



VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

40 anos de democracias: progressos, contradições e prospetivas

ÁREA TEMÁTICA: Migrações, Etnicidade e Racismo [AT]

UMA POLÍTICA EUROPEIA PARA AS MIGRAÇÕES?

SAMPAIO, Vera

Doutoranda em Políticas Públicas,

ISCTE – IUL

verasampaio@netcabo.pt

Resumo

Este artigo pretende analisar a evolução da política europeia para as migrações. Defende-se que a escolha da integração económica como motor da construção europeia, em detrimento da dimensão política e social, teve repercussões no quadro institucional e normativo da União e no âmbito das políticas migratórias, as quais se centraram nas questões da segurança, nomeadamente no controlo das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular. Mais recentemente, em resultado da pressão migratória externa, da aceleração da mobilidade intraeuropeia, bem como da crise económico-financeira, verifica-se uma reafirmação do papel dos governos, motivada por “interesses nacionais”, com crescente contestação no relacionamento com as instituições europeias. Para além de posições restritivas dirigidas à imigração de nacionais de países terceiros, encontram-se atitudes contra a livre circulação dos cidadãos comunitários, entendida com uma das maiores conquistas da integração europeia.

Abstract

This article analyses the developments of European migration policy. It is argued that the path of economic integration as the main engine of European integration, over social and political dimensions, impacted the institutional and legal framework of the Union and also affected the scope of migration policies, focusing them on security issues, namely on external borders control and fight against illegal migration.

More recently, the combined effect of external migration pressure, the acceleration of intra-European mobility, with the economic and financial crisis, changed the prevailing mood of European countries regarding migration. This article identifies a retrieval of the governments' role, on the basis of "national interest" claims, raising new challenges in its interaction with European institutions. In addition to a more restrictive approach concerning third country migrants, this paper also underlines stances against free movement of persons, which is considered to be one of the greatest achievements of the whole European integration.

Palavras-chave: integração europeia; política migratória europeia; imigração irregular; liberdade de circulação.

Keywords: European Integration; European migration policy; illegal migration; free movement of persons.

Introdução

A escolha da integração económica como motor da construção europeia, em detrimento da dimensão política e social, teve repercussões não apenas no quadro institucional e normativo da União, mas também no âmbito das políticas migratórias, as quais se centraram nas questões da segurança, nomeadamente no controlo das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular.

Nas últimas décadas o tema das migrações tem ocupado o debate público europeu. Tal sucede na medida em que, tanto para os governos nacionais, como para a opinião pública, os fenómenos migratórios têm sido concetualizados como um problema político, económico, social e cultural, que se deve conter e controlar.

Este artigo pretende analisar a evolução da política migratória europeia. Para além de pretender demonstrar que a escolha da via securitária se revelou ineficaz, este texto analisa os fatores de pressão, externos e internos, para a alteração das políticas migratórias.

Na ausência de uma resposta das instituições europeias, a pressão migratória externa e a aceleração da mobilidade intraeuropeia, associadas à crise económico-financeira, ao enfraquecimento do Estado Social e ao desemprego, conduziram a decisões unilaterais e restritivas, motivadas por “interesses nacionais”, que acentuaram a falta de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades na gestão dos fluxos migratórios, sublinhando a urgência de uma dimensão política e social no processo de construção e integração europeias.

Perante uma Europa marcada por uma forte crise económica, social e de valores, na parte final do artigo procura-se identificar os principais desafios a que a política migratória europeia deverá responder.

1. O quadro institucional e normativo da União

A evolução da política migratória europeia pode resumir-se em três fases, que se desenrolaram fora e dentro da União: cooperação intergovernamental, à margem das instituições comunitárias (até 1992); cooperação institucionalizada no seio da UE (1992-1997); e abordagem comunitária (a partir de 1997).

Quanto aos desenvolvimentos fora do quadro institucional da União, a cooperação intergovernamental conduziu à celebração do Acordo de Schengen (1985) e da sua Convenção de Aplicação (1990), que dependeram exclusivamente da vontade e decisão dos governos nacionais. No âmbito do enquadramento institucional da UE, podem referir-se o Ato Único Europeu (espaço sem fronteiras internas), o Tratado de Maastricht (e a criação do terceiro pilar da União), o Tratado de Amesterdão (com a submissão ao método comunitário e a integração do Acervo Schengen na UE) e o Tratado de Lisboa (com a consagração de bases jurídicas aptas ao estabelecimento de verdadeiras políticas comuns).

Com a assinatura do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia, em 1957, pretendia-se o estabelecimento de um mercado comum, com regras aplicáveis a todos os domínios da atividade económica. A integração económica era assim escolhida como motor da construção e integração europeias.

Para alcançar tal objetivo, o Tratado estabelecia regras que visavam assegurar as designadas “quatro liberdades”: mercadorias, pessoas, serviços e capitais. À data, a liberdade pessoal necessária à realização do projeto era conferida aos nacionais dos países da Comunidade que fossem economicamente relevantes – só eles podiam, segundo o Tratado, dirigir-se a outro país para trabalhar, estabelecer-se ou prestar serviços, já que tal se revelava necessário à prossecução do mercado comum. Iniciava-se, assim, a primeira fase da política migratória europeia.

Em 1985 foi assinado o Acordo de Schengen, relativo à abolição gradual dos controlos nas fronteiras comuns dos Estados signatários, que visava realizar, progressivamente, a plena liberdade de circulação dos cidadãos comunitários. A assinatura deste acordo e a inscrição desse mesmo objetivo pelo Ato Único Europeu (“um espaço sem fronteiras internas”), em 1986, constituíram um impulso para a cooperação intergovernamental e para o início do processo de harmonização de políticas.

As conclusões do balanço da realização do Ato Único Europeu (Conselho Europeu de Rhodes, 1988) apontaram para a necessidade de reforçar a cooperação intergovernamental, preconizando a aproximação das

legislações nacionais, a colaboração entre as administrações nacionais e o reforço prévio do controlo nas fronteiras externas, necessário por força da redução dos controlos nas fronteiras internas. Estas propostas, que viriam a constituir a base para a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (1990), revelavam já a preocupação política de só liberalizar a circulação no espaço comunitário se tal liberalização fosse acompanhada de medidas coordenadas de segurança.

A permeabilidade das fronteiras da Europa impulsionava também a cooperação entre os governos. Mas faltavam capacidade institucional e base jurídica que permitissem o avanço da cooperação intergovernamental em matéria de controlo de fronteiras. Foi essa falta de correspondência entre necessidade e capacidade que encorajou os países europeus para a consagração formal da área “Justiça e Assuntos Internos” como um dos três pilares da nova União Europeia.

Tal necessidade resultou também da constatação, pelos países, de que não podiam ficar confinados a uma integração de natureza económica. Os desafios políticos que se colocavam à Europa – resultantes da queda do Muro de Berlim e da unificação alemã, do desmembramento da então União Soviética e das alterações geopolíticas que se desenhavam na Europa central e do leste – exigiam uma mudança no processo de construção europeia: a assunção de uma dimensão política no processo de integração. O que viria a acontecer com o Tratado de Maastricht (1992), que marcou o início da segunda fase da política migratória europeia.

Com o Tratado de Maastricht, as relações entre os países apresentavam diferenças consoante o âmbito dos domínios de atuação da União: no primeiro pilar assistia-se a uma integração de soberanias, com a União a prosseguir os objetivos e a exercer os poderes que os Tratados lhe atribuíam; no segundo e terceiro pilares previa-se uma cooperação intergovernamental.

Foi a consagração do terceiro pilar - “cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos” (JAI) - que permitiu a criação de um quadro institucional e jurídico para a cooperação intergovernamental nos domínios da imigração, asilo e fronteiras externas. Nesse âmbito, foram consideradas de “interesse comum” matérias como a política de asilo, as regras relativas ao controlo de pessoas nas fronteiras externas dos países da UE e a política de imigração (nomeadamente as condições de entrada e residência dos nacionais de países terceiros e a luta contra a imigração irregular).

A introdução de um terceiro pilar na UE, testemunho dos objetivos que conduziram à institucionalização do “Espaço Schengen”, traduziu o compromisso possível à data, fixando um mínimo de cooperação intergovernamental, reflexo das reticências e atitudes cautelosas dos países quanto à escolha dos domínios a acrescentar ao processo de integração e, conseqüentemente, a retirar à soberania estadual.

O Tratado de Maastricht consagrou também o estatuto de cidadania da União, estabelecendo como um dos direitos reconhecidos nesse âmbito o direito de circular e residir no território dos restantes Estados-membros. Introduziu-se, assim, uma dimensão fundamental para a compreensão do âmbito pessoal da política de livre circulação: a qualificação (ou não) como cidadão da União.

A afirmação do princípio geral da liberdade de circulação dos cidadãos comunitários introduziu automaticamente uma distinção em relação aos nacionais de países terceiros, relativamente aos quais o Tratado de Maastricht estabeleceu a competência da Comunidade para dispor sobre a sua entrada e circulação, determinando quais os cidadãos que carecem de visto para transpor as fronteiras externas da UE. Assistiu-se, assim, ao início da comunitarização da política de vistos de curta duração.

Mas a evolução no direito de integração não ficaria por aqui. Durante a década de 90, o final da Guerra Fria, o conflito nos Balcãs e a crise de refugiados europeus daí decorrente, as dúvidas quanto à qualidade dos controlos de fronteira efetuados pelos países da Europa do centro e leste, o crescimento do crime organizado e, ainda, a implementação da zona Schengen (1995), impulsionaram os desenvolvimentos na área JAI, tendo os países acordado na harmonização do tratamento de algumas matérias: atuação sobre a pressão migratória e sobre as causas diretas dos fluxos migratórios (no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos países de origem); gestão dos fluxos migratórios (traduzida na harmonização das políticas de admissão: reagrupamento familiar, estudantes e trabalhadores); e luta contra a imigração irregular (espelhada no controlo das fronteiras externas, retorno e mecanismos de expulsão).

Em 1997 tinha início a terceira fase da política migratória europeia, com o Tratado de Amesterdão a introduzir modificações relevantes, nomeadamente quanto à redução do âmbito do terceiro pilar. Com efeito, dos nove domínios elencados, apenas dois se mantêm como matérias de cooperação intergovernamental (cooperação policial e cooperação judiciária em matéria penal), passando os restantes para a competência da Comunidade, num claro reforço do primeiro pilar – integração de soberanias. Ficava assim consagrada uma dualidade de bases jurídicas.

Tais alterações relevam do “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (ELSJ), cujo desenvolvimento progressivo passou a constituir um dos objetivos fundamentais da União. Com efeito, logo no preâmbulo do Tratado da União Europeia os países se declaravam “resolvidos a facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos”, através de medidas adequadas em matéria de controlo nas fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade.

Ao definir a liberdade de circulação como a ausência de controlos de pessoas, cidadãos da União ou nacionais de países terceiros, na passagem das fronteiras internas, verifica-se que é com o Tratado de Amesterdão que expressamente se inscreve a obrigação de os Estados suprimirem os controlos de pessoas nas fronteiras comuns.

É esta obrigação que constitui o núcleo aglutinador do ELSJ, conferindo unidade aos seus diversos elementos, a saber: disciplina comum do tratamento de pedidos de asilo; política comum de controlo das fronteiras externas; política comum de vistos; estabelecimento progressivo de uma política comum de imigração, englobando o combate à imigração irregular, mas também a disciplina de alguns aspetos da imigração legal (condições de entrada e residência dos nacionais de países terceiros, reagrupamento familiar e estatuto dos residentes de longa duração); cooperação administrativa e policial aprofundada; e criação de sistemas de troca de informações.

Estes elementos, que demonstram o potencial fortemente integrador do ELSJ, são caracterizados como “medidas compensatórias” para o défice de segurança que resulta da supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras comuns dos Estados (Piçarra, 2007).

Atinge-se, assim, um misto de integração legal positiva e negativa (Peers, 2000), traduzindo-se a integração negativa na construção europeia assente na remoção dos obstáculos nacionais (como, por exemplo, a supressão dos controlos nas fronteiras internas), e a integração positiva na elaboração de políticas comuns, que substituem as políticas nacionais, dependentes da decisão e dos meios financeiros das instituições europeias (como, por exemplo, o controlo das fronteiras externas, no âmbito do qual se destaca a criação da Agência Frontex, e a política comum de vistos).

Para além do potencial fortemente integrador dos elementos do ELSJ, deve referir-se a incorporação, feita pelo Tratado de Amesterdão, do Acervo de Schengen no quadro institucional e normativo da União. Com efeito, a maioria das medidas compensatórias resulta da transferência, para o nível comunitário, de um acervo intergovernamental preexistente. Das três matérias enumeradas – vistos, asilo e imigração – apenas uma constitui novidade face às normas estabelecidas no Acervo de Schengen: a matéria da imigração, nomeadamente da imigração legal (admissão e residência dos nacionais de países terceiros, por períodos superiores a três meses) que, em Schengen, era uma prerrogativa dos Estados.

Por último, refira-se ainda a modalidade de “cooperação reforçada” introduzida pelo Tratado de Amesterdão, que consagrou a opção de um conjunto de países por um modelo mais intenso e acelerado de realização dos objetivos da União, também designada por integração flexível, diferenciada ou *multispeed integration* (McCormick, 2011).

Estando os elementos que compõem o ELSJ intimamente relacionadas com o núcleo da soberania estadual, compreende-se que a atribuição de competências à UE suscite apreensões, sobretudo na identidade dos Estados-membros. A consagração da integração flexível permitiu derrogações às regras comuns para acomodar circunstâncias políticas e económicas diversas. Veja-se os protocolos relativos ao Reino Unido e à Irlanda que, entre outras, isentam estes países da obrigação de suprimir os controlos de pessoas nas fronteiras comuns com os restantes Estados-membros, bem como a situação de quatro países que, não sendo membros

da União, se vincularam por acordo internacional ao Acervo de Schengen e ao seu desenvolvimento - Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein. A associação destes países, que não são membros da União, exacerba a geometria variável do ELSJ (Lavenex, 2010).

Com o Tratado de Lisboa (2007) assistiu-se ao fim da fragmentação do enquadramento legal e à consagração de bases jurídicas aptas a permitir o estabelecimento de verdadeiras políticas comuns no domínio da imigração, sujeitas ao método comunitário de decisão. Dava-se assim continuidade à tendência de colocar o ELSJ no centro dos esforços da integração europeia.

Esperava-se que o fim do sistema de pilares da União permitisse a redução das atitudes de bloqueio dos Estados, bem como dos avanços assentes apenas em mínimos denominadores comuns das políticas nacionais, possibilitando, ao invés, o estabelecimento de verdadeiras políticas comuns, baseadas “na solidariedade entre Estados-membros” e “equitativas em relação aos nacionais de países terceiros” (artigo 67º, nº 2).

2. O âmbito das políticas migratórias: a prevalência da dimensão securitária

O desenvolvimento do ELSJ foi marcado por preocupações e interesses contraditórios e nem sempre compatíveis, que influenciaram também o âmbito das políticas desenvolvidas.

Do objetivo do mercado comum, e da conseqüente necessidade de assegurar a livre circulação de pessoas, resultou uma política migratória europeia centrada nas questões de segurança interna, nomeadamente no controlo das fronteiras externas e na regulação dos fluxos migratórios. Foi assim projetada uma imagem de “Europa Fortaleza”, que se blindava do exterior. Paulatinamente foi sendo introduzido um enfoque mais global, sobretudo no contexto de Programas Multianuais, sendo os mais relevantes o Programa de Tampere (1999) e o Programa de Haia (2004).

Baseada no equilíbrio entre três áreas - imigração legal, migrações e desenvolvimento, e prevenção e combate à imigração irregular - a “Abordagem Global das Migrações” foi apresentada no Conselho Europeu de Tampere como representando uma alteração na dimensão externa da política europeia para as migrações. De uma abordagem essencialmente centrada na segurança, cujo objetivo era reduzir a pressão migratória, passar-se-ia para uma abordagem mais “transparente e equilibrada”, baseada numa perspetiva ampla das causas e conseqüências dos fluxos migratórios, que contemplaria as questões do desenvolvimento dos países de origem e dos direitos dos imigrantes.

No entanto, os ataques terroristas de 2001, nos Estados Unidos, e de 2004, em Espanha, sublinharam o caráter urgente das questões de segurança, reforçado pela pressão resultante do aumento dos fluxos migratórios. É então aprovado o Programa de Haia e o seu plano de ação (2005), no qual se afirmava o início da segunda fase do desenvolvimento de uma política comum no domínio do asilo, fronteiras e imigração, baseada na “solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-membros, incluindo as suas implicações financeiras”.

No entanto, no quadro da regulação europeia, continuou a prevalecer uma orientação defensiva e unilateral, centrada no reforço do controlo das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular. Assistiu-se à criação do Espaço Schengen, à implementação de uma política comum de vistos e ao estabelecimento de um sistema integrado e reforçado de gestão das fronteiras externas (SIS), no âmbito do qual se destacou a Agência Frontex, cujo orçamento não parou de aumentar. Rosenblum (2010) refere que, entre 2005 e 2010, tal orçamento passou de 6 milhões para 88 milhões. Assistiu-se, ainda, à aprovação de uma polémica diretiva de retorno (2005) e à criação de um sistema europeu de asilo.

A opção pelas questões de segurança pode ser explicada pela forte pressão migratória que se fez e faz sentir nas fronteiras da UE. Mas, na verdade, o reforço da segurança é a opção que melhor permite justificar as perdas de soberania. O mesmo já não acontece na regulação da imigração legal, no âmbito da qual os países demonstram particular dificuldade em abdicar do seu poder de escolha e decisão. Tanto assim é que a comunitarização da política de imigração legal não se verifica em todas as suas vertentes, encontrando-se

apenas regulada a admissão de certas categorias de imigrantes: estudantes, investigadores, trabalhadores altamente qualificados e residentes de longa duração.

A questão da regulação da imigração económica é o melhor exemplo das resistências e bloqueios nacionais contra a atribuição de competências à UE, permanecendo, até hoje, uma competência dos Estados, aos quais cabe a definição das prioridades, necessidades e volumes de admissão de trabalhadores imigrantes.

3. O falhanço sistémico das políticas migratórias

Os desenvolvimentos do ELSJ refletem os conceitos de *spillover*, incrementalismo e compromisso (McCormick, 2011), tendo-se assistido ao desenvolvimento lento e progressivo das políticas migratórias, consequência da rigidez do sistema político europeu e da força dos compromissos possíveis.

Da tentativa de ultrapassar preocupações e interesses contraditórios (relacionados com soberania estadual e partilha de poder, segurança interna e liberdades) resultou a aceitação de uma Europa a diferentes velocidades, construída com base na modalidade de cooperação reforçada.

No entanto, e apesar de ter contribuído para o avanço da integração europeia, tal modalidade demonstrou também alguma fragilidade do compromisso europeu, caracterizado por uma normatividade de configuração variável (Duarte, 2011), suscitando dúvidas quanto à profundidade e solidez da integração alcançada. E essas dúvidas não tardaram em justificar-se, conforme demonstram os acontecimentos mais recentes, aos quais se regressará.

Ao longo do tempo, verifica-se que os objetivos da política europeia se centraram no reforço do controlo das fronteiras externas e na luta contra a imigração irregular. Acontece que, tais políticas se revelaram ineficazes, demonstrando um falhanço sistémico (Papademetriou, 2005). Apesar dos milhões de euros para ali canalizados, verifica-se que a entrada de imigrantes irregulares no espaço europeu não tem cessado.

Em 2011, cerca de 343 mil pessoas viram a sua entrada na UE ser recusada, mais de 468 mil imigrantes foram intercetados, tendo 190 mil sido alvo de decisões de retorno (Eurostat, 2013).

No 3º trimestre de 2013, foram detetadas mais de 42 mil situações de entrada irregular nas fronteiras da UE, face a 22 mil em idêntico período de 2012. O número mais significativo foi registado na zona das costas partilhadas por Itália, Espanha, Chipre e Malta (Mediterrâneo Central), tendo mais de 12 mil daquelas situações ocorrido na Sicília e mais de 8 mil na ilha de Lampedusa.

Acresce que, no mesmo período, foram detetadas mais de 85 mil situações de permanência irregular no espaço da UE, tendo-se verificado cerca de 32 mil casos de recusa de entrada e mais de 57 mil decisões de retorno (Frontex, 2013).

Para além da imigração económica, que se mantém, apesar da desaceleração decorrente da crise económico-financeira, assiste-se hoje à chegada à Europa de milhares de refugiados, que fogem dos conflitos internos na Síria, Etiópia, Nigéria, Sudão, Eritreia, Gana, Somália, Egipto, Tunísia, Líbia e Afeganistão. Os dados relativos ao 3º trimestre de 2013 revelam que foram registados mais de 97 mil pedidos de asilo, face a 71 mil em idêntico período de 2012 (Frontex, 2013).

Verifica-se, assim, que a UE continua sob forte pressão migratória, sem perspetivas de diminuição, recolocando as questões da imigração irregular e dos refugiados na agenda política.

A instabilidade no Norte de África e no Médio Oriente transformou a Ilha de Lampedusa num forte símbolo do falhanço das políticas migratórias europeias. Aos naufrágios e mortes ao largo da costa de Lampedusa, sucedem-se as tentativas de “tomada de assalto” das fronteiras de Ceuta e Melilla. Acresce que, o tão desejado reforço dos controlos fronteiriços impele os imigrantes para rotas perigosas, tornando-os cada vez mais dependentes dos “traficantes das travessias das fronteiras da Europa”.

Para além de ineficácia, as políticas de controlo das fronteiras externas têm revelado falta de solidariedade e de partilha equitativa de responsabilidades entre os países da União.

Apesar dos múltiplos apelos à partilha de responsabilidades e ao reforço dos apoios políticos, operativos e financeiros, liderados pelos governos Espanhol e Italiano, assiste-se a uma sucessão de Conselhos Europeus, dos quais nada resulta para além de um adiamento. Protelam-se as questões políticas mas também os direitos humanos, com milhares de imigrantes e refugiados que passam meses, se não mesmo anos, em centros de acolhimento, num limbo jurídico. Quanto aos que conseguem “escapar”, surgem relatos de ameaças dos angariadores, exploração laboral e violação dos direitos humanos.

Como explicar a inatividade das instituições europeias perante as evidências diárias da ineficácia das políticas de controlo das fronteiras externas? Como explicar o diferente posicionamento dos países europeus, a resistência à total comunitarização das políticas e a dificuldade em garantir solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados?

A resposta prende-se com a atitude dos países europeus perante a imigração, que se tem alterado, num sentido restritivo. E ainda que a capacidade de acolhimento dos países não seja ilimitada, defende-se que as diferenças resultam da mudança das circunstâncias políticas, económicas e sociais, a nível europeu, mas sobretudo a nível interno.

A nível doméstico, verifica-se que a crise económico-financeira introduziu um clima de maior tensão quanto às questões migratórias. A pressão migratória externa sobre a UE e a aceleração da mobilidade intraeuropeia após o alargamento, associadas ao enfraquecimento do Estado Social, bem como ao desemprego, reacenderam os discursos e sentimentos anti-imigração, aproveitados pelos partidos de extrema-direita. Estas situações constituem fatores de pressão (externos e internos) para a alteração das políticas migratórias, em sentidos não convergentes, conduzindo a movimentos pendulares (Wallace, 1997). Os fatores externos aconselhariam o aprofundamento das políticas europeias comuns e alguma abertura das mesmas; os fatores de pressão internos conduzem a decisões unilaterais, motivadas pelos “interesses nacionais”, traduzidas em políticas mais restritivas, impedindo maiores avanços no sentido da europeização. E, na ausência de uma resposta das instituições europeias, os países europeus não tardaram a responder, e da pior maneira, como se verá.

Ao longo do tempo foram realizados esforços de regulação dos fluxos migratórios, através da criação de canais legais de imigração. Mas, até hoje, os países europeus não conseguiram acordar numa posição única sobre a regulação da imigração económica, que correspondesse a uma avaliação comum das necessidades dos mercados de trabalho da UE, que abarcasse níveis de qualificações e setores económicos.

Na verdade, a abordagem tem sido unilateral, com os interesses económicos nacionais a sobrepor-se ao interesse comunitário, obstaculizando a construção de uma política comum. Os países europeus estão sob grande pressão no sentido de assegurar à opinião pública que são capazes de manter seguras as suas fronteiras, combater os fluxos de imigração irregular, proteger os empregos e as condições de trabalho dos cidadãos nacionais e salvaguardar os vulneráveis modelos de Estado-providência. A crise económica e os elevados níveis de desemprego acentuaram estas preocupações.

Verifica-se que o Estado-providência representa um elemento central para explicar a abordagem da Europa às políticas migratórias, existindo uma complexa competição entre aquele e as necessidades do mercado de trabalho (Brochmann *et al.*, 2006). Os países europeus centram-se numa abordagem economicamente racional da imigração, escolhendo os que podem entrar, de acordo com as necessidades e tendo em atenção os possíveis custos sociais. A abordagem à imigração económica centra-se nos trabalhadores qualificados autorizando, temporariamente, a entrada de trabalhadores pouco qualificados para responder às necessidades do mercado de trabalho.

A este propósito, Euskirchen *et al.* (2007) assinalam que o sistema europeu de fronteiras distingue quatro tipos de pessoas segundo o seu valor económico para a Europa: a) trabalhadores altamente qualificados, recrutados ou convidados a vir para a Europa; b) trabalhadores com baixas qualificações, que entram na Europa com vistos de curta duração, sujeitos a condições laborais caracterizadas por precariedade e baixos níveis salariais; c) mão-de-obra irregular; d) refugiados, considerados supérfluos do ponto de vista económico.

Relativamente à captação de trabalhadores altamente qualificados, verifica-se que a atual conjuntura de crise económica e desemprego, fatores de menor atratividade para os imigrantes, desencadeia uma competição entre os países europeus, numa “corrida global pelo talento e qualificações” (Munz, 2014, p. 1).

Acresce que, ao mesmo tempo que milhares de imigrantes irregulares e refugiados tentam desembarcar nas costas dos países do Mediterrâneo Central, os restantes países focam a sua atenção na concessão de títulos de residência a chineses, árabes e russos, que as podem pagar, beneficiando assim do acesso ao Espaço Schengen. Assistimos a uma Europa que se protege e ignora os imigrantes e refugiados pobres, mas que abre as suas portas aos imigrantes ricos, através do já apelidado de “visto dourado”, aos imigrantes “talentosos” e aos estudantes internacionais.

Salvo melhor opinião, esta tendência dirigida ao perfil migratório “rico ou talentoso” mina a credibilidade das políticas migratórias europeias e revela práticas pouco compatíveis com os valores da União, nomeadamente os relativos à solidariedade e à defesa dos direitos humanos.

4. A crise na liberdade de circulação

Para além de se dirigirem aos imigrantes, nacionais de países terceiros, as reações negativas e as posições restritivas dos países europeus estenderam-se ao direito de livre circulação e residência de que gozam os cidadãos comunitários (bem como os seus familiares) no território dos outros Estados-membros, que representa uma das maiores conquistas da integração europeia e um direito estruturante da cidadania da União.

Tais reações estão também relacionadas com os processos de alargamento da UE. À semelhança do que se verificou em 2004, aquando do alargamento de 2007 foram permitidas derrogações à livre circulação dos trabalhadores da Roménia e da Bulgária, contrapartida necessária num quadro de circunstâncias políticas e económicas adversas, permitindo sustentar politicamente o alargamento.

Acontece que, os impactos da crise económico-financeira, em particular o corte nos sistemas de proteção social e o aumento do desemprego, tornaram o direito de livre circulação e residência num dos pontos mais sensíveis do alargamento, com os países europeus que usaram da restrição a extremar o argumento de não terem os seus mercados de trabalho “invadidos” por aqueles cidadãos, retirando, alegadamente, trabalho aos cidadãos nacionais.

O regime transitório que, durante 7 anos, impunha restrições à livre circulação dos cidadãos romenos e búlgaros para efeitos de emprego, terminou em janeiro de 2014, com a consequente integração daqueles no mercado de trabalho europeu. Tais cidadãos têm agora o direito de procurar emprego noutra país da UE, de aí trabalhar sem necessitar de autorização de trabalho e de usufruir do mesmo tratamento que os nacionais no acesso ao emprego e nas condições de trabalho.

Ora, a total integração destes trabalhadores desencadeou um debate político na Europa.

Veja-se o caso do Reino Unido, onde o discurso anti-imigração foi favorecido pela crise e por um governo e eleitorado cada vez mais eurocéticos (recorde-se a proposta de realização de um referendo sobre a permanência do país na UE).

Questionando princípios fundamentais da União, como o direito de livre circulação, de igualdade e não discriminação de trabalhadores, o Reino Unido propôs a criação de limites anuais à entrada de cidadãos comunitários e de restrições aos cidadãos de futuros Estados-membros.

O Reino Unido já tinha introduzido limites aos apoios sociais a conceder aos cidadãos comunitários que procurassem emprego, justificados pela necessidade de desincentivar a imigração para o país e de defender o Estado Social, evitando situações de abuso ou fraude por parte de imigrantes recém-chegados.

A Alemanha, a Holanda e a Áustria juntaram-se ao Reino Unido, manifestando idênticas preocupações quanto ao que apelidaram de “turismo de prestações sociais”.

A diretiva relativa ao direito de livre circulação e residência estabelece que os cidadãos comunitários podem circular livremente e residir, por um período não superior a três meses, no território de qualquer outro Estado-membro, sem formalidades ou condições adicionais. Passados esses três meses, o exercício do direito de residência fica dependente da prova de uma de quatro condições: exercício de atividade profissional, inscrição num estabelecimento de ensino, reagrupamento familiar ou prova de recursos suficientes (e seguro de saúde). Tais condições pretendem obstar a que o cidadão se converta numa “sobrecarga não razoável para o regime de segurança social” do país de acolhimento.

A diretiva europeia estabelece que as restrições ao exercício daquele direito só podem verificar-se por “razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública”, referindo que os cidadãos conservam o seu direito desde que não constituam tal sobrecarga. A ambiguidade desta formulação tem permitido que alguns países recorram a medidas de afastamento dos cidadãos comunitários, fundamentando a sua atuação no contexto de crise e alegando situações de abuso dos seus sistemas de proteção social.

A mesma diretiva dispõe que “a medida de afastamento não poderá ser a consequência automática do recurso ao regime de segurança social”, que o país de acolhimento deve “examinar se está perante um caso de dificuldades temporárias” e ter em conta a “duração da residência, a situação pessoal e o montante de ajuda concedida”, estabelecendo ainda que os cidadãos que comprovem estar à procura de emprego não podem ser objeto de medida de afastamento.

Mas, na prática, estas situações são difíceis de acautelar. A ambiguidade e margem de discricionariedade presentes na diretiva (e que derivam do facto de as regras comunitárias serem limitadas aos padrões mínimos comuns) facilitam abusos por parte dos Estados, revelando práticas que estão na fronteira da legalidade comunitária e permitindo que os cidadãos comunitários sejam coartados do exercício de direitos, não lhes restando, muitas vezes, alternativa que não seja o regresso ao país de origem.

Por último, relembre-se o mais recente referendo realizado na Suíça, no passado mês de fevereiro, cujo resultado foi favorável à imposição de quotas à entrada de cidadãos da UE no país, pondo em causa o acordo de livre circulação que, em 2002, havia sido estabelecido com a UE, num retrocesso baseado, uma vez mais, no argumento de que os imigrantes ameaçam os postos de trabalho e os salários dos cidadãos nacionais.

Conclusão

A crise económico-financeira introduziu nos países da UE um clima de maior tensão quanto às questões migratórias. A pressão migratória externa e a aceleração da mobilidade intraeuropeia (findas as restrições à liberdade de circulação decorrentes dos processos de alargamento), associadas ao enfraquecimento do Estado Social, bem como ao desemprego, reacenderam os discursos e sentimentos anti-imigração. Estas situações, que constituem fatores de pressão, externos e internos, para a alteração das políticas migratórias, obrigariam ao aprofundamento e a alguma abertura das políticas europeias. Na ausência de uma resposta das instituições da União, dos fatores de pressão internos resultaram posições restritivas dos países europeus, dirigidas aos imigrantes, nacionais de países terceiros (com exceção dos trabalhadores altamente qualificados), mas também aos cidadãos comunitários que gozam do direito de livre circulação e residência no território dos outros países da União.

Desenvolvendo-se as políticas da UE num quadro de necessidades funcionais e pressões sistémicas (Pollack *et al.*, 2010), assiste-se a uma reafirmação do papel dos governos nacionais, com crescente complexidade e contestação na interação daqueles com as instituições europeias. As prioridades são agora nacionais, motivadas por interesses partidários de curto prazo, que se sobrepõem a objetivos comuns e de longa duração.

Assiste-se à ineficácia, erosão e descrédito das políticas do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, também em virtude da falta de solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades entre os países da União.

Já quanto à mobilidade intraeuropeia, multiplicam-se as atitudes contra o direito de livre circulação e residência de que gozam os cidadãos comunitários, uma das maiores conquistas da integração europeia. Tais

reações, ainda que na fronteira da legalidade comunitária, questionam os valores e princípios da União, exigindo um reforço dos mecanismos de acompanhamento da implementação das regras comunitárias, bem como dos procedimentos de incumprimento (Guild, 2011).

As atitudes hostis de países como o Reino Unido, Holanda, França e Alemanha, alguns dos quais fundadores do projeto europeu, anunciam que à crise económico-financeira se junta agora uma profunda crise de valores. Para além de demonstrarem, uma vez mais, que a escolha da integração económica como motor da construção e integração europeia se revelou errada, tais atitudes reforçam a urgência de uma forte integração política e social.

As dificuldades que a Europa enfrenta – como a crise demográfica, a sustentabilidade dos regimes de proteção social, as elevadas taxas de desemprego e as necessidades dos mercados de trabalho - exigem uma política migratória integrada e de longo prazo, proactiva e não apenas reativa, que responda aos seguintes desafios: remoção dos obstáculos ao exercício do direito de livre circulação e residência; efetiva solidariedade e partilha equitativa de responsabilidades entre os países nas questões do asilo, controlo das fronteiras externas e prevenção da imigração irregular; abordagem conjunta, ao nível da União, da imigração económica; abertura de novos e diversificados canais legais de imigração, mais flexíveis e menos burocráticos, adequados aos imigrantes temporários e permanentes, que estejam assentes em parcerias com os países de origem e trânsito, nomeadamente na imigração circular e nas parcerias de mobilidade; e integração efetiva dos imigrantes, com respeito pelos seus direitos fundamentais.

A ineficácia das políticas de controlo das fronteiras externas demonstra que o combate à imigração irregular não pode ser feito apenas pela via securitária. A criação de canais legais de imigração constitui o eixo principal em torno do qual se devem organizar as políticas migratórias, permitindo canalizar a imigração irregular para esses mesmos canais. Uma maior abertura das vias legais permitirá, em troca, reforçar o combate à imigração irregular, com especial incidência na criminalidade organizada e nas redes de tráfico de seres humanos e de exploração de imigrantes. O reforço da coesão social e da confiança das populações depende da garantia de que as migrações têm lugar no âmbito da lei e não fora dela.

Referências Bibliográficas

- Brochmann, Grete; John Erik Dolvik (2006). Is immigration an enemy of the welfare state?. In Demetrios G. Papademetriou (Ed.), *Europe and its immigrants in the 21st century: a new deal or a continuing dialogue of the deaf?* (pp.155-178). Washington DC: Migration Policy Institute.
- Duarte, Maria Luísa (2011). O Tratado de Lisboa e o sistema europeu de proteção dos direitos fundamentais. In Nuno Piçarra (Coord.), *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa* (pp.81-98). Coimbra: Almedina.
- Eurostat (2013). *Main statistical findings, foreign and foreign-born population*. Recuperado em 10 de Abril, 2014, de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Euskirchen, Markus; Henrik Lebuhn & Gene Ray (2007). *From borderline to borderland: the changing European border regime*. Recuperado em 10 de Abril, 2014, de <http://www.monthlyreview.org>.
- Frontex (2013). *Frontex Risk Analysis Network Quarterly, quarter 3, July –September*. Recuperado em 10 de Abril, 2014, de <http://frontex.europa.eu>.
- Guild, Elspeth (2011). Immigration and the Lisbon Treaty: understanding the EU's new role. In Nuno Piçarra (Coord.), *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa* (pp.157-174). Coimbra: Almedina.
- Lavenex, Sandra (2010). Justice and Home Affairs: communitarization with hesitation. In Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young (Ed.), *Policy-making in the European Union* (pp.457-477). Oxford: University Press.
- McCormick, John (2011). *European Union Politics*. England: Palgrave Macmillan.
- Munz, Rainer (2014). *The global race for talent: Europe's migration challenge*. Recuperado em 14 de Abril, 2014, de <http://bruegel.org>.

- Papademetriou, Demetrios G. (2005). *The global struggle with illegal migration: no end in sight*. Recuperado em 11 de Abril, 2014, de <http://migrationpolicy.org>.
- Peers, Steven (2000). *EU Justice and Home Affairs Law*. London: Longman.
- Piçarra, Nuno (2007). Liberdade, Segurança e Justiça: valores fundamentais da União Europeia, *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa, 46, 88segs.
- Pollack, Mark A., Helen Wallace & Alasdair R. Young (2010). EU policy-making in challenging times: adversity, adaptability, and resilience. In Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young (Ed.), *Policy-making in the European Union* (pp.481-501). Oxford: University Press.
- Rosenblum, Marc R. (2010). *Immigrant legalization in the United States and European Union: policy goals and program design*. Recuperado em 10 de Abril, 2014, de <http://migrationpolicy.org>.
- Wallace, Helen (1997). Politics and policy in the EU: the challenge of governance. In Helen Wallace & William Wallace, *Policy-making in the European Union* (pp.3-36). Oxford: University Press.