção ao seu domínio externo. Argumenta-se que há uma ruptura no entendimento crítico (envolvendo a Teoria Crítica) das fronteiras no espaço interno da UE, em contraposição ao entendimento externo, receptivo à erudição tradicional das fronteiras, ou seja, expressa e tacitamente enquanto parte limítrofe de um Estado (ou, neste caso, de uma organização regional). Ainda, para sustentar tal construção, o presente artigo traz os estudos de caso do Espaço Schengen e da Frontex.

PALAVRAS-CHAVE: Fronteiras. União Europeia. Espaço Schengen. Frontex. Teoria Crítica.

ABSTRACT: Borders are essential for understanding International Relations (IR) and, furthermore integration processes such as the European Union (EU), *Southern Common Market* (Mercosur), African Union (AU), for instance. Even though a certain consensus can be found on this statement, border studies nowadays are far from being at the centre of IR debate. In spite of this, the EU is – under the manifold aspects of it – a rare source of borders perceptions. Thus, the present article aims to evaluate the duality presented at the internal and external EU's conception of borders. Namely, to understand in which ways such considerations – in some ways conflicting – prevails at the European integration

1 Professor adjunto no curso de Relações Internacionais da UFT. Doutor (2015) e graduado (2007) em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra; Mestre (2008) em Relações Internacionais pela University of Kent. Colabora com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). Pesquisa, essencialmente, os temas relacionados as fronteiras, segurança e teorias das relações internacionais. fernandoludwig@uft.edu.br

process. In this regard, the ontological inference proposed in this work attempt to understand weather or not the EU's internal perception of borders corresponds with its external. It is argued that there is a rupture between internal and external borders, whereas, in one hand, the Critical Theory of International Relations are more prone to explain the first (internal); and, on the other, in contrast, external borders are more likely to be understood as a line that separates countries. Finally, in order to support such claims, this article presents the Schengen Area and the Frontex as case studies.

KEYWORDS: Borders. European Union. Schengen Area. Frontex. Critical Theory.

INTRODUÇÃO

Ao longo da segunda metade do século XX e no início do século XXI a União Europeia (UE) alcançou grandes avanços em termos de integração regional. A instituição possui um entendimento *sui generis* acerca de suas fronteias – tanto interna quanto externamente – que perpassa por interpretações distintas com significações e consequências diferentes consoantes ao seu entendimento. Ao olharmos, principalmente a partir da América do Sul, para o processo de integração regional europeu, é possível verificar avanços que, cada vez mais, parece-nos distantes, neste novo continente. A UE seria, portanto, uma utopia para os estudiosos sobre regionalismo e seus impactos em âmbito local, regional e internacional. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo ontológico escrutinar a funcionalidade teórica e prática das fronteiras no caso da UE, apresentando um panorama quase paradoxal das percepções de suas fronteiras internas e externas.

Assim, o presente artigo propõe a seguinte indagação: existe continuidade entre as perspectivas internas e externas das fronteiras na União Europeia? Embora haja um avanço sem precedentes da perspectiva das fronteiras no âmbito interno da UE, no plano externo ainda prevalece uma visão *semi*-tradicional das fronteiras (que, por um lado, tende a monitorar e guardar a soberania europeia e, por outro, busca alternativas para melhorar as relações com a vizinhança – mesmo que de forma ainda bem tímida).

De forma a inferir sobre as questões propostas, o trabalho está estruturado da seguinte forma: num primeiro momento buscar-se-á um referencial teórico das fronteiras nas Relações Internacionais, com vistas a aferir que há uma escassez de discussões teóricas e visando também diferenciar aquilo que pode ser denominado de perspectivas "tradicionais" e "críticas", fazendo alusão à diferencial da escola de Frankfurt e da Teoria Crítica (TC). Na sequência, será abordado o contexto da UE e se analisará de que forma o processo de integração europeu e a construção do Espaço Schengen contribuíram para uma visão crítica, socialmente construída e até mesmo revolucionária das fronteiras internas da Europa. Será apresentada também a funcionalidade dos alargamentos ao longo da história da UE; em um terceiro momento será explorada a visão das fronteiras externas europeias, bem como apresentadas as características e fundamentações da Frontex e seus corolários (o entendimento de suas fronteiras externas); por fim, tendo em vista as abordagens teóricas e práticas acerca das perspectivas da UE sobre suas fronteiras, serão apresentadas algumas considerações alusivas à relação causal entre as concepções interna e externa das fronteiras na UE, bem como seus corolários para os estudos fronteiriços no âmbito das Relações Internacionais.

1 EM BUSCA DE UMA GENEALOGIA HISTÓRICA-CONCEITUAL DAS FRONTEIRAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As fronteiras fazem parte de um espectro de infinitas possibilidades de análise, perpassando várias áreas do conhecimento, por exemplo: Geografia, Filosofia, Antropologia, Direito, Ciência Política, História, Economia e muitas outras. Justamente por esta característica elástica, sua definição – ou tentativa dela – se torne eficaz e/ou coerente para as respectivas áreas. Tornando-se assim uma definição parcial, *ah hoc,* particular e restrita. Embora desafiadora, a tarefa deste trabalho vai ao encontro da emancipação do conceito de fronteiras no seu cerne, sem intermediações, à partir das Relações Internacionais.

Não obstante, tal jornada deve-se pautar num recorte histórico-metodológico adequado para não ensejar incoerências *meta/trans* conceituais. Dessa forma, no presente artigo o conceito de fronteiras será embasado em sua relação com o sistema internacional (que na literatura pode ser encontrada como globalização). O conceito traz consigo uma carga multidimensional analítica e complexa (visto que diferentes esferas de análise se justapõem e se sobrepõem ao conceito de fronteiras). Embora tal corte seja relativamente simples, suas repercussões não são.

A noção de fronteira sob a égide do território e do espaço remonta a própria história da humanidade. De Roma à França, passando pela Idade Média e a criação do Estado territorial moderno, as fronteiras desenvolveram um papel crucial, embora sua conceptualização viesse a ser marginalizada. Seu entendimento nos períodos das revoluções burguesas do final do século XVIII e princípios do XIX, passando pelas guerras mundiais do século XX ao apogeu da Guerra Fria não sofreu tantas alterações para além da visão tradicional. Assim sendo, seu entendimento não passara da parte limítrofe de território, delimitando o alcance do poder do Estado, do feudo, da igreja, etc.. Entretanto, a história das Relações Internacionais, associada à Geopolítica, trouxe – embora de forma ainda tímida – com maior veemência o debate acerca das fronteiras enquanto instrumento/objeto dos Estados (em prol de sua expansão) (DONNAN; WILSON, 1999).

No referido contexto, as fronteiras, à semelhança das Relações Internacionais, estão em constante evolução. A alusiva relação entre fronteiras e Relações Internacionais não se dá somente através da abordagem histórica, mas também da conceitual. Dependendo do objeto de análise as fronteiras podem ser vistas de diferentes perspectivas. Daí a dificuldade atual – somada a outras variáveis a serem discutidas mais a frente – de se teorizar fronteiras.

Anderson (2012) identifica quatro grandes dimensões que formam o processo fronteiriço. A primeira está relacionada à instrumentalização das fronteiras por políticas governamentais e estatais. Nesta argumentação a função máxima das fronteiras é servir aos interesses de governos e do Estado. Há, contudo, uma diferenciação básica entre políticas de governo e de Estado, onde a primeira está relacionada com a politização das fronteiras em detrimento de suas práticas políticas orientadas em conformidade com suas orientações partidárias (extrema direita, direita, centro, esquerda, extrema esquerda)[2].

2 Na Europa ou nos Estados Unidos da América as promessas de campanha dos candidatos à presidência ou ao parlamento a respeito do posicionamento em relação às fronteiras são importantíssimas para a eleição.

Em contrapartida, a política de Estado sobre as fronteiras se pauta na institucionalização das políticas públicas de fronteiras – arraigada ao sistema político do Estado. A segunda dimensão advoga que o poder do Estado *de fato* é limitado no que tange seu exercício nas fronteiras (ANDERSON, 2012). Isto porque as fronteiras fazem parte, também, do exercício da soberania do Estado em relação ao seu território, uma vez que o mesmo foi, é e sempre será limitado.

Na terceira dimensão as fronteiras estão percebidas como um marcador de identidade (ANDERSON, 2012). De fato, as fronteiras exercem este papel de delimitar até onde determinada cultura, religião, língua, costumes podem chegar. Entretanto, e normalmente regiões fronteiriças apresentam miscigenação cultural, linguística, religiosa inerente à própria localidade, fazendo com que o controle estatal ocorra de forma distinta ao de outras partes do território nacional.

Por fim, a quarta dimensão aduz que as fronteiras estão arraigadas ao discurso – particular ou geral – podendo, ao mesmo tempo, possuir a imagem de barreira ou de junção entre territórios. Efetivamente, tal visão traz consigo uma perspectiva que normalmente é posta como paradoxal e, por vezes, contraproducente. A ideia, nesse sentido, é formar uma percepção fronteiriça que seja uma mistura, que necessita de ambos os aspectos para a construção de uma realidade fronteiriça (ANDERSON, 2012).

O processo fronteiriço implica em algo orgânico, não estático, relacionado à diferentes níveis de análise que, na sua somatória, perfazem o entendimento da formação de sua inerente realidade. De igual natureza, teorizar fronteiras, a semelhança de outros fenômenos em Relações Internacionais como a integração regional, por exemplo, se torna um grande desafio.

Nos estudos sobre fronteiras, normalmente é encontrada uma distinção básica e coerente acerca do objeto de análise em causa. Há dois momentos complementares que perfazem toda e qualquer análise das fronteiras. O primeiro aborda a relação fronteira-sociedade (local), permeando as ligações intrínsecas entre as regiões fronteiriças e sua construção social e antropológica, tendo como intuito discutir espaços, *network*, territórios, repensando seu papel dentro das Ciências Sociais (RUMFORD, 2006; JOHNSON *et al.*, 2011). O segundo, por outro lado, está ligado à tentativa de se delimitar de que forma o fluxo constante das atividades transfronteiriças afetam a relação local-regional-internacional. Nesse aspecto, globalização e integração regional, por exemplo, dialogam com a concepção das fronteiras. Esta visão mais alargada das fronteiras tem como escopo principal teorizar as mesmas no âmbito dos estudos de Relações Internacionais.

Todas estas contribuições possuem um denominador comum: a necessidade de se discutir/debater fronteiras – na sua própria ontologia – através de uma perspectiva internacionalista. A construção social, a movimentação teórica das fronteiras, a visão antropológica/social ou a natureza da linguagem podem ser percebidas na junção de duas ou mais culturas, línguas, costumes e formação social.

Durante a primeira metade do século XX, as duas guerras mundiais marcaram a história e a recém-criada disciplina de Relações Internacionais, que emergiu relacionada aos estudos sobre o entendimento dos conflitos e da guerra. A corrente realista das Relações Internacionais fora predominante nesse contexto. Assim, a busca pelo poder, a anarquia como fonte do constante Estado de medo, a sobrevivência como objetivo último

do Estado, o Estado como principal ator do sistema internacional, a inevitabilidade da guerra face à maldade inerente à natureza humana (DONNELLY, 2005), fizeram com que esta corrente teórica passasse a ser usada para explicar o comportamento dos Estados ao longo de quase todo o século XX, exceto para o contexto europeu. Por quê?

Apesar da predominância dos pressupostos realistas, o processo europeu de integração, que começara com a assinatura do tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), vai incorporar os ideais de Wilson (14 pontos), a mutabilidade da natureza humana em função da composição estrutural (institucional) do sistema no qual está inserido, na predominância da cooperação, do sistema político democrático, do livre-mercado, etc. (BURCHILL, 2005).

As diferentes possibilidades de se interpretar e indagar acerca das fronteiras levam a diferentes caminhos epistemológicos e, consequentemente, diferentes respostas. As teorias das Relações Internacionais, até meados da década de 1980, tinham a predominância do positivismo e do determinismo em suas concepções (correntes realistas e liberalistas, escola inglesa, teorias da dependência, teorias imperialistas e sistema-mundo). Em contrapartida, a Teoria Crítica (TC) sustenta que uma nova metodologia deve ser aplicada ao entendimento das Relações Internacionais com vistas a uma melhor compreensão das estruturas e comportamentos dos Estados no plano internacional.

Baseada na indagação e propósitos da Escola de Frankfurt, Horkhaimer vai, inicialmente, denominar o que é teoria tradicional e a diferenciar da TC (HORKHEIMER, 1976; 1990). De acordo com o referido autor, a primeira busca tirar um retrato da realidade (internacional), onde não se pode verificar os movimentos e as relações que compõem o espaço internacional. Por outro lado, numa outra corrente desta mesma escola, Habermas vai trabalhar a questão da ética, da linguagem e do diálogo e a importância destes na construção da retórica que influencia nossa percepção do mundo (GEUSS, 1981; NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A TC, como consequência lógica, é produto direto desta linha de pensamento neomarxista. Se dividindo em duas correntes que são traduzidas por dois autores: Andrew Linklater (1990), que vai dar continuidade ao trabalho de Habermas e; Robert Cox (1981; 1983; 2007), que vai dar continuidade ao pensamento de Horkhaimer, com ênfase no conceito de hegemonia de Antônio Gramsci. É de acordo com este último que o presente artigo tem embasada sua argumentação teórica.

Em síntese, Robert Cox vai defender a não neutralidade das teorias: "*theory is always for someone and for some purpose*" (COX, 1981, p. 128). Ressaltará ainda a importância do contexto histórico (interno e externo), visando identificar a acuidade de se compreender as Relações Internacionais a partir da história social, permitindo assim, não só se produzir uma fotografia da realidade internacional, como também se identificar as estruturas que causam as desigualdades globais. Para além desta identificação, retoma o pensamento de Marx que exora a função filosófica da mudança de realidades, portanto, buscando alterar estas relações desiguais no plano internacional; e, por fim, busca a emancipação teórica em função do determinismo hegemônico até aquele momento.

Assim, os pilares da TC são fundamentados na universalização de princípios que buscam denunciar e, ao mesmo tempo, ofuscar as desigualdades estruturais (materialismo histórico). O que culmina na última sustentação da TC, que passa pela

universalização do respeito à diversidade face os diversos atores do sistema internacional (COX, 1983; DEVETAK, 2005; BUDD, 2013).

As fronteiras, portanto, seguindo esta linha de pensamento são estruturas, socialmente construídas, que respeitam um determinado contexto histórico. Sua concepção teórica hegemônica fora construída – local, regional e globalmente – sem neutralidade, servindo a um determinado propósito que coincide com a retórica utilizada para tal (inserindo aqui o papel da linguagem nesta construção hegemônica). As fronteiras refletem desigualdades estruturais regionais (entre Estados), que a TC buscará denunciar e avançar com soluções e propostas de redução de tal condição.

O fato de as fronteiras estarem inseridas nesta lógica justifica a existência de diferentes percepções, consoantes à localização regional na qual se encontram, como no caso das fronteiras internas da UE, cuja realidade é tão diferentes daquela das fronteiras internas do Mercosul, por exemplo. Assim, a próxima seção abordará as diversas etapas do processo de integração europeu, tendo como foco as principais iniciativas acerca do tema e seus impactos diretos e indiretos nas concepções contemporâneas sobre fronteiras do bloco.

2 AS FRONTEIRAS DA EUROPA: CECA, CEE E UE

Historicamente, as fronteiras na Europa foram percebidas como fonte de conflitualidade. Não é surpresa que seu entendimento transcorra necessariamente pela sua relação com dois conceitos adjacentes: a segurança internacional e a guerra. O resultado desta visão teve impacto direto em sua cognição negativa, ou seja, no entendimento das fronteiras como um território a ser vigiado e monitorado, sendo também concebido como fonte de conflitos internacionais, trajeto do tráfico de drogas, de pessoas, de armas, de refugiados e de terroristas, entre inúmeras outras características que são, corriqueiramente, atribuídas às fronteiras.

Se as fronteiras, assim outros conceitos debatidos pelos pós-positivistas, são socialmente construídas, é possível verificar a preservação da visão tradicional (manutenção desta noção fronteiriça hegemônica). Assim, o pós-Segunda Guerra mundial europeu trouxe uma nova perspectiva para as fronteiras internas da Europa, que vai ser exceção no âmbito desta visão tradicional. Para assimilar de que forma o processo de integração regional fomentou uma caracterização distinta, a presente seção abordará a evolução dos tratados europeus, sua contextualização, os alargamentos do bloco e, finalmente, a função crítica das fronteiras no caso da UE.

Uma das questões que os acadêmicos de integração regional buscam investigar se associa à função desestabilizadora das organizações regionais (ETHIER, 2001; VAYRYEN, 2003; FAWCETT, 2005, entre outros). Sem a necessidade de se adentrar na história dos conflitos mundiais da primeira metade do século XX, cabe apenas invocar o que pode ser compreendido como a gênese deste complexo processo de integração hoje denominado União Europeia: a supranacionalidade (CAMPOS; CAMPOS, 2004). A discussão de organismos supranacionais que defendem os interesses comunitários de forma semelhante aos Estados e sua relação com a defesa dos interesses nacionais fora expressa pela primeira vez no artigo 9° do Tratado de Paris, de 1951, que instituiu a

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)[3],

> Os membros da Alta Autoridade exercerão as suas funções com total independência, no interesse geral da Comunidade. No cumprimento de seus deveres, não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo ou qualquer outra entidade, e abster-se-ão de praticar qualquer acto incompatível com a natureza supranacional das suas funções" ... "Os Estados-membros comprometem-se a respeitar a natureza supranacional dessas funções e a não procurar influenciar os membros da Alta Autoridade no exercício das mesmas (COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO, 1951, art. 9°).

Entretanto, o pensamento *pan europeu*[4] precede a CECA. Já em 1947 o Comitê Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia, que resultaria no Congresso de Haia – daquele mesmo ano – já discutia a questão da supranacionalidade nos termos de uma corrente que ficou conhecida como "corrente federalista[5]" europeia (em contraponto à corrente pragmática) (CAMPOS; CAMPOS, 2004, p. 37-39).

A supranacionalidade terminou por remodelar o conceito de soberania proveniente de Vestefália (1648), pautando as discussões e práticas políticas em um organismo

---

3 Países fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos (COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO), 1951).

4 Esta ideia vinha sido defendida já ao final da Segunda Guerra mundial com os famosos discursos que fizeram possível a concretização da Europa contemporânea, como atestam alguns discursos: Richard Coudenhove-Kalergi, "A Europa como conceito político não existe. Esta parte do mundo inclui nações e Estados instalados no caos, num barril de pólvora de conflitos internacionais, num campo de futuros conflitos. Esta é a Questão Europeia: o ódio mútuo dos europeus que inquina a atmosfera (...). A Questão Europeia só será resolvida com uma união das nações da Europa"; Altiero Spinelli, "Com propaganda e ação, visando o estabelecimento de todas as formas possíveis dos acordos e dos laços entre os diversos movimentos que se estão seguramente a formar em vários países, é preciso lançar agora as fundações para um movimento que saiba como mobilizar todas as forças com vista ao nascimento do novo organismo que será a criação maior, e a mais inovadora, que ocorreu na Europa em muitos séculos (...). Se um número suficiente de homens nos países europeus compreenderem isto, então a vitória estará quase ao seu alcance, porque a situação e o espírito serão favoráveis ao seu trabalho. Terão a enfrentá-los os partidos e facções que já foram desqualificados pela desastrosa experiência dos últimos vinte anos. Será o tempo para nova ação e será também o tempo para homens novos: o Movimento para uma Europa Livre e Unida"; Winston Churchill, "Se a Europa se unisse na partilha do seu patrimônio comum não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus trezentos ou quatrocentos milhões de habitantes. Seria o recriar da família europeia, ou o mais possível que dela nos pudermos aproximar, dotando-a de uma estrutura na qual possa viver em paz, em segurança e em liberdade. É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa. Só dessa forma centenas de milhões de trabalhadores poderão recuperar as alegrias e as esperanças simples que dão sentido à vida"; Robert Schuman, "A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem um esforço criador à altura dos perigos que a ameaçam. O contributo que uma Europa viva e organizada pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. Ao assumir-se há mais de 20 anos como defensora de uma Europa unida, a França teve sempre por objetivo essencial servir à paz. A Europa não foi construída, tivemos que enfrentar a guerra. A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma solidariedade de fato"; Jean Monnet, "Em todos os nossos esforços no futuro, teremos de ter presente que a Humanidade não poderá concretizar todas as potencialidades com que a natureza e a história a dotaram se não viver em harmonia com o seu tempo. O mercado único, que instituiremos pela primeira vez, representa um dos elementos essenciais para alcançar grandes desenvolvimentos na produção. Esses desenvolvimentos são necessários e são possíveis, mas só se nos unirmos (...). Nestes dias em que assistimos à criação das primeiras instituições supranacionais da Europa, sabemos que estamos perante o início da grande revolução europeia do nosso tempo: a revolução que, no nosso continente, visa substituir as trágicas rivalidades nacionais pela unidade em liberdade e em diversidade, a revolução que tende a suspender a decadência da nossa civilização e a dar início a um novo renascimento", entre outros (UNIÃO EUROPEIA, 2018b).

5 Tendo como base a ideia de Kant que, no segundo artigo definitivo do projeto de paz perpétua, advoga "O direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres" (KANT, 2008 [1795]). Por conseguinte esta ideia também é angular para o desenvolvimento da corrente idealista liberal do primeiro debate das Relações Internacionais (BURCHILL, 2005).

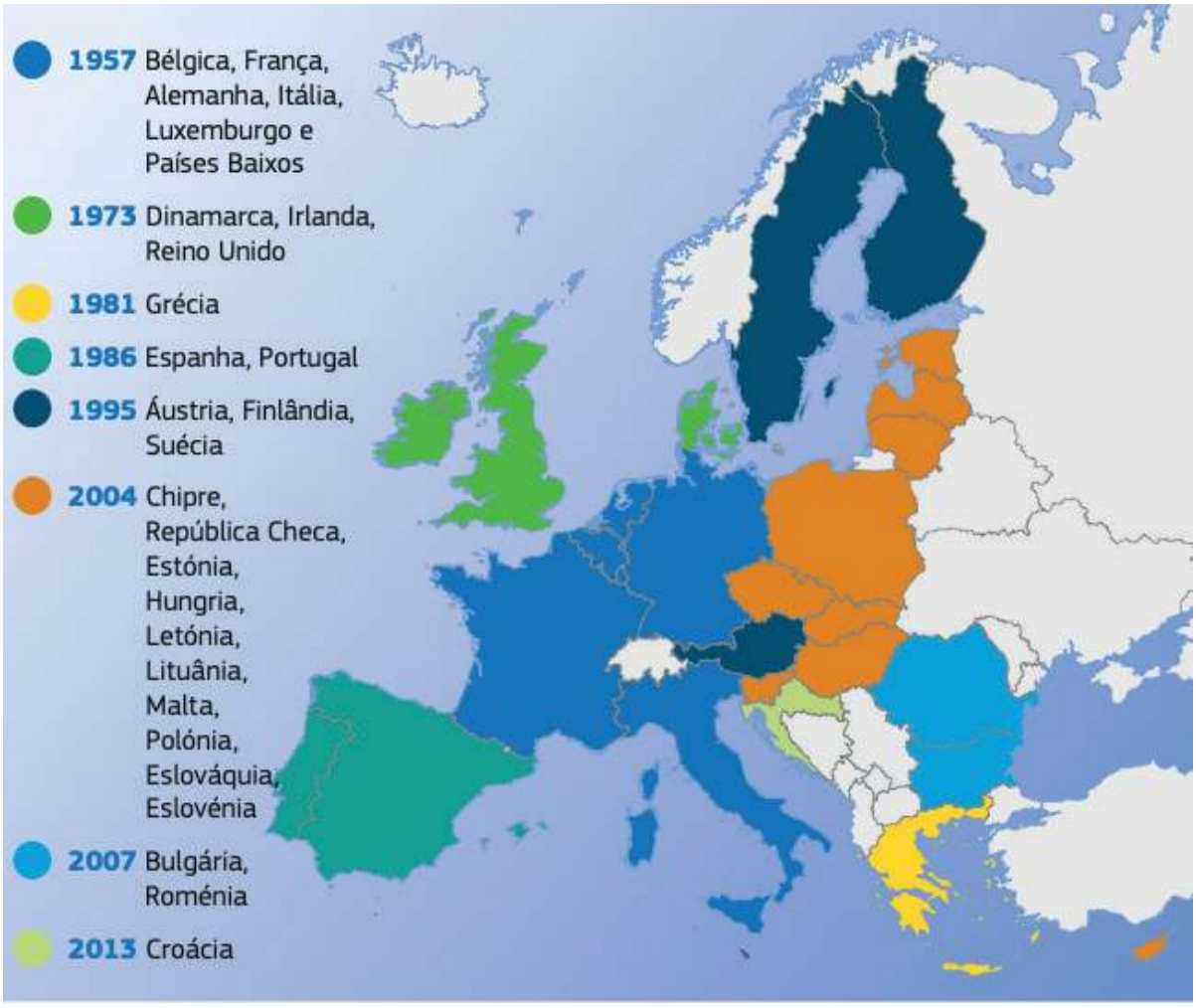
dotado de poderes superiores ao Estado – como no caso da Alta Autoridade da CECA. Note-se que o contexto histórico deste período, ao mesmo tempo em que não favorecia tal pensamento, devido aos conflitos mundiais da primeira metade do Século XX, também favoreceu sua aplicação prática em função da vulnerabilidade alemã na segunda metade da década de 1940 e na década de 1950.

Seguindo esta mesma dinâmica e entendimento da Europa logo após a Segunda Guerra mundial, os tratados subsequentes seguiram esta mesma direção. Ou seja, o ajuste de uma região devastada pelas guerras mundiais passaria necessariamente pela cooperação econômica e, posteriormente, nuclear (RÉMOND, 1994). Desta feita, em 1957, a assinatura do Tratado de Roma instituiu – com os mesmos fundadores da CECA – dois organismos regionais: a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom). Ainda é importante salientar que o Reino Unido havia se negado a participar de tal configuração. Somente em 1973, no primeiro alargamento – juntamente com a Dinamarca e a Irlanda – decidiu se juntar ao processo de integração (FONTAINE, 2014). Já em 1986, a Europa dos dez (lembrando que a Grécia havia aderido em 1981) implementou o Ato Único Europeu, ao mesmo tempo em que começou a reestruturar as instituições internas a fim de promover o mercado comum, simplificando o processo decisório interno e preparando a adesão de Portugal e Espanha (*idem*).

O processo de integração regional passou a se intensificar globalmente com o fim da Guerra Fria, quando surgiram inúmeras organizações regionais em diversas partes do globo. No caso da Europa, em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, este processo se adensou de forma inédita, resultando na criação da União Europeia – dotada de personalidade jurídica internacional – e na convergência entre seus membros sobre temas como cidadania, política externa e assuntos internos. Para além de uma reestruturação no processo decisório interno, com poderes maiores ao Parlamento Europeu (dando vida à ideia de Estados *federados* da Europa) (FONTAINE, 2014). Os tratados seguintes, majoritariamente tratariam das questões alusivas aos alargamentos das fronteiras europeias a leste.

O Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, tratou inicialmente do processo de alargamento, reformando as instituições internas, a fim de receber os novos Estados-membros. O Tratado de Nice, assinado em 2001, também tratou da reorganização interna de modo a absorver a entrada de dez novos Estados-mesmos, reconfigurando a estrutura decisória do bloco. Finalmente, assinado em 2007, o Tratado de Lisboa veio finalizar uma etapa importante na construção jurídica interna e externa da UE, reforçando as bases democráticas, assumindo um papel mais proeminente no cenário internacional, clarificando as competências da UE, de seus membros, e identificando as competências partilhadas. O histórico dos processos de alargamento das fronteiras da UE pode ser visualizado na figura 1:

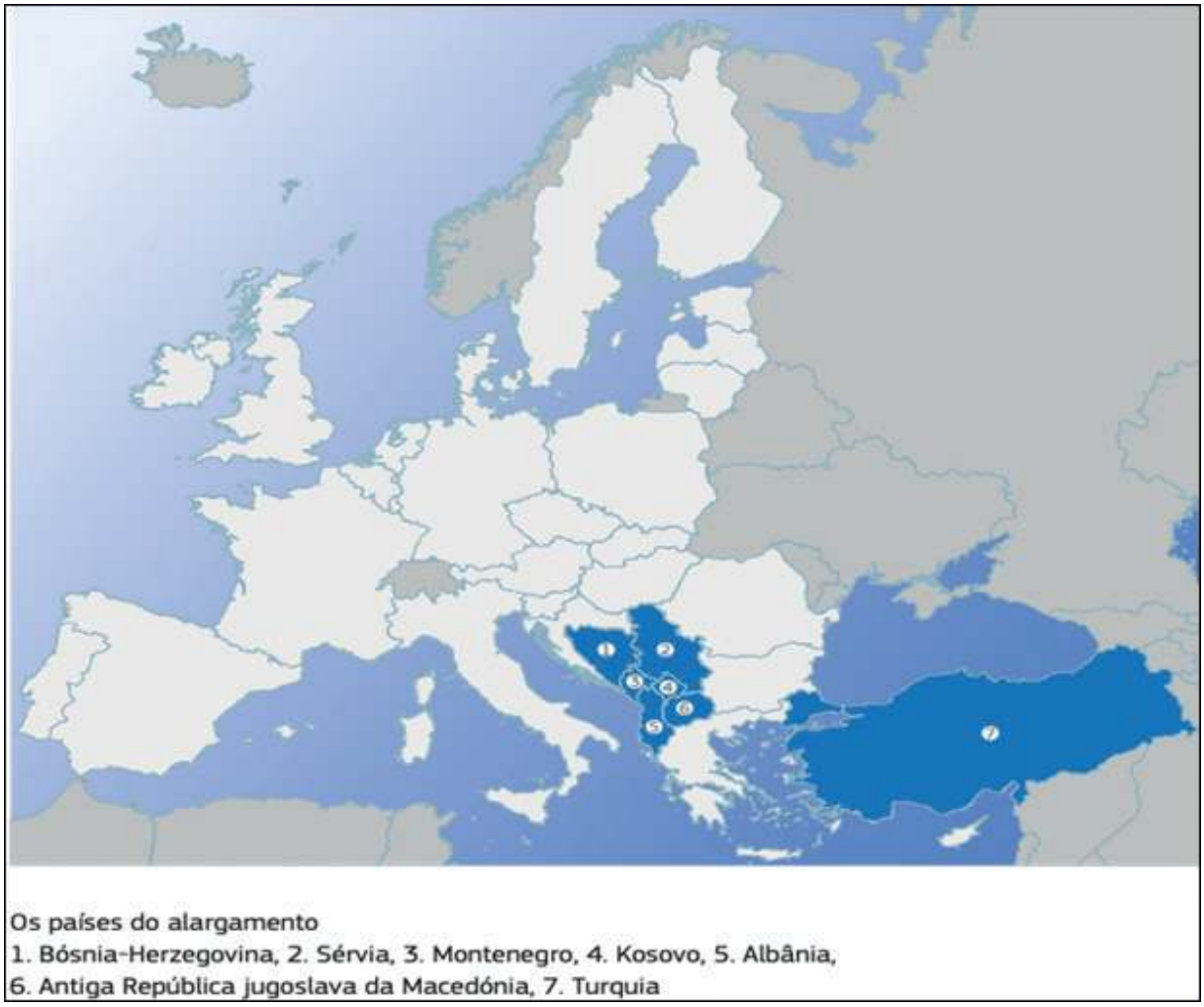
Figura 1 – Histórico dos alargamentos da União Europeia



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

O processo de alargamento da UE está em constante evolução, os países relacionados na figura 2 se encontram em processo de adesão.

Figura 2 – Países em processo de adesão à UE



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

Internamente, portanto, a UE apresenta um sistema fronteiriço que se assemelha ao plano doméstico de qualquer Estado do sistema internacional. Tal interpretação e prática política de Estados que estavam em guerra anos anteriores ao processo de integração *per se* já se configura uma proeza sem precedentes. A própria evolução dos tratados e o contínuo rearranjo das instituições da UE permitiram a criação de um emaranhado de normas, diretrizes e ações conjuntas inéditas, até então, na história das Relações Internacionais. Esta própria complexidade e inerente forma de funcionamento – social, política e ideológica – fazem com que não se possa reproduz tal processo em outras localidades do globo (muito se compara a UE com o processo de integração regional da América do Sul, o Mercosul; comparações estas que, na maioria das vezes, são realizadas de forma equivocada).

Contudo, cabe destacar a existência de uma dualidade na concepção interna das fronteiras do continente europeu. Visto que suas fronteiras (enquanto organização regional) passaram da composição de 6 (seis) para 28 (vinte e oito) Estados em pouco

mais de meio século[6]. Este dado demonstra que a integração fronteiriça – inicialmente econômica – tivera um papel considerável de responsabilidade tanto pelo apaziguamento dos conflitos regionais (europeus), quanto para o entendimento de um novo processo que iria moldar as futuras gerações dos analistas de Relações Internacionais.

Para além, as fronteiras serviram os interesses das democracias liberais – vencedoras, juntamente com os EUA – advindas de um cenário pós-Guerra Fria. Por um lado, aos países que ainda não haviam aderido ao bloco europeu, a possibilidade de ingressar, nomeadamente aos países da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), representava uma mudança radical em termos políticos, econômicos e ideológicos. Por outro lado, sob o ponto de vista dos países fundadores do processo de integração europeu, os alargamentos serviriam para o fortalecimento do bloco, bem como aos interesses econômicos de todos. Lembrando, somente, que qualquer Estado pode solicitar a adesão, desde que cumpra algumas regras universais, essencialmente: democracia, Estado de Direito, direitos humanos, livre mercado, etc.[7].

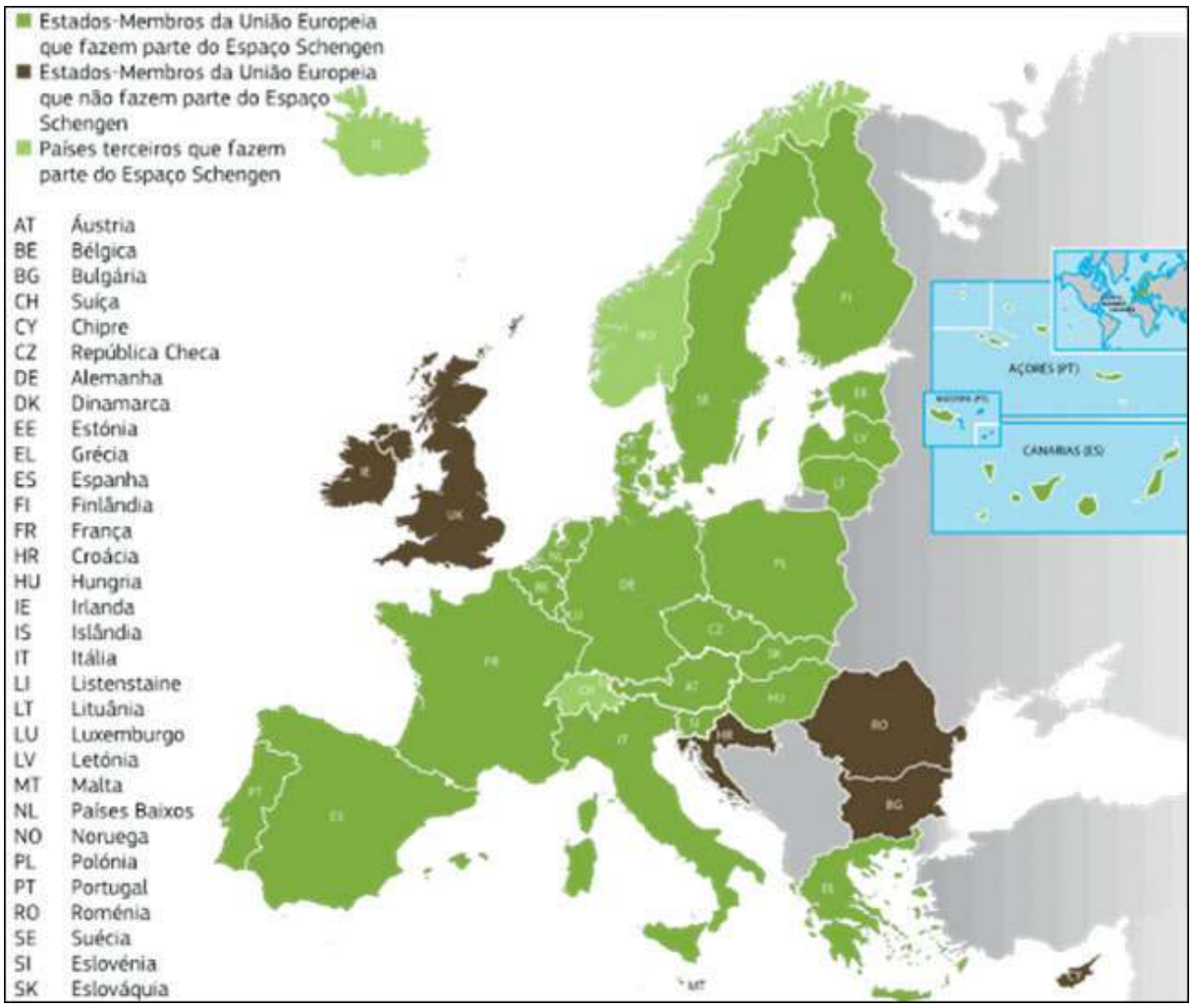
Outro passo importante para a integração regional europeia foi a criação do Espaço Schengen[8], em 1985. O acordo, essencialmente, previa a supressão dos controles das fronteiras internas, a cooperação policial entre os Estados-membros, a instauração do Sistema de Informação Schengen (SIS) e o Sistema de Informação sobre os vistos (VIS). Schengen perfaz uma nova política de controle de fronteiras que compõe tanto países da integração europeia quanto alguns que não fazem parte do mesmo, como demonstrado na figura 3:

6 É importante salientar um corte metodológico-temporal, uma vez que em junho de 2016 o Reino Unido referendou a saída da UE, processo conhecido como Brexit. A ativação do artigo 50 do Tratado de Lisboa estipula um prazo para a realização das negociações de saída. No caso específico, este prazo vence em Março de 2019. Por esta razão, o presente artigo assume que a UE ainda possui 28 Estados-membros.

7 O artigo 2º do Tratado da União Europeia estipula: "A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-membros"; e seu artigo 49º "Qualquer Estado europeu que respeite os valores referidos no artigo 2° e esteja empenhado em promovê-los pode pedir para se tornar membro da União" (UNIÃO EUROPEIA, 2016b). Para além de uma série de critérios (que podem chegar a mais de uma década de adaptação), tais como: "à estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e a proteção das minorias (critérios políticos); à existência de uma economia de mercado viável e à capacidade de fazer frente à concorrência e às forças de mercado no interior da UE (critérios econômicos); à capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão (por exemplo, a aplicação da legislação da UE)" (UNIÃO EUROPEIA, 2015b, p. 7).

8 Atualmente formado por: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Estônia Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa e Suécia, bem como Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça (UNIÃO EUROPEIA, 2015a).

Figura 3 – Espaço Schengen



Fonte: UNIÃO EUROPEIA (2015b).

Ao compararmos o processo de alargamento (com os atuais 28 Estados-membros) ao Espaço Schengen, é possível perceber uma sobreposição de interpretações de fronteiras para aqueles Estados que fazem parte da UE, aqueles que não fazem parte da UE e, por fim, aqueles que fazem parte da UE, mas não aderiram ao tratado de Schengen[9].

9 Cronologia do Espaço Schengen: "Junho de 1985 – Assinatura do Acordo Schengen por Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos; Junho de 1990 – Assinatura da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos; Março de 1995 – A Convenção entrou em vigor e foram suprimidos os controles nas fronteiras entre Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal (Espanha e Portugal assinaram o Acordo em junho de 1991); Outubro de 1997 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Itália (Acordo assinado em novembro de 1990); Dezembro de 1997 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Áustria (Acordo assinado em abril de 1995); Maio de 1999 – O Tratado de Amesterdã integrou a cooperação Schengen no quadro jurídico da União Europeia; Janeiro de 2000 – Supressão dos controles nas fronteiras com a Grécia (Acordo assinado em novembro de 1992); Março de 2001 – Supressão dos

Os pressupostos dos Estados signatários do tratado são: cooperação policial, padronização dos vistos, padronização das regras de transito, gestão das fronteiras, asilos (no entanto, questões de migração são de competência nacional) (UNIÃO EUROPEIA, 2015a; 2018a). Portanto, fazer parte deste espaço significa que seus membros:

> Não efetuam controlos nas suas fronteiras internas (ou seja, nas fronteiras entre dois Estados signatários do Acordo Schengen); efetuam controles harmonizados, com base em critérios claramente definidos, nas suas fronteiras externas, ou seja, nas fronteiras entre um Estado Schengen e um Estado não Schengen (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 4).

A experiência do Acordo Schengen atesta que as fronteiras desempenharam um papel primordial para o desenvolvimento, alargamento e aprofundamento do processo de integração regional europeu. Mesmo sendo um tópico marginalizado nos estudos europeus, quanto nas Relações Internacionais, ficou evidenciado que a (re)conceptualização das fronteiras na gênese da integração europeia despoletou uma serie de eventos que moldaram a União Europeia contemporânea. Este novo entendimento das fronteiras, sob os mais variados aspectos – econômico, político, social e mesmo ideológico –, com a adoção de posturas éticas e, concomitantemente, comportamentos morais sincronizados entre os membros, permitiu se aferir que a solução dos conflitos regionais perpassam pela cooperação, inicialmente econômica, entre Estados (Alemanha e França no pós-Segunda Guerra mundial).

A discussão da supranacionalidade obrigou este novo entendimento da soberania a ultrapassar as fronteiras tradicionais do Estado moderno e dotar e/ou partilhar a soberania com outros membros em prol de um objetivo comum. Alargando, portanto, o próprio conceito de fronteiras e suas variantes (território, Estado, soberania, Estado de Direito, etc.). Todos estes, por fim, acabaram sendo alterados pelo entendimento crítico – não tradicional – das fronteiras internas da UE, como a própria evolução dos tratados demonstra. A próxima seção do presente trabalho abordará este entendimento das fronteiras no plano interno e aferirá se o mesmo se estende ao plano externo da UE.

3 A VISÃO EXTERNA DAS FRONTEIRAS DA EUROPA: A FRONTEX

Internamente, a questão fronteiriça – com os diversos mecanismos de integração – sempre estivera ligada à segurança. Ao longo de pouco mais de meio século, o "interno" da UE passou por diversos processos de alargamento. Argumentar, entretanto, que as fronteiras e a própria integração europeia se deram exclusivamente por meio da questão securitária configura certa ingenuidade. Isto porque outras esferas da vida interna e externa do processo de integração também foram – e ainda são – relevantes,

controles nas fronteiras com Dinamarca, Finlândia, Suécia, Islândia e Noruega (acordos assinados em dezembro de 1996); Dezembro de 2007 – Supressão dos controles nas fronteiras terrestres e marítimas com: Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa; Março de 2008 – Supressão dos controles nas fronteiras aeroportuárias com: Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Checa; Dezembro de 2008 – Supressão dos controles nas fronteiras terrestres com a Suíça (Acordo assinado em outubro de 2004); Março de 2009 – Supressão dos controles nas fronteiras aeroportuárias com a Suíça; Dezembro de 2011 – Supressão dos controles nas fronteiras com Liechtenstein (Acordo assinado em fevereiro de 2008)" (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 14-15).

tais como: a econômica, a social, a política, a democrática e a ideológica, por exemplo. Contudo, é no plano externo que se verifica com maior precisão a relação entre fronteira e segurança e sua importância para o processo de integração. Nesse sentido, a presente seção tem por escopo escrutinar as principais características das fronteiras externas da UE, tendo como exemplos a concepção e atuação da Frontex (acrônimo da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas).

A gestão das fronteiras externas da UE representa a outra face do entendimento de fronteiras do plano interno. Atualmente, o Espaço Schengen possui cerca de 50.000 km de fronteiras, sendo 42.673 km marítimas e 7.721 km terrestres (UNIÃO EUROPEIA, 2015a, p. 8). Como esperado, as fronteiras exteriores da UE (e do Espaço Schengen) não são tratadas da mesma forma que as internas. Os consecutivos processos de alargamento, as novas configurações do mundo pós-Guerra Fria e o protagonismo regional e internacional da UE, entre outros fatores, levaram à necessidade de se padronizar as políticas de fronteiras do bloco. Nesse contexto, no ano seguinte à implementação do Tratado de Nice (2003), foi idealizada a criação de uma agência responsável pelo monitoramento, pela guarda e controle das fronteiras europeias: o Frontex. Cabe destacar que a adesão ao Espaço Schengen traz consigo a necessidade de implementação de políticas comuns alusivas às fronteiras externas (vistos, asilo, trânsito, etc.).

A Frontex surgiu em 2004, com o intuito de dar suporte aos Estados-membros da UE e do Espaço Schengen no que tange à administração de suas fronteiras externas, com base na resolução 2007/2004 do Conselho (UNIÃO EUROPEIA, 2004), que previa em seu artigo 2º as seguintes funções:

> a) Coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas; b) Apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, e inclusive na definição de normas de formação comuns; c) Efetuar análises de risco; d) Acompanhar a evolução da pesquisa em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas; e) Apoiar os Estados-Membros confrontados com circunstancias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas; f) Facultar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas de regresso (UNIÃO EUROPEIA, 2004, p. 4).

Percebe-se que o escopo angular desta agência passa pela coordenação de ações conjuntas com os Estados membros, consoante a necessidade da UE. É importante salientar que fica sob responsabilidade do Estado fronteiriço o controle final de suas fronteiras.

Cabe ressaltar que a UE passou por uma reestruturação profunda com os alargamentos e criou, assim, novas fronteiras e novos desafios organizacionais. Não diferentemente, a gestão fronteiriça da Europa passou a incorporar procedimentos e funções, passando a ser designada como Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (doravante chamada simplesmente de "Agência"), funções estas que incluem o controle das fronteiras, com intuito de prevenir a criminalidade, o terrorismo, refugiados, o tráfico de drogas, de seres humanos, de armas. Para tal, toma-se como prioridade a vigilância, o monitoramento das fronteiras marítimas e terrestres da UE (como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras – EUROSUR, por exemplo). Outros mecanismos

que também acrescentam este entendimento das fronteiras externas da região estão previstos na regulamentação 2016/1624, em seu artigo 4º [10].

O intuito desta comparação entre 2004 e 2016 serve para alocar a apreensão das fronteiras europeias dentro das Relações Internacionais. Tal interpretação reforça o argumento do presente artigo de que as fronteiras são socialmente construídas, enquanto fenômenos concomitantemente locais, regionais e internacionais, pois nada mais são do que produtos de um contexto histórico. Entretanto, é preciso destacar que houve uma mudança de postura da UE em relação tanto ao entendimento de fronteiras, mas também no que se refere às suas ações em relação às mesmas. Na regulamentação 2016/1624 fica notório que a Frontex abrange uma gama maior de objetivos, dada a complexidade e os dilemas de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado. A fim de poder responder a estes novos dilemas do contexto internacional, um dispositivo desta regulamentação se destaca, sendo seu artigo 53, que prevê a ação coordenada pela Agência em Estados vizinhos,

> A Agência, em cooperação com a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, apoia as autoridades nacionais que exercem funções de guarda costeira em nível nacional e da União e, se for caso disso, em nível internacional (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, art. 53).

Tal postura coloca o conceito de fronteiras externas da UE em um patamar de ação sem precedentes, haja vista a linha tênue entre ação internacional e soberania dos Estados vizinhos. Esta concepção não se isenta de inúmeras críticas, como, por exemplo, no que tange às atribuições e responsabilidades destas ações conjuntas, como aponta Juan Santos Vara (2018) sobre os problemas relacionados a este novo papel da UE sobre suas fronteiras externas,

> *A pesar de que el nuevo Reglamento ha reforzado significativamente las funciones conferidas a la Agencia y de que esta esté en mejores condiciones para hacer frente*

10 Que diz: "a) Controle das fronteiras, incluindo medidas destinadas a facilitar a passagem lícita das fronteiras e, se for caso disso, medidas relacionadas com a prevenção e detecção da criminalidade transfronteiriça, como o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de seres humanos e o terrorismo e medidas relacionadas com o encaminhamento de pessoas que carecem de proteção internacional ou a desejam solicitar; b) Operações de busca e salvamento de pessoas em perigo no mar iniciadas e realizadas, em conformidade com o Regulamento (UE) nº. 656/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Direito Internacional, realizadas em situações que podem ocorrer durante operações de vigilância de fronteiras no mar; c) Análise de risco para a segurança interna e das ameaças que possam afetar o funcionamento ou a segurança das fronteiras externas; d) Cooperação entre Estados-membros, apoiada e coordenada pela Agência; e) Cooperação interagências entre as autoridades nacionais dos Estados-membros responsáveis pelo controle das fronteiras ou por outras funções desempenhadas nas fronteiras, bem como entre as instituições, os organismos e os serviços e as agências competentes da União, incluindo o intercâmbio regular de informações através dos sistemas de intercâmbio de informações existentes, tais como o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), criado pelo Regulamento (UE) nº 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho; f) Cooperação com países terceiros nos domínios abrangidos pelo presente regulamento, com especial ênfase nos países vizinhos e nos países terceiros que forem identificados por meio de análises de risco como países de origem e/ou de trânsito de imigração ilegal; g) Medidas técnicas e operacionais dentro do Espaço Schengen, relacionadas ao controle das fronteiras e concebidas para dar melhor resposta à imigração ilegal e combater a criminalidade transfronteiriça; h) Regresso de nacionais de países terceiros contra os quais foi proferida decisão de regresso por um Estado-membro; i) Utilização das tecnologias mais avançadas, incluindo sistemas de informação de grande escala; j) Mecanismo de controle da qualidade, em especial, o mecanismo de avaliação de Schengen e eventuais mecanismos nacionais, para garantir a aplicação da legislação da União no domínio da gestão das fronteiras; k) Mecanismos de solidariedade, em especial, instrumentos de financiamento da União" (UNIÃO EUROPEIA, 2016a, p. 12).

> *a futuras crisis en la gestión de las fronteras que en el pasado, esta evolución no supone realmente que se haya producido una transformación en la naturaleza jurídica de la Agencia. Los cambios introducidos en la configuración de la Agencia no se podrían calificar de revolución, sino más bien de evolución natural en el proceso que se inició en 2004 con la creación de Frontex (SANTOS VARA, 2018, p. 181)11 ... Sin lugar a dudas era necesario dotar a la Agencia de la capacidad para desarrollar operaciones conjuntas en el territorio de terceros Estados. No obstante, esta nueva atribución plantea problemas muy complejos en relación con el régimen jurídico aplicable y la delimitación de responsabilidades entre los diversos actores implicados en las operaciones conjuntas en las que participan terceros Estados* (SANTOS VARA, 2018, p. 183).

Nesse sentido, de forma a tentar dirimir tal interpretação de atuação unilateral, em 2004 – ao mesmo tempo em que se fundava a Frontex – a UE concretizava a Política Europeia de Vizinhança (PEV). Tal ação integra 16 (dezesseis) países a leste e ao sul da Europa[12] e tem como proposito promover ações conjuntas em prol da "promoção da democracia, do Estado de Direito, do respeito pelos direitos humanos e da coesão social" (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 1).

As fronteiras externas da UE representam não somente um desafio às problemáticas da globalização do século XXI, como a migração, o terrorismo, o tráfico de drogas, armas, pessoas, entre outros. O diferencial europeu perpassa pela instrumentalização das fronteiras em termos securitários inerentes a todos os cidadãos europeus, portanto as fronteiras fazem parte – e angariam votos – da vida política tanto da UE quanto dos Estados-membros. Diferentemente de outras regiões, as fronteiras da UE estão imbuídas de uma consciência coletiva interna que se reflete nas eleições para o Parlamento Europeu. Este ponto *per se* liga as fronteiras – ou pelo menos a forma com que as fronteiras são tratadas na UE – aos votos e, consequentemente, à consciência do cidadão europeu em relação às fronteiras. Quando percebe-se que tal pauta pode se traduzir em votos, a classe política de qualquer região passa a atribuir a ela uma importância maior do que normalmente se daria em condições regulares. Inúmeros são os exemplos de tais dinâmicas, como a promoção da democracia, dos direitos humanos, do trabalho, do combate aos imigrantes ilegais, à criminalidade, etc.

Em síntese, a Frontex, trabalha para diminuir os impactos dos desafios internacionais do século XXI. O controle, o combate, a fiscalização, o monitoramento fazem parte deste mecanismo institucionalizado das fronteiras externas da UE. Tal acepção coincide com o pensamento tradicional das fronteiras, previamente discutido neste texto, se distanciando – e muito – de sua visão interna. Porém, entre a visão tradicional (externa) e a crítica (interna) a Política Europeia de Vizinhança acaba por precingir uma espécie de meio termo, que incorpora, mesmo que parcialmente, aspectos de ambas as visões[13].

11 Grifo do autor.

12 Ao sul: Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Palestina, Síria e Tunísia; A leste: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.

13 Como não se trata do escopo final deste artigo, bem como por uma questão espacial, tal afirmação sobre a questão intermediária da PEV dentro dos aspectos tradicionais e críticos das fronteiras merece melhor desenvolvimento em trabalhos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho buscou-se demonstrar a dualidade das fronteiras internas e externas da União Europeia no que tange à sua percepção teórica e sua aplicabilidade ao logo das etapas do processo de integração. Quanto à sua conceptualização, fica claro que seu entendimento, associado a outros conceitos (como os de soberania, território, Estado, entre outros), leva a uma marginalização do entendimento das fronteiras das Relações Internacionais.

Ficou confirmado que, até o presente momento, diante das diversas possibilidades de interpretações, na literatura atual nenhuma se aproxima efetivamente das teorias das Relações Internacionais. Tradicionalmente, as concepções de fronteira estão incorporadas em conceitos como os de território, Estados, nações, Geopolítica, entre outros. Ou seja, a fronteira é vista como zona limítrofe entre partes. Ainda, sob esta égide, mostrou-se que a Teoria Crítica pode ser um instrumento importante para preencher esta lacuna na literatura, pleiteando uma visão estrutural das fronteiras arraigada nas suas concepções histórico-sociais.

No que tange ao processo de integração europeu, notou-se que a discussão sobre a supranacionalidade, logo após a Segunda Guerra mundial, fora uma das pedras angulares que permitiu os constantes rearranjos institucionais que possibilitaram seu percurso. Da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), passando pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) e, finalmente, pela União Europeia (UE) a integração, seja ela econômica, política, social, ideológica, teve por base a interpretação das fronteiras, seja ela física ou abstrata.

Internamente, o processo de alargamento da UE serviu para, ao longo da segunda metade do século XX e início do XXI, integrar e atrair novos Estados europeus para aderir aos valores e ideias que constituem o bloco. Ao mesmo tempo em que a história dos tratados leva ao acolhimento das fronteiras dos novos integrantes do bloco europeu, a própria estruturação da organização regional ainda é constantemente revisada.

A criação do Espaço Schengen terminou por revolucionar a ideia das fronteiras internas dos Estados signatários do acordo. Isto porque o mesmo ultrapassa a própria integração europeia, uma vez que é formado por países membros da UE e por países que não fazem parte da UE. Esta noção das fronteiras internas coincide com os pressupostos da Teoria Critica, sendo aqui entendida enquanto estrutura e também como fruto da própria história social da Europa (onde os impactos de dois conflitos mundiais contribuíram para um entendimento mais progressista das fronteiras) e também da própria noção da Europa.

Entretanto, externamente a UE possui 50.000 km de fronteiras, sendo aproximadamente 43.000 km fronteiras marítimas e apenas 7.000 km terrestres. Podendo ser comparada com o Brasil, por exemplo, que possui aproximadamente 16.886 km de fronteiras terrestres (LUDWIG *et al.*, 2018). Face à grandiosidade do território fronteiriço, a preocupação com os novos desafios globais intensificados no início deste século – terrorismo, refugiados, tráficos, etc. – levou à criação da Frontex, cujo intuito é monitorar, controlar e vigiar as fronteiras externas.

A Frontex de 2004, remodelada em 2016, serve como entidade de apoio e coordenação de ações conjuntas. Esta percepção se aproxima mais às visões tradicionais das

fronteiras, em termos teóricos, ou seja, entendida como parte limítrofe de um território (europeu, no caso). Contudo, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), apesar de inúmeras críticas, enseja uma interpretação distinta. Ao menos teoricamente a UE visa dirimir as diversidades econômicas, políticas, sociais e ideológicas com os países que fazem fronteiras (ao sul e a leste). O que induz à possibilidade de se colocar a percepção externa das fronteiras da Europa entre a visão tradicional e crítica.

Por fim, pode-se verificar que, apesar do avanço, sem precedentes, no plano interno, das possibilidades de integração das fronteiras, expressas no Acordo Schengen, externamente a Frontex possui a função coordenadora de ações que ressaltam as funções tradicionais das fronteiras de controle e separação. Por sua vez, inicialmente, a PEV apresenta uma possível alternativa/emancipação à visão predominante no âmbito externo. Nesse sentido, se confirma o argumento de que há, *de fato* e *de jure*, uma diferenciação essencial sobre as perspectivas de fronteiras internas e externas da UE. De um lado, a visão tradicional se concentra – ao menos parcialmente – no âmbito da atuação da Frontex e, de outro, há a supressão de todo e qualquer controle das fronteiras internas, ensejando assim um aspeto que está mais inclinado à perspectiva da TC.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. Borders in the New Imperialism. In: WILSON, T. M.; DONNAN, H. (Ed.). A Companion to Border Studies. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, p. 139-157.

BRUNS, B.; HAPP, D.; ZICHNER, H. European Neighbourhood Policy: Geopolitics Between Integration and Security. Springer, 2016.

BUDD, A. Class, States and International Relations: A critical appraisal of Robert Cox and neo-Gramscian theory. London: Routledge, 2013.

BURCHILL, S. Liberalism. In: BURCHILL, S.; LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 55-83.

CAMPOS, J. M. D.; CAMPOS, J. L. M. D. Manual de Direito Comunitário. 4º. Lisboa Fundação Calouste Gulbenkian 2004, 742 p.

CELATA, F.; COLETTI, R. Neighbourhood policy and the construction of the European external borders. Springer, 2015.

COMUNIDADE EUROPEIA DO CARVÃO E DO AÇO. Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Paris, 1951.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium – Journal of International Studies, v. 10, p. 126-155, 1981.

COX, R. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. Millennium - Journal of International Studies, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.

COX, R. 'The International'in Evolution. Millennium-Journal of International Studies, v. 35, n. 3, p. 513-527, 2007.

DEVETAK, R. Critical Theory. In: BURCHILL, S.;LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 137-160.

DONNAN, H.; WILSON, T. M. Border: Frontiers of Identity, Nation and State Oxford: Berg, 1999.

DONNELLY, J. Realism. In: BURCHILL, S.;LINKLATER, A., et al (Ed.). Theories of International Relations. New York: Palgrave, 2005, p. 29-54.

ETHIER, W. J. Regional Regionalism. In: LAHIRI, S. (Ed.). Regionalism and globalization: theory and practice. London: Routledge, 2001, p. 3-15.

FAWCETT, L. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, M.; HETTNE, B., et al (Ed.). Global Politics of Regionalism: Theory and Practice. London Pluto Press, 2005, p. 21-37.

FONTAINE, P. A Europa em 12 Lições. UNIÃO EUROPEIA. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014, 48p.

FREIRE, M. R.; SIMÃO, L. A política europeia de vizinhança para o Cáucaso do Sul: interesses competitivos e oportunidades de cooperação. Nação e Defesa, v. 119, n. 4, p. 141-166, 2008.

FRIEDMAN, G. The political philosophy of the Frankfurt School. Cornell: University Press, 1981.

GEUSS, R. The idea of a critical theory: Habermas and the Frankfurt School. Cambridge: University Press, 1981.

GRAUX, H. et al. The future EU-UK relationship: options in the field of the protection of personal data for general processing activities and for processing for law enforcement purposes. AFFAIRS, P. D. F. C. R. A. C. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2018.

HORKHEIMER, M. Traditional and critical theory. Critical Theory: Selected Essays, 1976, p. 288-243.

HORKHEIMER, M. Teoria Crítica: uma documentação. São Paulo: Perspectiva, 1990.

JOHNSON, C. et al. Interventions on rethinking 'the border' in border studies. Political Geography, vol. 30, n. 2, p. 61-69, 2011.

KANT, Immanuel. À Paz Perpétua. Porto Alegre: Editora L&PM, 2008 [1795].

KUROWSKA, X.; BREUER, F. Explaining the EU's common security and defence policy: theory in action. Springer, 2011.

LINKLATER, A. Beyond realism and Marxism: Critical theory and international relations. London: Springer, 1990.

LUDWIG, F. J.; SPOSITO, I.; NETO, D. M. Dinâmicas Securitárias das Fronteiras na América do Sul. In: LUDWIG, F. J. e BARROS, L. S. (Ed.). (Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018, p.39-56.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais, correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RÉMOND, R. Introdução à história do nosso tempo. Lisboa: Gradiva, 1994.

RUMFORD, C. Theorizing borders. European Journal of Social Theory, v. 9, p. 155-169, 2006.

SANTOS VARA, J. La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿Hacia una centralización en la gestión de las fronteras? Revista de Derecho Comunitario Europeo, v. 59, p. 143-186, 2018.

SIMÃO, L. The EU's Neighbourhood Policy towards the South Caucasus. London: Springer, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (CE) N.o 2007/2004 DO CONSELHO de 26 de Outubro de 2004 que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. EUROPEIA, C. D. U. Bruxelas Jornal Oficial da União Europeia 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Europa sem fronteiras: o espaço Schengen. INTERNOS, M. A. O. E. A. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015a.

UNIÃO EUROPEIA. O alargamento da União Europeia. ALARGAMENTO, D. A. O.– G. D. P. T. D. V. A. E. D. N. O. E. D. Bruxelas: Comissão Europeia, 2015b, 24 p.

UNIÃO EUROPEIA. REGULAMENTO (UE) 2016/1624 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de setembro de 2016 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.o 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho. EUROPEU, P. e EUROPEIA, C. D. U. Bruxelas Jornal Oficial da União Europeia L251 2016a.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (Versão Consolidada): Jornal Oficial da União Europeia: 204 p. 2016b.

UNIÃO EUROPEIA. Política europeia de vizinhança. COMISSÃO EUROPEIA. Bruxelas: Comissão Europeia 2017.

UNIÃO EUROPEIA. O espaço Schengen. EUROPEIA, C. D. U. O. Oxford: Conselho da União Europeia 2018a.

UNIÃO EUROPEIA. Visionários da história da integração europeia: palavras que lançaram a União. EUROPEIA, P. O. E. D. U. O. Bruxelas: Publicações da União Europeia, 2018b, 28 p.

VAISSE, M. As relações internacionais desde 1945. Lisboa: Edições 70, 1995.

VAYRYNEN, R. Regionalism: Old and New. International Studies Review, v. 5, p. 25-51, 2003.

WIGGERSHAUS, R. The Frankfurt School: Its history, theories, and political significance. MIT Press, 1995.

WILSON, T. M.; DONNAN, H. Borders and Border Studies. In: WILSON, T. M. e DONNAN, H. (Ed.). A Companion to Border Studies. Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, p. 1-26.

ZAIOTTI, R. Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers. Chicago: University of Chicago Press, 2011.