

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL

**A União Europeia, a Livre Circulação de Trabalhadores e a Construção de
uma Política Comum para o Gerenciamento de Fronteiras de 2000-2008**

Breno José Albuquerque Lima

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal

Monografia apresentada ao Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Relações Internacionais

Brasília, abril de 2011

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma colaboraram para a conclusão deste curso, bem como a familiares e amigos, que cooperaram na elaboração e finalização deste estudo.

Resumo

A livre circulação de pessoas entre os países da Europa é um sonho antigo de pensadores e filósofos. A ascensão do regime da União Europeia como um passo adiante na fixação deste objetivo comum foi avaliado em várias negociações e ratificado em vários tratados pelos os países da região. Este estudo é sobre a construção de um regime com essa finalidade, cujo objetivo principal foi à análise das formas de livre circulação de trabalhadores *intra* e *extrabloco* no período de 2000 a 2008, dentro da União Europeia. Adicionalmente, relatou-se a trajetória da União Européia com o intuito de encontrar elementos que permitissem a melhor compreensão das razões que motivam esse ideal, bem como identificou-se os principais pontos de convergência entre atores e protagonistas, dentro do processo de construção de uma política e de sua institucionalização.

Palavras chaves: livre circulação de pessoas, União Européia

Abstract

The free circulation of people between european countries is an old dream of the thinkers and philosophers. The rise of European Union as regime is a step forward in establishing this common goal and it has been evaluated in various negotiations and ratified in treaties between various countries in the region. This study is about building a system for this purpose, whose main objective it was to examine ways to free movement of workers from in and out of European borders, in the period 2000 to 2008, within the European Union. Additionally, it was reported the trajectory of the EU, with specific object to find elements to better explain the topics of agreement in between actors and protagonists, inside the process and its institutionalization.

Key words: free circulation of people, European Union

LISTA DE GRÁFICOS

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EUROPEIA E PRINCIPAIS TRATADOS - 1800 A 2008	11
---	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. A TRAJETÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA	9
GRÁFICO – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EUROPEIA E PRINCIPAIS TRATADOS – 1800 A 2008.....	11
1.1. O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA EUROPA	13
1.2. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE IMIGRAÇÃO.....	17
2. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA	21
2.1. A IMIGRAÇÃO EXTRABLOCO	22
2.2. A IMIGRAÇÃO INTRABLOCO	23
3. A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PARA A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS NA UNIÃO EUROPEIA.....	38
4. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS: O PROBLEMA E A BUSCA DE UMA POLÍTICA COMUM.....	44
4.1. AGÊNCIA EUROPEIA PARA O GERENCIAMENTO DE COOPERAÇÃO OPERACIONAL DE FRONTEIRAS EXTERNAS DOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA – FRONTEX.....	46
CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	54

SIGLAS

Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo

BNP – British National Party (Partido Nacional Britânico)

Ceca – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CED – Comunidade Europeia de Defesa

CEE – Comunidade Econômica Europeia

ESDP – European Security and Defence Policy

Euratom – Comunidade Europeia de Energia Atômica

Frontex – Agência para Gerenciamento Operacional de Cooperação de Fronteiras Externas dos Países Membros

MCE – Mercado Comum Europeu

Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIB – Produto Interno Bruto

TUE – Tratado da União Europeia

UKIP – United Kingdom Independent Party (Partido Independente do Reino Unido)

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Introdução

A livre circulação de trabalhadores, também referenciada como livre circulação de pessoas, entre os países do continente europeu é antiga. Conforme Lessa (2003), sua construção, complexa, pode ser descrita como um regime baseado numa política comum para os países da região. As razões que fundamentam o grau em que ocorre o processo de integração entre os países são a princípio econômicas, mas também relacionadas à conceituação de uma política internacional comum para a livre circulação de mercadorias, serviços e capital existente entre os países. Dessa discussão já resultaram, ao longo de vários anos, tratados de cooperação. A principal motivação para esse trabalho surgiu, em primeiro lugar, das razões para o estabelecimento da livre circulação, ao mesmo tempo da construção de um regime supranacional da União Europeia, ao que tudo indica parecem estar interligadas. Em termos políticos, existem várias implicações econômicas que contribuem ou não para o desenvolvimento da região. E, em segundo lugar, constitui-se num desafio para as relações internacionais entre os países. Existem, ainda, várias justificativas pelas quais se interligam as demandas da economia e a política internacional nos países europeus, principalmente, no que diz respeito à livre circulação de trabalhadores, à integração econômica, que desde a Revolução Industrial, no século XIX, procuram corrigir eventuais distorções do mercado de trabalho.

A livre circulação de trabalhadores entre os países-membros da União Europeia é o tema desta Monografia de Conclusão de Curso. Para isso, relata-se como ocorre a consolidação desse fato entre os países-membros, a conciliação dos interesses políticos, alguns aspectos da teoria sobre a imigração, as relações econômicas, a construção de barreiras institucionais e os diversos tratados internacionais, resultantes do processo. O estudo do período de 1945 a 2008 trata do processo de construção do regime da União Europeia, cuja finalização do processo de livre circulação de trabalhadores, com base no desenvolvimento econômico, desdobramentos políticos, é demonstrada com objetivo de identificar a promoção do desenvolvimento autossustentável da região e da promoção da paz.

Este trabalho foi disposto dentro da abordagem político-econômica. Os temas tratados pelo bloco europeu, no que diz respeito à implementação de barreiras, ao tratamento dos desajustes do mercado de trabalho, as implicações do processo de concessão de asilo e ao processo de

institucionalização servem de base de inquietação e estímulo. Como já especificado, a livre circulação de trabalhadores na Europa é antiga, o processo de sua construção é complexo e a forma de institucionalização recente. A postura adotada pelos Estados-membros sobre a organização política, a influência de setores econômicos produtivos e da sociedade, a luta pelos Direitos Humanos não estão detalhados neste trabalho. A relevância para o estudo em foco reside na construção da política comum dos países-membros nos países de destino, no processo de alocação de trabalhadores no mercado de trabalho e na capacidade dos mercados de gerarem postos de trabalho, de redistribuir renda.

O estudo da livre circulação de trabalhadores, como um trabalho de conclusão de curso, foi motivado pelo caráter empreendedor, isto é, a construção do regime da União Europeia, seja em quaisquer configurações, presume o desafio de administrar diferenças. A política comum está inserida num cenário repleto de interesses adversos e, do ponto de vista institucional, as implicações do processo são investigadas e os resultados indicam a necessidade de se engendrar esforços ou não para resolver problemas em comum, como a demanda de emprego, a promoção do equilíbrio no mercado de trabalho na Europa e a resolução de conflitos étnicos ligados à concessão de asilo a refugiados.

O tratamento atribuído à livre circulação de trabalhadores pela Europa é econômico, ou seja, a livre circulação é somente para o trabalho. A discussão envolve a sociedade organizada, setores econômicos e governos. Os governos são os principais protagonistas na implementação de uma política fronteira. A relevância do tema decorre da ampla participação da sociedade na sua discussão e na influência do tema nos debates político-eleitorais dentro dos países-membros. A solução dos problemas, na forma de alargamentos ou não, tem recebido tratamento cauteloso e constitui-se num desafio a ser superado pelas instituições.

O processo histórico e a análise de dados têm como finalidade identificar a Política de Livre Circulação de Pessoas e descrever os movimentos mais recentes após o surgimento da União Europeia na década de 1990. Procurou-se também traçar a tendência no comportamento dos principais atores na implementação dessa política comum.

O problema foi investigado segundo uma abordagem multidisciplinar. O tratamento atribuído aos estrangeiros e a integração social são subtemas relevantes no que se refere à implementação de políticas públicas, mas não se constitui em foco deste trabalho. A análise do processo histórico da construção do regime recebeu tratamento específico. Há ainda referências

sobre as instituições que tratam da política para livre circulação de trabalhadores, como da criação da Agência para Gerenciamento Operacional de Cooperação de Fronteiras Externas dos Países Membros, a Frontex, cujo fim específico é o de lidar com as instituições responsáveis pela administração de fronteiras.

O aumento da participação de estrangeiros na força de trabalho tem efeitos de longo prazo ao mesmo tempo que a integração econômica torna inevitável o aumento gradual da interdependência entre os países-membros do bloco. O tratamento dispensado pela União Europeia e seus países-membros às questões migratórias é apresentado neste trabalho sob duas dimensões *intra* e *extrabloco*. A circulação de cidadãos entre os países-membros é livre para o trabalho¹, a imigração *extrabloco* surge como um problema bem mais complexo.

Assim, o objetivo geral desta Monografia é analisar as formas de livre circulação de trabalhadores *intra* e *extrabloco* no período de 2000 a 2008. As razões para esta delimitação estão correlacionadas aos quatro objetivos específicos relacionados à pesquisa, quais sejam:

- (1) apontar a trajetória da União Europeia;
- (2) identificar os principais pontos de convergência entre atores e protagonistas na União Europeia para a livre circulação de pessoas;
- (3) analisar o processo de construção de uma política na União Europeia; e
- (4) descrever o processo de institucionalização em meio à política comum entre os países da União Europeia.

A Metodologia empregada para a elaboração desta Monografia foi a da seleção de artigos que tratam sobre imigração na Europa, dos quais foram elaboradas a resenha da literatura que compõe este trabalho. Por ser tratar de um trabalho de conclusão de curso de especialização, o critério adotado na seleção desses artigos foi o técnico, em primeiro lugar, por isso na sua grande maioria as referências são produções técnicas de organismos e de governos. No que diz respeito ao critério de reconhecimento buscou-se nas fontes tradicionais da literatura das Relações Internacionais o embasamento teórico e sobre a formação política e econômica da Europa. Em terceiro, optou-se pelo critério de encontrar elementos que atendessem a necessidade de se compreender melhor e estruturar um modelo que pudesse explicar da melhor maneira possível o tratamento de problemas pelas diversas instituições envolvidas no processo de unificação da

¹ O Tratado que instituiu a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço foi firmado em 18 de abril de 1951, em Paris – Tratado de Paris (LESSA, 2003, p. 47).

Europa. Esses três critérios podem ser resumidos como histórico, modelagem e econômico e configuram as dimensões que corroboram no desenvolvimento dos capítulos, bem como das conclusões estabelecidas. Também foram elaboradas notas catalográficas, que selecionam fragmentos dos textos consultados, bem como um breve resumo que serviu de base para a elaboração do texto final.

Esta monografia foi organizada em três capítulos. Do Capítulo 1 consta a análise histórica do processo de construção da União Europeia, com base nos principais Tratados Internacionais de sua constituição, fatos históricos e respectivas consequências. O Capítulo 2 foi dedicado à análise da livre circulação de trabalhadores intra e extrabloco e sua repercussão no processo de construção do regime europeu, abrindo espaço para descrição do tratamento atribuído à livre circulação de trabalhadores pela Alemanha, Inglaterra, França, Portugal Espanha e Áustria. Em se tratando do Capítulo 3 foi descrito o processo de institucionalização da política comum para a livre circulação na Europa. O Capítulo 4 trata da problemática que envolve a livre circulação de pessoas e da busca de uma política comum. Por fim, constam as principais conclusões e os resultados do estudo realizado.

1. A trajetória da União Europeia

Segundo Lessa (2003), a ideia de integração é antiga, com base no consenso de que a integração do continente europeu seria benéfica ao seu desenvolvimento. Vários são os trabalhos com esse tema, e alguns deles datam de mais de 100 anos, mais precisamente do século XVII, quando filósofos como Emeric Crucé, Maxilimien de Béthune – o Duque de Sully, Abade Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Emanuel Kant e Tocqueville já discutiam sobre uma eventual integração do continente. A forma escolhida para a integração nunca foi alvo de consenso. Inicialmente, pode-se dizer que, no campo dos debates, as visualizações institucionais de uma Europa unida abrangem a construção de uma confederação e perpassam pela construção de um regime meramente econômico, ou de um híbrido, cujo principal objetivo é a Paz duradoura.

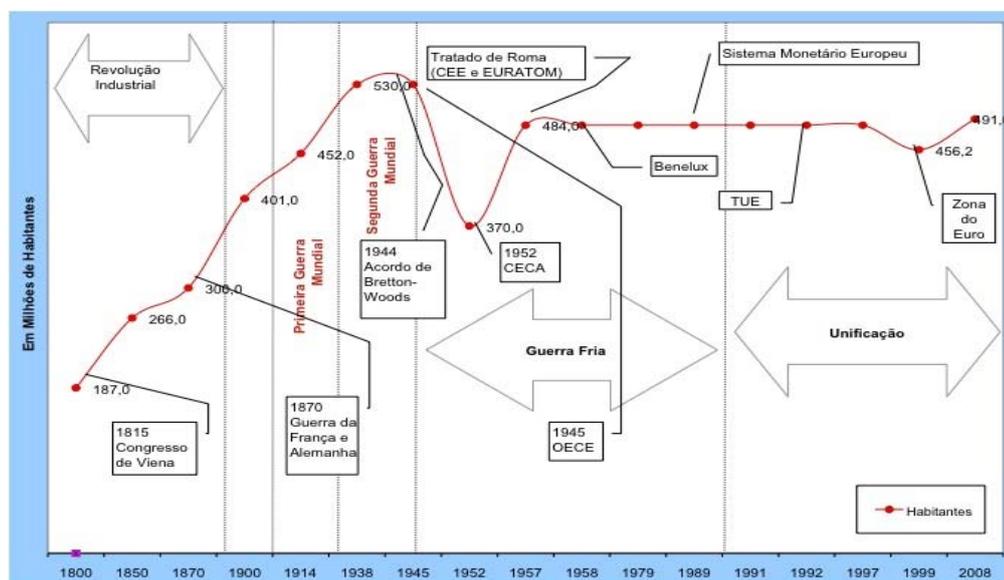
A importância da influência do continente europeu para todo o mundo é perceptível e pode ser descrita como resultado direto do período em que a Inglaterra exercia a hegemonia no planeta, controlando rotas de comércio e os recursos naturais, bem como a França controlando a Europa sob o Sistema Continental de Napoleão em 1810. Adicionalmente, GRUPELLI e SALDANHA (2006) afirmam que a Europa se transformou num centro irradiador de conhecimento, costumes, ideias e recursos financeiros, que por muito tempo tornaram-na o principal orientador do sentido do desenvolvimento econômico. A Europa pode ser compreendida como um ambiente para o estudo e a compreensão de problemas vinculados à promoção do desenvolvimento humano. A participação e as influências são históricas e, via de regra, estão permeadas por passagens que registram tanto o acolhimento de povos migrantes, com suas culturas e avanços no conhecimento, como o palco de guerras, conflitos, discussões, que resultaram em avanços ou retrocessos para a comunidade internacional.

Por exemplo, Renouvin e Derouselle, em 1967, explicam que o ritmo do desenvolvimento industrial nos Estados Unidos da América teria sido mais lento, entre 1895 e 1914, sem o afluxo dos imigrantes que constituíam 60% da mão-de-obra na Nova Inglaterra, na Pensilvânia e na região de Chicago. Assim, sendo polo irradiador para outras partes do mundo, existem hoje na Europa várias referências sobre integração. Numa perspectiva de longo prazo, para efeitos deste estudo, foi delimitado até o século XVIII, por ser o princípio de sua industrialização. Assim, sua reorganização política na constituição dos Estados-membros, dentro do processo de integração, surge como alternativa para solução de diferenças seculares.

O papel do surto demográfico é exaltado na Bélgica, na Inglaterra e na Alemanha, entre 1890 e 1914, e mostrou que o aumento populacional havia sido um estimulante para a produção, e a indústria não teria se desenvolvido tão rapidamente se os excedentes da população rural não houvessem ofertado uma abundante mão-de-obra. As mudanças que aceleraram o processo estão vinculadas ao crescimento populacional, em combinação com as vantagens produtivas proporcionadas pelo aperfeiçoamento da produção, resultado da mecanização provocada pela Revolução Industrial, com ganhos de escala, aumento da renda na economia e das duas Grandes Guerras. A integração política, como resultado do aumento da interdependência graças ao aperfeiçoamento das transações comerciais, dos serviços de transportes, das transações financeiras, alterou costumes e deu margem ao surgimento de novas oportunidades que resultaram na criação de instituições dentro da sociedade.

A seguir, o Gráfico demonstra a evolução do número de habitantes nos países que hoje integram a União Europeia e indica alguns fatos históricos e tratados firmados pelos países. A curva se origina em 1800 em trajetória ascendente. No período de 1800 a 1900, há o surto populacional indicado por Renouvin e Derouselle (1967) como resultado do processo de industrialização. Logo após 1945, terminada a Segunda Guerra Mundial, percebe-se o declínio populacional e posterior estabilização de seu crescimento. Nesse período, consta que a Europa entra no chamado processo de envelhecimento populacional. A fase que começa ao final da Segunda Grande Guerra é caracterizada pela Guerra Fria e pela assinatura de série de Tratados Internacionais, sendo o aumento da população o principal resultado do processo de industrialização do final do século XIX.

Gráfico – Evolução da População Europeia e Principais Tratados – 1800 a 2008



Fonte: Montagem do autor².

RENOUVIN e DEROSSELE (1967) ainda especificam que o crescimento do produto interno dos países ou da riqueza no continente fez crescer a população, sobretudo a urbana, e colocou em evidência as limitações e as necessidades do estado em administrar os recursos disponíveis. Com o crescimento econômico, a população deixou de ser fator de estabilidade política e de segurança nacional, em que o poder de ataque pertencia ao país que possuísse o maior potencial industrial e não ao que tivesse o maior número de reservistas. O contingente populacional de um país no século XIX podia ser justificado por três condições básicas: a oferta de postos de trabalho, de capital e de terras agricultáveis disponíveis na economia. A terra, o capital e o trabalho eram fatores de produção responsáveis pela construção da riqueza e de valores dentro da sociedade. Em contraponto, as facilidades alcançadas com a industrialização alteraram para sempre a forma e as quantidades combinadas desses fatores e asseguraram o aperfeiçoamento da atividade econômica, com maior eficiência dos meios de transporte, das comunicações, da urbanização, do incremento à atividade financeira e comercial. As economias

² (1) - CIA World Fact Book. Disponível em: <http://www.worldfactbook.org>.

(2) www.europa.org.

(3) RENOUVIN, P. e DUROSELLE, J. B. – Introdução à História das Relações Internacionais, p. 34.

passaram a gerar mais riqueza, com o comércio e os serviços, que por sua vez passaram a fomentar novos hábitos e costumes dentro da sociedade.

Essa espécie de reorganização produtiva, da mudança da manufatura para a indústria, resultou no surgimento da sociedade industrial e contribuiu para novo ordenamento das oportunidades econômicas e alavancagem do desenvolvimento. A produção industrial e a tecnologia empregada são responsáveis pelo enriquecimento e incremento no processo de acúmulo de capital, bem como sua forma de organização. A transição de uma sociedade manufatureira para industrial influenciou diversos setores produtivos. Assim, nos séculos XVIII e XIX, ao que parece, o desenvolvimento tecnológico passou a ser fator de segurança, ao passo que o desenvolvimento populacional ganhou maior importância no desenvolvimento econômico³.

Para WEDEN (2007), a indústria tornou-se um dos principais protagonistas políticos para difundir a ideia da livre circulação de trabalhadores. Isso pode ser observado durante a Revolução Industrial, sobretudo na Alemanha e na fase de reconstrução da Europa após a Segunda Guerra, dentro da sociedade e das discussões sobre imigração. A participação do Setor Industrial⁴ era no sentido de incentivar o debate em torno da promoção da imigração sob a égide de uma política estruturada com base nas vantagens econômicas. O consenso era de que, para uma economia em crise de escassez de mão-de-obra, como a francesa após a Segunda Guerra, eventuais carências de mão-de-obra poderiam ser supridas pelo incentivo à imigração de suas colônias africanas ou ser vantajosas para os setores da construção civil e da mineração, da indústria de base francesa do século XIX, de nações menos estruturadas da Europa, como a Itália, o Leste Europeu, cujos excedentes populacionais eram fontes de trabalhadores de baixo custo para suas indústrias. As decisões empreendidas pelos países europeus, sobretudo a França, eram políticas, muitas vezes não democráticas. A criação de barreiras institucionais à imigração em países contrários à livre circulação de trabalhadores era motivada por sua incapacidade de absorver o próprio excedente populacional e de necessidades vinculadas à segurança nacional.

³ Adam Smith, A riqueza das Nações – Investigação sobre sua Natureza e Suas Causas, Vol I, p. 287-293

⁴ Indústria da Construção Civil e de Base, (WEDEN, 2007).

1.1. O processo de construção da Europa

De acordo com LESSA (2003), o potencial econômico da União Europeia é elevado como um mercado consumidor. Trata-se de uma economia complexa, em que a Europa de hoje, do século XXI, possui uma população bem mais qualificada para o mercado de trabalho. A União Europeia representa o terceiro PIB do planeta, comparável aos Estados Unidos, à China e ao Japão. É por isso que se trata de uma economia tão grande, rica e complexa quanto à norte-americana, pois a soma dos PIBs são equivalentes. As importações e as exportações correspondem a um quinto do total das correntes do comércio internacional.

A discussão em torno da sua forma de integração gira em torno de três importantes visões quanto ao processo de cooperação entre os Estados-membros e podem ser qualificadas como Federativa, Funcional Gradual e Econômica. Para LESSA (2006), tal classificação está vinculada às formas quanto à implementação de um eventual regime para se institucionalizar a integração. No caso Federativo, é o convencimento de que somente pela iniciativa política poderia se criar um sistema como o inspirado pelo modelo adotado nos Estados Unidos da América, assim como ter um controle único sobre assuntos externos e de defesa, em que o “governo” fosse capaz de proporcionar estabilidade suficiente para sustentar a prosperidade dos países do continente. Outro grupo defende uma abordagem Funcional, mais pragmática, considerando que problemas econômicos comuns exigiriam respostas comuns e, portanto, a integração ocorreria sob a forma de aproximação que se faria gradual e por setores que criariam as condições necessárias para o estabelecimento de uma Europa unificada. O terceiro grupo acreditava na via Econômica como alternativa à promoção da unificação e visava promoção da unidade por meio da estreita cooperação entre os governos, preferindo arranjos intergovernamentais aos supranacionais. Essas três abordagens coabitaram e raramente uma delas esteve ausente nas decisões mais importantes tomadas acerca da integração política econômica da Europa Ocidental.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, surgiu gradualmente a ideia de que os graves problemas econômicos enfrentados pelos países da Europa Ocidental eram em grande medida comuns e poderiam ser melhor resolvidos pela unificação progressiva das ações. O mais importante desses problemas econômicos eram as Indústrias do Carvão e do Aço francesas e

alemãs, fundamentais para a reconstrução econômica, já que se encontravam geograficamente contíguas, mas nacionalmente separadas. Tendo em vista isso, o ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman, apresentou, em 9 de maio de 1950, um plano para a exploração conjunta dos recursos do carvão e do aço da Europa Ocidental, sob uma única autoridade e a criação de um mercado único – surgia assim uma alternativa viável à solução de problemas iguais.

A República Federativa Alemã, Itália, França e os países-membros do Benelux⁵, acolheram o Plano Schuman com entusiasmo. O Tratado que instituiu a Ceca foi firmado em 18 de abril de 1951, na cidade de Paris, instalando um mercado comum e progressivo para o carvão e aço. Como consequência, houve a supressão de direitos alfandegários, de medidas discriminatórias e de subsídios ou ajudas de qualquer natureza eventualmente acordadas pelos Estados-membros e produtores nacionais, de restrições quantitativas à livre circulação desses bens e finalmente de trabalhadores. O Tratado de Paris, que estabelecia a Ceca, entrou em vigor em 25 de julho de 1952 (LESSA, 2003).

O ânimo de integração da Europa estava diminuído pela derrota do projeto da CED (1954). Naquela oportunidade, os governos dos países do propuseram um projeto que poderia propiciar o relançamento da integração regional, na forma de criação de um mercado comum amplo, caracterizado pela livre circulação de bens, capitais e de mão-de-obra. Propôs-se um programa amplo para a integração, que incluiria, na organização comunitária da Europa, a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, o desenvolvimento do comércio de energia convencional e atômica, a organização de uma rede europeia e de vias de transportes e, eventualmente, da preparação progressiva de um mercado comum sem direitos alfandegários, quotas e licenças de comércio. Nos meses seguintes, após intensa negociação, definiu-se a criação de duas comunidades regionais, a CEE e a Euratom, cujos tratados foram assinados na Itália, em Roma, em 25 de março de 1957, ratificados pelos parlamentos dos Estados-membros entre setembro e dezembro daquele mesmo ano, e entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958 (LESSA, 2006).

O Tratado que instituiu a CEE foi um dos marcos fundamentais no processo de integração da Europa e tinha como objetivo principal criar um mercado comum entre os eventuais países-membros, promovendo desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, de expansão contínua e equilibrada, melhoria acelerada do nível de vida das suas populações, e evidentemente

⁵ Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

estreitar as relações entre os Estados europeus. A criação do MCE levaria também à abolição de outros obstáculos, como aqueles existentes na circulação de trabalhadores, de bens e serviços e de capitais entre os Estados-membros, além do estabelecimento de condições favoráveis à livre concorrência, ficando proibidas as formas danosas de proteção, de discriminação e de associação entre as empresas nacionais. Por fim, a grande inovação do Tratado consistia no estabelecimento de uma política comunitária, inclusive agrícola.

A simples decisão de fundir as instituições comunitárias não desfez os obstáculos que surgiram. Por exemplo, se estavam sendo unificadas estruturas com poderes e liberdades de ação diferentes, como aqueles que detinham a Alta Autoridade da Ceca e as Comissões da CEE e da Euratom, qual seria o grau de coesão das novas estruturas, ou seja, a quem seria atribuído o *status* de Capital da Europa ou como seriam nomeados os membros da Comissão? A alternância entre os súditos dos diferentes Estados-membros era questão que permanecia em aberto. Em virtude do desacordo em torno disso, o Tratado de Bruxelas de 1965, e a fusão dos executivos comunitários, entrou em vigor apenas em julho de 1967, com considerável atraso com relação à data prevista.

Por outro lado, cerca de 20 anos depois, o fim da Guerra Fria provocou grandes e intensas modificações na estrutura das Relações Internacionais contemporâneas. O término de um sistema político bipolar foi a derrocada para a reunificação da Alemanha, desestabilização do Leste Europeu. Para a Europa Ocidental, serviu de impulso para o ressurgimento da ideia de Europa, e provocou inicialmente, em grupos políticos localizados e depois nas diplomacias, uma grande atividade dirigida para a criação de uma maior unidade continental.⁶ O que vinha aprofundando a sua integração foi como um desafio muito importante sobressair dos escombros da ordem bipolar, da reunificação da Alemanha, formalizada em outubro de 1990, e da transição dos países socialistas para economias de mercado, repleto de contratempos e com intervenção direta dos Estados Unidos, como na Guerra da Yugoslávia e do Kosovo.

Conforme LESSA (2006), vários fatores internos reforçavam a percepção de que o processo de construção de um regime de integração entre os países da Europa Ocidental seria benéfico para o Continente. Em primeiro lugar, porque muito dos futuros Estados-membros tinham a percepção de que os benefícios alcançados pelo mercado único somente aconteceriam se ações importantes fossem empreendidas no sentido da criação de uma união econômica e monetária. Essa era a visão Econômica da integração como alternativa viável. A criação de uma moeda

⁶ LESSA, 2003, pp. 26-27.

comum era considerada com alternativa necessária para eliminar as distorções do comércio provocadas pelas oscilações da Taxas de Câmbio, das Cestas Monetárias, e vista como alternativa à promoção de maiores facilidades para os agentes do mercado e às condições para o planejamento empresarial, eliminando os custos relacionados à conversão de divisas. Em segundo, havia uma crescente necessidade, entre a Comunidade Internacional, de políticas sociais supranacionais que compensassem os impactos negativos deixados pela liberalização e do processo de desregulamentação dos mercados nacionais, causados pela criação do mercado único e conseqüente internacionalização. Em terceiro lugar, o desmantelamento dos controles de fronteiras para trabalhadores criariam demandas por novos mecanismos de controle comunitário para o mercado de trabalho, por exemplo, lidar com o fluxo transnacional decorrente da livre circulação de trabalhadores, como o eventual crescimento dos ilícitos transnacionais, o crime organizado, o tráfico de entorpecentes, o terrorismo e, especialmente, as novas correntes de migratórias oriundas da Europa Centro-Oriental e do norte da África. O aumento dramático das prerrogativas comunitárias provocado pela instituição das novas regulamentações necessárias à criação do mercado único rerepresentava o problema de “déficit democrático”. A partir de então, a burocracia comunitária passou a exercer poderes cada vez maiores sobre um número de competências, mas sem controle e transparência desejáveis.

Ainda conforme exposto por LESSA (2003), o Núcleo de Maastricht, entretanto, era pelo estabelecimento da união econômica e monetária, pela qual, no mais tardar a 1º de janeiro de 1999, as moedas nacionais dos Estados-membros foram substituídas por uma moeda única, que foi batizada com o sugestivo nome de “Euro”. Todos os países que comprovassem boas condições fiscais, econômicas e financeiras estariam aptos a ingressar no novo regime monetário. O Tratado de Maastricht é a peça fundadora da União Europeia e pode se dizer que inovou o Direito Comunitário em muitos sentidos, sendo um dos principais o de entendimento subjacente do que é o processo de construção da Europa, e este processo de construção não poderia ali se dar por concluído. A disposição do artigo “n” do TUE especificava que uma outra rodada de negociações intergovernamentais deveria ser instalada 4 anos depois da sua entrada em vigor para que o seu funcionamento fosse examinado. Dessa dinâmica deveriam sair ajustes que permitissem o aumento da capacidade de ação externa da União, prepará-la para um melhor funcionamento e para novos alargamentos e, dos rumores diante da integração percebida pela maior parte dos líderes europeus nos seus países, em virtude da absorção dos impactos iniciais

das medidas de convergência e de austeridade necessárias para a consecução do Euro, fez com que se adotasse uma atitude cautelosa no sentido de novos aprofundamentos.

1.2. Aspectos teóricos sobre imigração

As principais razões que levam um indivíduo a imigrar podem ser individuais e coletivas, segundo afirmação de Peixoto (2001), Dustmman (2003) e Brady (2008). De acordo com eles, existem algumas palavras chaves ou termos que ajudam na compreensão do tema, são elas: livre circulação de trabalhadores, região de origem e destino, salário líquido, barreiras institucionais, custo líquido e psicológico para imigrar, custo. Além de admitir variáveis comuns no processo de imigração, admitem que muitas vezes as razões não podem ser identificadas.

De acordo com os citados autores, a definição das regiões quanto à origem e ao destino decorre da necessidade de se descrever fatores que limitam a sua compreensão. A própria citação de um determinado país ou região torna a compreensão do fenômeno tendenciosa em si mesma, o que nem sempre permite a explicação das razões para a imigração na sua totalidade, a não ser nos casos de comoção ou guerras. Os ganhos salariais, de incremento da renda, decorrem do grau de desenvolvimento comparado das economias de origem e de destino, que é diferenciado pelas possibilidades de ganhos. Ou seja, quanto melhor for a promessa de um incremento na renda, maior será a propensão do indivíduo a buscar novos horizontes. Os custos, que podem ser líquido e psicológico, tentam explicar o quanto um indivíduo estaria disposto a perder no momento inicial ao deixar sua região de origem. O custo líquido é relativo a valores financeiros ou materiais, ligados à renda ou ao conforto que o imigrante perderá na região de origem com base na promessa de ganhos futuros superiores na região de destino. O custo psicológico envolve valores individuais e de caráter imaterial ou emocional, difíceis de se identificar. Presume-se que estes são ligados aos laços familiares e aos vínculos afetivos à região de origem e à sua capacidade individual de recriação na região de destino. Em muitos casos, dado o caráter social do problema social da imigração, ou dessa decisão ser baseada nas informações obtidas nas redes sociais ou pessoais, constituem um caráter individual que ameniza esse problema.

Estão entre as principais razões para imigrar os diferenciais econômicos, que sobremaneira se vinculam às diferenças salariais e às barreiras institucionais e ao próprio custo líquido de se migrar. As diferenças salariais surgem do entendimento de que o salário líquido da região de

saída é menor do que o da região de chegada. Os ganhos salariais normalmente impactam essa decisão. A possibilidade de aumentar a renda é preponderante para a tomada de decisão de imigrar, inclusive sobre os demais fatores.

As barreiras institucionais decorrem dos interesses de cada um dos países e têm sua origem na política pública implementada por esses países como forma de alcançar seus objetivos específicos enquanto Política de Imigração. Como observado, sua constituição e existência são fatores que influenciam a tomada de decisão pelos indivíduos, isto é, como cumprem a função do Estado na constituição de uma política pública voltada para a manutenção das fronteiras e do equilíbrio social e econômico de cada país. Normalmente, podem servir como barreiras institucionais os critérios ligados às relações familiares e ao local de nascimento, aspectos individuais relativos à propensão do indivíduo a imigrar, como grau de especialização ou legais. Para a União Europeia, as citadas barreiras são também responsáveis pela constituição de normas diretrizes para a institucionalização do regime de imigração dentro do bloco.

Se para a Ciência Econômica as barreiras institucionais são tomadas como uma variável importante na avaliação individual para a decisão, a dificuldade de ultrapassar fronteiras também é importante por envolver critérios ligados à decisão que envolve um cálculo intuitivo pelo imigrante quanto ao país de destino. As restrições normativas para o ingresso em um determinado país, sua barreira alfandegária, têm influência direta no estabelecimento de regra migratória e são o principal campo de atuação das relações internacionais.

Para SJAAST (1962), HARRIS e TODDARO (1970), a decisão de imigrar está relacionada às diferenças entre o retorno de capital humano e o custo da imigração. O indivíduo ao imigrar seria como se estivesse realocando recursos materiais e individuais em outra economia que abrange não só o valor gasto com seu treinamento, na economia de origem, mas também o montante gasto na mudança para a economia de destino. A imigração pode ser definida como uma espécie de realocação de recursos que pode resultar em prejuízos ou ganhos materiais para as economias envolvidas, seja a de origem ou de destino.

DUSTMANN (2003) explica que se trata de verdade econômica o debate teórico em torno desse tema e consegue apontar evidências sobre vários aspectos que estão correlacionados à discussão do problema por ser fácil de identificá-los. No entanto, para efeito da compreensão e até mesmo para situar e dar tratamento adequado, são observadas as características socioeconômicas e psicológicas do país de saída e as do país de entrada, bem como suas

vantagens comparativas. A premissa decorre do fato de que até o referencial de informação disponível para uma determinada população sobre uma região constitui-se como referência entre os principais fatores que definem uma determinada corrente migratória: *It's easy to see that social and economic factors characterizing both the sending and receiving countries, as well as characteristics of the potential migrant population, are associated with the costs of migration outlined*⁷.

DUSTMANN (2003) afirma que a imigração enquanto fenômeno tem sido amplamente discutida na construção de uma política comum dentro de uma perspectiva de futuro para o bloco. As medidas adotadas visam dar margem à diminuição dos efeitos negativos, porque o regime intrabloco é o de livre circulação de indivíduos desde a ratificação do TUE e, secundamente, por não se conseguir formular uma política única de imigração extrabloco que possa abranger países em mesma igualdade, uma vez que isso implicaria medidas que fogem aos valores das regras postas em prática pela atual forma de organização da política dos países-membros. A política de imigração extrabloco é individual para cada um dos países-membros. Pode-se dizer que a individualização dessa conduta dos países tem o mesmo comportamento desde a assinatura dos principais tratados, como Ceca, CEE e TUE. Um dos principais fatores que influenciaram todo o processo de construção da política de imigração foi a “estabilidade política”, na qual muitos países-membros incentivaram a imigração para outros países, principalmente para reduzir os desajustes sociais e reduzir a demanda por postos de trabalhos.

Por exemplo, reserva de mercado, em que as populações imigrantes em outras partes do mundo passaram a serem consideradas como consumidores dos produtos das economias recém-industrializadas da Europa e principalmente por manterem seu consumo vinculado aos hábitos de origem. O crescimento econômico dos EUA do final do século XIX até o início da década de 1930 pode ser explicado como um fenômeno à parte observado dentro das correntes migratórias. Segundo Renouvin e Derouselle (1967), nenhum país recebeu tantos imigrantes europeus como os EUA, originalmente, eslavos, italianos e muitos já em segunda onda migratória. Os EUA durante muito tempo investiram na imigração, no entanto, com o advento da Crise de 1929, a política passou a ser alvo de críticas e se converteu num problema, não só porque a mão-de-obra estrangeira apresentava problemas na sua absorção pela economia e sociedade, devido ao nível de

⁷ E fácil ver que fatores sociais e econômicos caracterizam países como de origem e destino, tal como as características da população migrante, que são associadas ao custo de migração. (Dustmann, 2003, p. 13)

preparo e de dificuldade de aprendizado do idioma, mas também porque passaram a preservar hábitos e costumes de origens e não mais se homogeneizavam às populações locais.

2. A livre circulação de pessoas na União Europeia

Em estudo realizado por GRUPELLI e SALDANHA (2005), consta que, em termos gerais, a busca incessante pela sobrevivência, a necessidade de obter melhor qualidade de vida, a fuga em razão das guerras e as perseguições religiosas ou por ideologia política estão entre os fatores que encorajam a imigração pelo mundo, a transposição de fronteiras e o abandono das origens. O território europeu em muitas ocasiões passou por conflitos que acabaram por reorganizá-lo politicamente, como também levou seus habitantes a buscarem condições de vida mais favoráveis em outros lugares. A devastação causada pela guerra criou a necessidade, por diversas vezes, de reconstrução a partir de um processo que tem como objetivos a paz duradoura, a cooperação e a integração entre os Estados e, por sua vez, o desenvolvimento econômico e social. A partir de Tratados Constitutivos, como o que deu origem à União Europeia, o bloco não somente criou condições para o desenvolvimento de um mercado comum que fizesse da relação de interdependência econômica e política aliada no processo de desenvolvimento regional, como também a adoção de diversas medidas que aboliram obstáculos à livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores entre os Estados-membros.

A diminuição das barreiras alfandegárias e a livre circulação de trabalhadores estão entre os principais objetivos alcançados com a criação do mercado comum e, por sua vez, contribuíram para a constituição da União Europeia. A livre circulação foi colocada em prática com a Ceca e foi ampliada com a supressão das fronteiras interiores para os trabalhadores legalmente instituídos, com base nos princípios do Tratado de Schengen, de 1985. Esse Tratado tinha como objetivo a promoção de maior efetividade prática das ações dos Estados-membros pela livre circulação de trabalhadores, de razões econômicas, com base na diminuição gradual dos controles das fronteiras internas. Firmado na cidade de Schengen, em Luxemburgo, inicialmente não contava com adesão de todos os países, apenas de alguns poucos e, apesar do caráter intergovernamental de sua constituição, seu principal objetivo era atacar medidas operacionais. Em 1990, sendo muito mais uma convenção do que um tratado de execução, Schengen fixou regras operacionais comuns sob medidas para vistos, circulação de estrangeiros, concessão de asilo, cooperação judiciária, polícia e segurança, extradição e intercâmbio de informação.

Mais tarde, em 1997, o Tratado de Amsterdã incorporou o Tratado de Schengen, elevando, portanto, o *status* de medidas de caráter apenas intergovernamental para um Tratado que

paulatinamente foi ratificado pelos países-membros da União Europeia. Pode se dizer que, a partir de 1997, passou-se, progressivamente, a estabelecer-se um espaço que equivale aos países cuja adesão ao Tratado era confirmada pela ratificação, em que o controle sobre a livre circulação de trabalhadores nas fronteiras internas, independentemente de sua nacionalidade, caiu. Dessa maneira, criou-se um espaço de liberdade, segurança e justiça, com métodos mais eficazes e democráticos de controle de fronteiras. Ressalte-se que os Estados-membros da União Europeia aderiram a esse sistema de cooperação em fronteiras, com exceção do Reino Unido e da Irlanda.

2.1. A imigração extrabloco

Os imigrantes de países de fora da União Europeia não recebem o mesmo tratamento dispensado àqueles dos países-membros que integram o bloco europeu. Os Tratados que ratificam a referida União são “falhos” à medida que há omissão no que diz respeito à uniformização da política para livre circulação de trabalhadores de países de fora do bloco – a omissão nesse caso parece fazer a regra. Por outro lado, o próprio foco da imigração ou a livre circulação de trabalhadores, se não voltados para trabalho, fogem ao escopo das razões econômicas que parece orientar a construção de uma política comum. Os países da União Europeia são afetados diariamente pelo fluxo crescente de indivíduos, sejam imigrantes legais ou ilegais.

No que tange à imigração legal, a União reconhece nesses indivíduos a importância para determinados setores produtivos e regiões e até estabelece política orientada à supressão de carências, como a facilitação de vistos para trabalhadores na área de tecnologia da informação ou em até mesmo de áreas menos especializadas, em que os mercados de trabalho dos países apresentam dificuldades em preencher vagas. O propósito é de suprir eventuais carências por mão-de-obra e equilibrar o mercado do bloco como um todo sem internalizar problemas de países de fora.

Mesmo assim, ainda existe um déficit elevado de inserção social e comunitária para esses indivíduos, com razões relacionadas à xenofobia e ao racismo, ao subemprego e ao isolamento social. Adicionalmente, nesse cenário de instabilidade, há necessidade de atuação do poder público para se evitar o conflito social, que perpassa na obrigação de manter a ordem, pois se tornou mais complexa, graças ao caráter das fronteiras internas da União Europeia. Além de garantir a esses indivíduos segurança no seu modo da vida, em contrapartida, o Estado evoca a

vontade política de fechamento das fronteiras aos fluxos migratórios quando for constatado que está acima da capacidade de absorvê-los no tecido social, trata-se de tentativa de evitar que os imigrantes supostamente ponham a perigo o equilíbrio social interno do país e do bloco europeu.

As políticas de imigração na União Europeia encontram-se em descompasso com as políticas de integração de cada um dos países e, apesar de serem necessárias à perpetuação dela enquanto uma organização supranacional, faz-se necessário afinar interesses. Constatou-se que existe a necessidade de uma política internacional comum que crie condições de uniformizar ou de coordenar as políticas de cada um dos países para as fronteiras e que seja capaz de conciliar algo que parece inconciliável. A forma de se administrar as fronteiras assimétricas da Europa deve fazer com que elas garantam tanto a desejada uniformização do que pode vir a ser uma política migratória de suas fronteiras exteriores quanto a política de integração efetiva dos imigrantes à sociedade, cuja atuação esteja diretamente ligada à proteção dos direitos humanos desses cidadãos.

Os estudos e as diversas instituições envolvidas sugerem que a União Europeia concentre seu esforço no sentido de buscar igualdade e uniformidade de tratamento desses cidadãos, considerados muitas vezes como refugiados dentro de uma sociedade que se julga cosmopolita, reservando espaço à implementação de políticas para a socialização e integração somente aos imigrantes legais. Quanto aos imigrantes ilegais, sugere-se a criação de mecanismos de ajuda humanitária para assegurar os direitos básicos e fundamentais deles, não só na dissolução de problemas que são resultados da imigração, mas também como alternativa para mitigar situações adversas nos países de origem ou nas áreas das fronteiras exteriores ao bloco que repliquem os imigrantes.

2.2. A imigração intrabloco

Alemanha⁸

Segundo MUSEKANP (2007), o comprometimento da Alemanha é importante para o desenvolvimento de uma política comum de livre circulação de trabalhadores dentro da União Europeia. Isso se deve ao fato de que a Alemanha representa não só uma das principais economias do bloco, mas também um dos principais países de destino dos imigrantes. Desde o

⁸ MUSEKAMP, S. – Efgfoejoh National Competences – The German Position on a Common European Immigration Policy – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007.

princípio, esse país tem tido um papel importante no suporte de ações coletivas, como os demais países-membros, alcançando efetividade dentro do regime até a década de 1990, quando ainda era o principal destino da imigração. Em contraponto, a Alemanha tem se transformado num dos mais relutantes atores no desenvolvimento de uma política de imigração. Para isso, é importante mencionar fatores que permeiam a mudança de postura das lideranças políticas da Alemanha, que vão de encontro à criação de uma política substancial entre ela própria e seus parceiros europeus, no campo da imigração, com foco na regulamentação. O desapontamento dos demais países-membros é resultante do alto risco de arcar com eventuais externalidades negativas de uma política de imigração.

As mudanças políticas da Europa Ocidental até 1980 produziram uma nova corrente migratória para a Alemanha das antigas repúblicas comunistas do Leste Europeu. Entre 1991 e 2004, essa corrente alcançou 13,7 milhões de indivíduos que se mudaram para o território alemão. A imigração líquida para o país no mesmo período perfaz somente 4,1 milhões de habitantes. O principal grupo de imigrantes eram aqueles que pertenciam às etnias do Leste Europeu e da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviética, de 2,4 mil, entre 1990 e 2004, tinha como motivações asilo político; os demais, cerca de 2,0 mil, entre 1991 e 2004, eram refugiados da Guerra da Bósnia e do Kosovo, cerca de 350 mil e demais eram definidos como trabalhadores temporários, muitos não europeus ou oriundos dos novos países-membros da União Europeia, por volta de 330 mil, já em 2005.

O primeiro projeto estudado no campo da política de imigração, buscando coalizão governamental entre as forças políticas do Partido Social Democrata e do Partido Verde, compôs uma nova organização em 1998, que era o anúncio de uma nova Lei de Nacionalidade que entraria em vigor desde 1º de janeiro de 2000. Nessa Lei, estavam compreendidas as adições de novos elementos como o *jus solis* ao princípio de *jus sanguinis*, que permitiu a chamada dupla cidadania aos menores de 23 anos. O anúncio do então Chanceler Gerhard Schröder para a criação e introdução dos chamados *Green Card*, destinados a profissionais qualificados em Tecnologia da Informação, repercutiu como um catalisador de abertura de um debate político internacional sobre a imigração para Alemanha e, em geral, para União Europeia.

Como em muitos outros Estados europeus, o temor do surgimento de sociedades paralelas de estrangeiros era forte, da mesma forma como ocorrera com as correntes migratórias da Europa para os Estados Unidos da América, ao final do Século XIX (Renouvin e Derouselle, 1967). É

fato de que os imigrantes encaram muitas desvantagens durante todo o processo de integração na sociedade e no mercado de trabalho e até mesmo no Sistema Educacional, o que pode resultar nessa espécie de cisão social. A situação é definida como uma crise relativa ao processo de integração à Europa e que aumenta a cada ano. Afinal, se por um lado as autoridades de todos os setores da política do Estado alemão são responsáveis pela construção de uma política de livre circulação de indivíduos e têm admitido que a imigração é um fator positivo e com o qual é necessário se apreender a conviver, pois tem promovido a criação de oportunidades para a Alemanha, ao permitir que os imigrantes se integrem a sociedade, por outro lado, são alimentadas expectativas de que imigrantes e estrangeiros que vivem na Alemanha têm contribuído muito com o crescimento da economia e com a renovação do país. Durante esses debates sobre uma nova lei alemã a versar sobre o tema, o ponto de ruptura era precisamente como balancear a expectativa de oportunidade para imigrantes.

Em 2005 uma nova fórmula de imigração instituiu que os imigrantes recém-chegados sem conhecimento da língua alemã, e estrangeiros residentes, percebessem benefícios sociais, por causa dessa carência, exigindo a participação em cursos de treinamento e de orientação sobre o sistema legal alemão, a história e a cultura. Alguns dos líderes alemães têm introduzido no debate a possibilidade de uma Prova Escrita de Integração como uma pré-condição para a naturalização. Esse procedimento levou ao aumento da controvérsia sobre o que isso implica em ser Alemão, em geral, e como é a atitude de reconhecimento da pessoa estrangeira sobre a pessoa alemã poder ser realmente aferida.

O sistema alemão de trabalho para imigrantes é muito complexo e conduzido por leis específicas. Enquanto o recrutamento é uma regra, algumas exceções têm sido feitas desde o final dos anos 1980 como forma de compensar as diferenças entre alta e baixa qualificação profissional dos imigrantes, tanto para especialistas quanto para artistas e cientistas.

Imigração é um tema fortemente politizado e questionável na Alemanha. O Partido Verde Alemão, em 1999, anunciou a reforma da Lei de Nacionalidade Alemã e criou-se um intenso debate político, o qual era frequentemente conduzido ao populismo. Algumas eleições dos Estados alemães, neste mesmo ano, tiveram seus resultados influenciados por esse debate. Os alemães têm sido praticamente levados à força à integração Europeia, principalmente no campo da política imigratória. Como um dos principais protagonistas do Tratado de Schengen, e em seu contexto de crise imigratória no princípio de 1990, os alemães incentivavam “mais Europa”

dentro da política migratória, numa tentativa de distribuir peso de suas iniciativas. A Alemanha alcançou bem cedo uma definição comum de regras comuns e tópicos específicos para controle de fronteiras e precondições para banir o controle entre Estados-membros.

Outra iniciativa para cooperação europeia compreendeu a concessão de asilo a cerca de 350 mil refugiados da guerra da Jugoslávia. Os iugoslavos eram definidos pelas autoridades alemãs como um problema de toda a Europa, cujas origens estavam na Guerra Fria. Também questionavam se isso não deveria ser tratado como um problema de corresponsabilidade europeia, dado o caráter supranacional do bloco. A implementação do Programa Tampere coincidiu com a discussão sobre as leis de cidadania e imigração. Quando a Comissão Européia estabeleceu propostas liberais para asilos, os alemães responderam cautelosamente. O movimento livre de trabalhadores na União Europeia tem sido contido na Alemanha.

Com um considerável número de trabalhadores convidados da Itália e de outros Estados, os quais viraram membros da União, e com medo de uma nova corrente migratória, o que significa imigração baseada em laços sociais e familiares, eram altos os índices de rejeição a tal medida. Durante as negociações na expansão da União Europeia para o Leste, a Alemanha era um dos que mais adotava políticas restritivas entre os Estados-membros.

A Alemanha tem relativamente uma má-records da implementação da União Europeia e suas diretrizes de imigração. No final de 2006, onze diretrizes aguardavam esse processo, e em sete delas o país era confrontado com procedimentos conflituosos. A reforma de imigração foi adotada pelo governo em março de 2007 pela implementação dessas diretrizes.

Reservados os desapontamentos e com o leque de solidariedade dos Estados-membros durante 1990, o ceticismo alemão avançou os resultados para integração tanto de fatores institucionais quanto de diferenças políticas substanciais. Um importante fator institucional tem sido o crescimento de poder dos líderes alemães na política dentro da União. Como um *quid pro quo* para outras ratificações do Tratado de Maastricht, os líderes políticos aprovaram uma revisão da Lei básica alemã, provendo mais influência sobre as posições oficiais alemãs a nível europeu (desde sua enshrined do art. 23 do *Basic Law*). Como há muitas consequências da imigração alemã, com preocupação inclusive com benefícios sociais, moradia, integração de mão-de-obra, as lideranças políticas têm sido relutantes ao permitir responsabilidades de mudar o nível.

A política européia comum com fins de imigração tem mudado consideravelmente durante os últimos 19 anos. No princípio dos anos 1990, a Alemanha era peça chave na promoção da

europização da política comum, apesar de que agora tem sido adotada uma política restritiva no seu posicionamento em vários aspectos desde o campo político, salvo a transferência de competência para União Europeia.

O número de refugiados na Alemanha caiu drasticamente para menos de 21 mil em 2006 e os movimentos sociais dos novos Estados-membros, do Leste Europeu, nunca resultaram em imigração massiva para aquele país. Mais ainda, o país precisará de imigrantes para seu mercado de trabalho por razões ligadas à demografia. Apesar disso, tem sido incomum, tanto que Berlim cogita adotar uma instância mais liberal para a imigração em futuro próximo.

Apesar das intenções, sobremaneira ajudaria bastante se Berlim desenvolvesse uma inovadora política para o gerenciamento da imigração, em que políticos alemães pudessem fazer um começo, optando pelo freio dos argumentos populistas e do rebatimento ao medo público dos imigrantes, por razões táticas.

Portugal⁹

Para PEIXOTO (2001), a investigação das características de como se dá a livre circulação de trabalhadores em Portugal admite a possibilidade de evidenciar as várias origens, bem como suas consequências para o país. No plano interno, o aumento da oferta e da demanda de trabalhadores em amplos setores da economia, o incremento do nível de escolaridade ou o número maior de profissionais qualificados pelo ensino superior estão entre as principais características dos problemas enfrentados por Portugal. A escassez de mão-de-obra local, aliada à disponibilidade de postos de trabalhos, serve também de incentivo para o prolongamento da permanência dos cidadãos e não europeus e para sua ocupação dos postos de trabalho em funções de alta qualificação, principalmente em empresas multinacionais ou estrangeiras, numa perspectiva de que quanto mais ampla a perspectiva de vagas, melhor o contexto econômico, social e político de um país como determinante para condicionar fatores de imigração. Em Portugal, entre os fatores que orientam esta relação estão a abertura ao investimento estrangeiro e a fuga do serviço militar, causas importantes desde antes de 1974. Os processos de globalização e de internacionalização da economia portuguesa estão entre as principais motivações para grande parte dos movimentos posteriores a esta data.

⁹ PEIXOTO, J. – Migrações e políticas migratórias na União Européia: livre circulação e reconhecimento de diplomas – *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 2001, pp. 153-183.

No plano externo, alguns fatores podem ser relevantes, entre eles encontram-se a existência de políticas que favoreçam a imigração em outros países, o grau de restrição das barreiras institucionais aos diferentes segmentos profissionais, o reconhecimento de qualificação profissional, a abundância ou escassez de mão-de-obra, os espaços transnacionais integrados, o grau de internacionalização das economias e das empresas e a tolerância social e política. Por exemplo, as políticas de livre circulação de trabalhadores e do reconhecimento de qualificação profissional constituem-se particularmente nos alargamento decorrentes das medidas adotadas e desenvolvidas no contexto da União Europeia e estão entre os principais argumentos para se justificar que existe uma significativa defasagem das linhas políticas adotadas na orientação dos países-membros, que buscam a regulação em comum e da livre circulação de trabalhadores, de imigrações e dos movimentos populacionais que realmente ocorrem.

O estudo das imigrações internacionais obriga ao conhecimento dos mecanismos políticos internos e externos que regem a movimentação dos agentes sociais. Na atualidade, adquirem particular relevo as regulamentações existentes no supranacional, ou seja, a do nível da União Europeia devido à criação de um contexto relativamente harmonizado de possibilidades para a livre circulação de indivíduos, que se confunde com a oferta de mão-de-obra qualificada dentro do bloco, bem como pela facilitação e a existência de mecanismos sociais para que ocorra a realocação, não só dessa força de trabalho, mas do seu excedente, como especificado pelo Tratado de Roma, em 1957. Nesse Tratado, apelou-se para um mercado comum caracterizado pela abolição dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de trabalhadores, de serviços e de capitais (União Europeia, 1995, I), princípios que posteriormente foram reforçados com um Ato Único Europeu e no Tratado de Maastricht.

Os países da União Europeia apresentam um conjunto misto de regulamentações. Quanto aos movimentos com países terceiros, as autoridades recorrem às normas desenvolvidas pelas principais instituições internacionais atuantes nessa área, como o Conselho da Europa, Frontex e a Unesco ou apoiam os acordos bilaterais ou multilaterais. Até ao final dos anos 1980, Portugal e a Comunidade Europeia buscaram, sobretudo, efeitos no reconhecimento da qualificação profissional obtida em quaisquer um dos países-membros, o que habilitava ao exercício de uma profissão em um outro país. Nesse período, assistiu-se, essencialmente, a vários esforços pontuais, representados por múltiplas diretrizes que corroboravam para se exigir o reconhecimento de qualificação profissional ou de preparo para atuar em setores da atividade

específicos. Essas diretrizes, destinadas a promover a mobilidade e realocação de mão-de-obra, referiram-se sempre a profissões regulamentadas e abrangeram a liberdade de estabelecimento e a prestação de serviços para atividades não assalariadas e assalariadas ao mesmo tempo que se destinaram tanto a profissionais de baixa qualificação como superiores.

Apesar de numerosas, as políticas destinadas à livre circulação intraeuropeia e ao reconhecimento formal de qualificações são na verdade uma máxima, em que o aumento de movimentos de mão-de-obra qualificada e não qualificada no bloco parece não ter sido diretamente proporcional ao esforço legislativo empreendido. Isso ocorreu por duas razões específicas, para Portugal, a regulamentação existente sobre da livre circulação não proporciona suficiente liberdade, persistindo os obstáculos que, mesmo no campo jurídico, continuam a ser verificados, ou porque existem mecanismos de natureza econômica ou social que impedem o aumento significativo dos fluxos migratórios e sua realocação e absorção dentro da comunidade do bloco. Segundo esse último argumento, as modificações implementadas nas economias e sociedades europeias têm sido substanciais e possuem efeitos diretos sobre os movimentos imigratórios e exercem pouca atratividade e diminuem a facilidade de realocação por quadros menos qualificados. Se considerarmos que o conjunto das imigrações populacionais intraeuropeia, o seu valor absoluto apresenta-se, na atualidade, muito escasso. Em relação ao total das populações nacionais, são poucos os cidadãos de um Estado-membro que residem ou trabalham num outro país-membro. Na metade da década de 1990, por exemplo, só cerca de 5 dos 370 milhões de habitantes residiam em outro país da União Europeia, o que é menos de 1,5% da população, dos quais só cerca de 3 milhões, o equivalente a menos de 1%, que ali trabalhavam.

Apesar de tudo, parece ser possível afirmar que, no caso português, a maior parte da força de trabalho nacional, mesmo a qualificada, considerando a existência de um centro gravitacional, tem o interesse de imigrar. A inexistência de apelos específicos, dos mercados de trabalho europeus faz com que a imobilidade relativa do trabalho nacional português, não se altere. Os mercados de trabalho europeus dos demais países-membros continuam a ser mais nacionais do que um único mercado integrado. Na prática, ou os entraves colocados pelos mercados de trabalho à mobilidade intraeuropeia são tão fortes que resistem à maior das aberturas administrativas ou a percepção criada por esses obstáculos levam os governos nacionais, na

intenção de defenderem a sociedade civil, a colocarem restrições na própria legislação, o que justifica a instituição de barreiras, como a de reconhecimento de diplomas de nível superior.

A permissividade face às imigrações de trabalhadores qualificados converte nas resultantes que acompanham, com frequência, os fluxos de capital estrangeiro, que são deliberadamente atraídos pela política de estabilidade econômica e de uma política fiscal superavitária dos governos, justificando que a atratividade de trabalhadores e políticas imigratórias da União Europeia têm um índice baixo de qualificações ou não se revertem em problemas sociais. O desfazimento entre políticas e realidades para o tema é um fato há muito conhecido pelas teorias que explicam as imigrações.

Em situação oposta, o estímulo ou a redução dos entraves à imigração e a desaceleração prolongada dos fluxos ocorrem há algumas décadas na União Europeia e, sempre que se têm efetuado alargamentos, os países mais desenvolvidos têm se manifestado com receio devido ao aumento da imigração, exigindo a criação de cláusulas de exceção. A particularidade do mercado de trabalho, das profissões intelectuais e de quadros merece, assim, uma reflexão particular. Em primeiro lugar, parece não ser muito frequente os clássicos desajustes entre emprego e renda que, pelo mecanismo de *push-pull*, canalizam muitas das imigrações contemporâneas. Em segundo, os obstáculos administrativos existentes à mobilidade dos profissionais mais qualificados permanecem significativos.

O maior crescimento dos fluxos mais qualificados tem ocorrido pela ausência de barreiras legais. Estão, nesse caso, sobretudo, os vários movimentos de quadros e outros profissionais de ponta no interior de empresas e outras organizações multinacionais. O fato da abertura política a movimentos intraorganizacionais ser mais elevada, pelos agentes não se representa apenas como uma característica individual em si, mas como todo a sua organização, é uma primeira explicação para esses movimentos. Nesse aspecto, os custos e os benefícios dos fluxos não podem ser lidos à mesma luz do que ocorre com os imigrantes individuais, para além do que muitas dessas permanências são apenas temporárias.

Espanha¹⁰

¹⁰ PINYOL, G. – Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.

Conforme apresenta PINYOL (2007), até sua ascensão dentro da Comunidade Europeia, em 1986, a Espanha não tinha uma política de imigração, mas sim sua regulação específica. Em 1985, como pré-condição para se tornar membro da Comunidade, o primeiro ato de imigração foi colocado em vigor. E foi muito mais do que uma lei de imigração de encontro aos interesses legais dessa Comunidade, foi sim uma necessidade. Contudo, em 1986, a Espanha caracterizava-se como um país de emigração.

Em 2004, o governo espanhol anunciou a intenção de implementar um processo de legalização dos imigrantes irregulares que residiam e trabalhavam na Espanha. O fato é que um milhão de trabalhadores aproximadamente caiu nesse grupo e ficou evidente que medidas pontuais eram verdadeiros atalhos da política de imigração anterior e resultaram na falência dos instrumentos para incorporação dos trabalhadores estrangeiros no mercado de trabalho espanhol. Uma vez que esse processo de regularização na realidade pretendia aliviar a pressão sobre o sistema de proteção social, o processo de regularização pretendido aliviava o risco de colapso do sistema de proteção social espanhol. Nesse processo, cerca de 600 mil trabalhadores irregulares alcançaram a regularização. O governo espanhol já havia confrontado um forte criticismo dos demais países-membros da Comunidade Europeia. Para eles, o então programa de regularização tinha uma importante *call effect*, uma espécie de propaganda que poderia resultar numa atração ainda maior de imigrantes que ficariam em situação irregular no país.

Do ponto de vista espanhol, a União Europeia não considerava circunstâncias específicas em que se encontravam os novos países imigrantes, os quais tinham de lidar com um complexo e grande contingente de imigrantes, bem maior do que seus vizinhos. Assim, a Espanha se tornou o país que mais recebia imigrantes após os Estados Unidos, o segundo em número de imigrantes, com mais de 600 mil em média, por ano. Apenas poucos avanços eram feitos na área dos mecanismos comuns da Comunidade Europeia para gerenciar imigração, para combater as rotas do tráfico originários da África Oriental, enquanto as atividades do Frontex permaneciam dependentes do suporte, de caráter voluntário dos países da União Europeia.

A Espanha como um fácil portal de acesso à Europa era perceptível, uma vez que a maioria dos imigrantes irregulares era originária da América Latina e do Leste Europeu, ingressando tanto por via aérea ou quanto por terra, tornando-se residentes irregulares, sem vistos de permanência. Desde então, o governo espanhol tem ativamente promovido uma maior visibilidade para União Europeia na luta contra a imigração irregular, reconhecendo que o fenômeno da

imigração pode ser o elemento chave na transformação dos países que compõe a essa União, enquanto as políticas oferecem para os países-membros a oportunidade de enfrentar novos desafios no mundo globalizado.

França¹¹

De acordo com CASANOVA (2007), a França é o mais antigo polo de imigração da Europa. Ela sempre foi a primeira parada para aqueles que buscavam trabalho, além de ser a nação que mais demandou homens para converter em soldados na segunda metade do século XIX. Esses fatores incentivaram e levaram à busca por trabalhadores estrangeiros. Atualmente, o objetivo é fazer dos estrangeiros, franceses, *to make frenchmen from foreingners*¹², isso vem de acordo com a filosofia da nação e dentro da perspectiva de que o país é um contrato político e não um contrato étnico, a respeito dos debates públicos, os quais eram focados nos efeitos da imigração para a construção da identidade francesa. Desde o final da Segunda Guerra Mundial até 1975, a política de imigração era principalmente dirigida para e pelos empregadores e não para sociedade civil.

Desde que a França se caracterizou como um país que ignora ser apenas um país, o Estado tem tentado criar condições para a compreensão pela sociedade do que é ser francês, e um francês bem-sucedido. O país então tem se posicionado desfavoravelmente entre as políticas de integração da União Europeia, enquanto um longo debate tem ocorrido nos últimos 50 anos na sociedade francesa. Por exemplo, antes da Segunda Guerra Mundial, a política de imigração era praticamente conduzida por empregados da indústria pesada, da metalurgia e da extração mineral, o que passou a ser o ponto fraco de seu gerenciamento.

No entanto, foi a partir de 1900, que o número de estrangeiros na França alcançou mais que o patamar de um milhão de trabalhadores, a maioria era oriunda de países vizinhos, alemães, belgas, italianos e alguns das ex-colônias africanas, além de asiáticos. Suas principais fontes de ocupação eram empresas da construção civil e setor público. Assim, em novembro de 2003, a Espanha intensificou os critérios para reunificação familiar, ao contrair matrimônio, intensificando a luta contra a imigração ilegal e aceitando aqueles imigrantes ilegais que desejavam ficar na França.

¹¹ CASANOVA, C. W. – Immigration Policies in the European Union - the Case of France – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.

¹² Fazer dos estrangeiros, franceses.

Na França, a política de naturalização tem sido considerada uma ferramenta de aculturação para estrangeiros desde o início da Terceira República em 1875. Por um longo período, o modelo francês foi construído com base no equilíbrio entre o critério *jus sanguinis* e *jus solis*. A lei francesa de naturalização havia sido inspirada no Código Civil de Napoleão I, de 1804, que substituiu o *jus solis* herdado do Antigo Regime, vinculando o camponês à sua terra pelo *jus sanguinis*. A Terceira República tentou criar cidadãos franceses de estrangeiros, com base no acesso à cidadania em 1889, objetivando competir com a Alemanha. Essa política resultou no aumento veloz da população durante o século XIX. Recentemente, um novo debate emergiu com base nas estatísticas étnicas para aperfeiçoar os critérios de discriminação e de positiva discriminação. A opinião pública não mudou sobre a definição francesa a cerca da cidadania. Outro importante capítulo dessa história consiste na política de integração francesa, antidiscriminatória. A definição de um modelo de cidadania construído com base no princípio da igualdade formalizado na Declaração de 1789, *Tous les hommes naissent libres et égaux en droits*¹³, tem atrasado a consciência de iniquidades efetivas construídas com base na discriminação de etnia e da religião. O art. 13 do Tratado de Amsterdã, da União Europeia, forçou a França a implementar uma política pública contra a discriminação, mas o debate não se aprofundou.

Existe mais controvérsia política entre a esquerda e a direita sobre o controle do fluxo migratório, para os quais os pensadores, políticos e administradores franceses se alinham a Bruxelas, do que uma postura de gerenciamento da integração, que é preferível pela França, mas para qual ela tem soberania de decisão. Em muitos casos, a posição do governo francês tem sido consubstanciada pelo argumento de segurança nacional para adotar políticas mitigadoras à direita sem, contudo, dar muita força à esquerda. O aspecto geográfico e de mobilidade social dos cidadãos de cidades próximas é, portanto, o mais importante desafio para a imigração pública na França. O chamado *Trente Glorieuses*, de 1945 a 1974, é marcado como um longo período de atenção para construir uma política de imigração.

Outro paradoxo trata-se do modelo francês de integração, isto é, republicano, muito mais contestado fora de seu país do que seu controle de fronteiras, bem ao contrário do debate político instalado na França. A facilidade relacionada à geografia francesa e à mobilidade de seus habitantes por suas cidades talvez seja o mais importante desafio para a política de imigração na

¹³ Todos os homens nascem livres e iguais em direitos.

França. Reforçados pela pressão da opinião pública, a agenda eleitoral e os objetivos de curto prazo têm sempre prevalecido sobre os de longo prazo dentro do contexto de elaboração das políticas públicas pelo estado francês.

Áustria¹⁴

No que se refere aos estudos de PERCHINIG (2007), comparativamente aos demais países-membros da União Europeia, a Áustria é um dos maiores centros de imigração da Europa. As considerações sobre o mercado de trabalho indicam que os austríacos faziam a política de livre circulação de indivíduos por intermédio de um sistema de controle de cotas, implementado nos anos 1990, e de uma agenda para adaptação cultural, refletindo uma nova fase na naturalização do regime. Desde 2001, o tópico segurança tem sido vinculado a idéias de integração, interdependência e governança, resultando numa nova fase para os imigrantes, com vistas à adaptação ao modo de vida austríaca, cujo objetivo é o de garantir coesão social. Entre todos os países europeus, a Áustria vem enfrentado problemas no mercado de trabalho que basicamente têm suas raízes no envelhecimento de sua população.

No debate público, a imigração e a livre circulação de trabalhadores ainda não são vistas como um “remédio para tratar problemas sociais”, mas sim como solução para aqueles que buscam assistência à saúde pessoal ou alternativa a um sistema previdenciário melhor do que dos países vizinhos ou, em termos gerais, garantia de proteção social.

O envelhecimento populacional conduz o debate social em torno do tema da imigração e não é visto como um remédio para este problema econômico, agravado pelo aumento dos gastos públicos em saúde, previdência e proteção social que asseguram a estabilidade social e política. As reformas do sistema previdenciário recentemente dificultaram a aposentadoria e diminuíram a popularidade de idéias vinculadas ao alargamento de eventuais políticas migratórias. No entanto, essas alterações legais, apesar de tornarem o mercado de trabalho austríaco menos atrativo para os trabalhadores estrangeiros, não foram capazes de resolver o problema de sustentabilidade do financiamento desse sistema de pensão.

Inglaterra¹⁵

¹⁴ PERCHINIG, B. – Migration in Austria – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.

¹⁵ GEDDES, A. – The Outlier: Britain and EU Immigration Policy – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.

There is no question of Britain giving up our veto on our border controls. In the Treaty of Amsterdam seven years ago we secured the absolute right to opt in to any of the asylum and immigration provisions that we wanted to in Europe. Unless we opt in, we are not affected by it. And what this actually gives us is the best of both worlds. We are not obliged to have any of the European rules here, but where we decide in a particular area, for example to halt the trafficking in people, for example to make sure that there are proper restrictions on some of the European borders that end up affecting our country, it allows us to opt in and take part in these measures.¹⁶.

Tony Blair em 25 de outubro de 2004.

Segundo GEDDES (2007), a Inglaterra na prática optou por retroceder quanto às medidas de concessão de asilo para imigrantes irregulares, cujo cadastramento está entre as principais prioridades. Isso demonstra um cenário, atualmente, um pouco mais complexo que a opção expressamente sugerida. Em termos gerais, a Inglaterra demonstra que tem sido um ativo membro da União Europeia e isso tem influenciado seus posicionamentos nas rodadas de negociações por sucessivos governos e sobre o seu desenho institucional, bem como a política de uso fruto de regime. Na prática, percebe-se que a postura permanece inalterada, via de regra, por sucessivas rodadas de negociações e tratados ratificados.

A olhos vistos, a livre circulação de trabalhadores não é um fenômeno geral, ou seja, imigrantes que se movem livremente de um país para outro. De fato, para a Inglaterra, eles se movem individualmente e para lugares específicos e de lugares específicos, facilitados pela rede de relacionamento particular de outros países, onde se experimentam tipos diferentes de atividades econômicas e frequentemente são localizados no mais baixo ou mais alto posto especializado do mercado de trabalho.

A livre circulação também não é um tópico político comum para os políticos britânicos, muito mais do que isso, tem-se tornado um tema controverso para a integração Europeia. O UKIP e o BNP ligam diretamente a livre circulação de trabalhadores aos ditames da União Europeia, que de tão próximos estão relacionados a questões nacionais e preocupam a corrente política da tese do “euroceticismo” sobre as políticas britânicas. Em particular, entretanto, existe uma corrente de pensamento na Inglaterra que não só considera de alto nível a política de livre

¹⁶ Não existe dúvida de que a Inglaterra desistiu definitivamente de seu veto sobre o controle de fronteiras. No Tratado de Amsterdã, há sete anos atrás nós asseguramos o direito absoluto de optar por conceder asilo como desejarmos. A menos que façamos a opção, nós não seremos afetados por essa condição. É isso atualmente nos dá o melhor dos mundos! Nós não somos obrigados a aceitar quaisquer umas das regras da União Européia aqui na Inglaterra, mas quando decidirmos sobre algum Setor em particular, por exemplo, sobre o tráfico de trabalhadores, o faremos para saber que existem restrições sobre algumas, das fronteiras da União Européia, que terminam por afetar nosso país, e isso nos permite optar e assumir postura sobre tais medidas.

circulação, mas também que seu eventual relaxamento é um problema a ser considerado pelo eleitorado britânico.

A presença de duas correntes de pensamento no panorama político inglês presume a necessidade de especificar preferências. As duas ideias estão contidas nos quatro principais elementos que orientam a política de livre circulação no Reino Unido, que são o tempo de permanência, se de curto ou de longo prazo, do condicionamento da política de aceitação e mais recentemente da concessão de asilo político, imigrantes irregulares e sua interface com a União Europeia. Os primeiros, dos três elementos, são relativos à política de conteúdo e todos estão relacionados no desenho institucional. Esse desenho objetiva a manutenção do direito das autoridades britânicas de determinar o acesso ao território, por terra, ar e portos marítimos de entrada. Trata-se do limítrofe para a Inglaterra e a principal razão para não assinar o Tratado de Schengen, em 14 de junho de 1985. Os trabalhadores estrangeiros continuaram a ser tratados como um problema nacional, cujas regras de admissão são determinadas na Inglaterra e não em Bruxelas apesar das propostas da Comissão que emergirem nos próximos anos serem favoráveis à União Europeia, mas comumente para as quais os ingleses optaram.

A União tem um fórum útil para a resolução de problemas domésticos, políticos associados a tipo de imigração, quando definido, como indesejável pelas políticas de Estado, particularmente, asilo para doentes ou imigração irregular. Os britânicos têm sido convocados a explicar suas ações para a União Europeia, principalmente pela aceitação de imigrantes dos países do bloco e através da participação das medidas adotadas pelo Reino Unido, assistência financeira e de cooperação técnica sobre o tema. Isso também tem implicações para os ministérios ingleses que lidam com esses assuntos. Para se ter uma ideia, a tendência tem influenciado o *Home Office* de tal forma que ele se encontra “europeizado”, enquanto seu Ministério de Relações Exteriores se preocupa com problemas que vão desde o controle das fronteiras até o desrespeito aos Direitos Humanos.

A construção de um processo decisório intergovernamental é realizada por intermédio de grupos de trabalhos no Conselho Europeu, preferencialmente. De outro modo, isso pode ser traduzido como a perpetuação do domínio dessa política pelo Conselho do executivo, o qual conduz a política dentro da Inglaterra também, do escopo limitado pelo envolvimento na Comissão Europeia, da Corte Europeia de Justiça e do Parlamento Europeu.

Para os avanços da negociação, a cooperação do governo inglês para o desenvolvimento da União, contudo, como uma oposição sistemática, tem de primeiro desaparecer. O Governo Thatcher, em 1980, ajudou na investigação da cooperação intergovernamental para imigração e no asilo político em 1986, quando um grupo *ad hoc* de imigração foi estabelecido.

A Inglaterra também participou, em 1967, da Convenção de Nápoles sobre cooperação entre alfândegas e, em 1975, do Grupo de Trevi sobre contraterrorismo. O governo inglês preferiu o modo intergovernamental para Justiça e Assuntos Domésticos pilares estabelecidos no Tratado de Maastricht e tem usado como um “não Schengen” *status* e fora da opção do Título IV para construir sua política doméstica ao nível da União Europeia. Isso significa que a Inglaterra tem optado em não tratar o assunto asilo comum e a medidas da União para o tratamento da imigração ilegal, o que tem resultados desfavoráveis na adoção de novas medidas pela Europa sobre política migratória, vistos e controles de fronteiras. Também se optou pela criação da Frontex, cuja sede encontra-se em Varsóvia, com sua participação no comitê.

3. A construção de uma política para a livre circulação de pessoas na União Europeia

DUSTMANN (2003) aponta que os fundamentos da União Europeia constam do Tratado de Roma, de 1957, e quaisquer país da Europa que respeite os princípios dispostos no art. 6, inciso I,¹⁷ pode se candidatar a um membro desta União:

Além disso, de acordo com MORAVCSIK e NICOLAIDIS (1999), dois documentos são de suma importância para a compreensão do que acontece e em que termos ocorre a livre circulação de trabalhadores dentro do bloco, são eles: o TUE e o Tratado de Amsterdã. Esses dois consolidam as bases para o entendimento do que é o bloco europeu, do que existe hoje e o que deve ser considerado como política comum de livre circulação de trabalhadores.

No entanto, PEIXOTO (2006) toma como ponto de partida, para esse entendimento, a necessidade de definir qual a principal finalidade da política para a livre circulação de trabalhadores, para o trabalho dentro de um país-membro, afinal não é por qualquer motivo que a residência de um indivíduo está vinculada à sua condição de trabalhador, preliminarmente. As demais ocorrências, como de asilados ou de ex-patriados, são decorrentes do desdobramento dessas razões preliminares e se desvinculam da condição de força de trabalho.

No TUE, em seu Título III, Da Livre Movimentação de Trabalhadores, Serviços e Capital, Capítulo 1 – Trabalhadores, art. 39¹⁸ e do Capítulo 2 – Direito de Permanência, tratam das

¹⁷ Artigo 6

I – Os Estados-Membros, em estreita colaboração com as instituições da Comunidade, coordenarão as respectivas políticas econômicas na medida em que tal for necessário para alcançar os objetivos do presente Tratado.

II – As Instituições da Comunidade procurarão não comprometer a estabilidade financeira interna e externa dos Estados-membros.”

¹⁸

CAPÍTULO 1
OS TRABALHADORES
Artigo 39

1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na Comunidade.
 2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.
 3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sob reserva das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:
 - a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas;
 - b) Se deslocar livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros;
 - c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;
 - d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão.
- (PT - C 321 E/58 Jornal Oficial da União Europeia 29.12.2006).

diretrizes da política de fronteira a serem adotadas pelos países. No Capítulo 1, foi assegurada a permanência de trabalhadores nos países-membros em que o propósito seja de trabalho, uma vez respeitadas as regras locais. A fórmula explicitada pelas condições acordadas pelo art. 39 constituiu foco na coordenação dos princípios da soberania e da integridade juntamente com o Sistema de Seguridade Social dos países-membros e no estabelecimento de bases legais internacionais para atuarem no sentido de viabilizar suas políticas públicas para segurança e saúde. Ademais, os Capítulos 1 e 2 servem como um incentivo à cooperação entre os países para assegurar o emprego de recursos nacionais (MORAVCSIK e NICOLAIDIS, 1999). Outro aspecto que merece destaque é quanto à abolição de procedimentos e de práticas que inviabilizem a livre circulação de trabalhadores¹⁹.

O fato de que o incentivo ao estabelecimento de uma política para a livre circulação de trabalhadores ir além do que uma acomodação pode ser definido quase como “inevitável”. Apesar de o texto dos tratados vincular a condição de trabalhador à livre circulação, também prevê que existam esforços cooperativos para que haja uma espécie de interação econômica, com o objetivo de suprir carências e acomodar oferta de trabalhadores nos países do bloco, o que pode ser compreendido como reconhecimento do aumento da interdependência econômica entre os países. A previsão está explícita ainda na alínea “d” do art. 40, em que atribui ao Conselho a obrigação de agir de acordo com o estabelecimento de medidas entre os países para que eventuais desequilíbrios do Mercado de Trabalho sejam mitigados por intermédio da adoção de ações coordenadas entre os países-membros e ratificadas pelo Parlamento europeu, em acordo com o estabelecido no art. 251 do TUE.

As medidas estabelecidas no escopo deste Tratado reforçam a máxima de que o direito de permanência será respeitado, quando de acordo com as regras estabelecidas nos países. Esse direito contempla inclusive trabalhadores autônomos, além daqueles cujo vínculo empregatício está vinculado a grandes empresas e instituições ou quando formalmente empregados. A verdade

4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.

¹⁹ Grupelli e Saldanha, 2006, p.4: “Neste sentido, dispõe o Artigo K.1 do Tratado da União Européia: Para a realização dos objetivos da União, nomeadamente o da livre circulação de trabalhadores, e sem prejuízo das atribuições e competências da Comunidade Européia, os Estados-membros consideram questões de interesse comum os seguintes domínios: 1) A política de asilo; 2) As regras aplicáveis à passagem de trabalhadores nas fronteiras externas dos Estados-membros e ao exercício do controle dessa passagem; 3) A política de imigração e a política em relação aos nacionais de países terceiros; a) As condições de entrada e de circulação dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros; b) As condições de residência dos nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros, incluindo o reagrupamento familiar e o acesso ao emprego; c) A luta contra a imigração, residência e trabalho irregulares de nacionais de países terceiros no território dos Estados-membros; (...)”

reflete que o arcabouço normativo não se constituiu num alargamento da política interna de fronteiras dos países-membros, mas sim numa espécie de materialização do consenso resultado de anos de prática. Essa característica do TUE é perceptível quando relega aos países o tratamento da política de concessão de asilo ou expatriação, bem como no Capítulo 3, Serviços, em que constam categorias de serviços. Mais uma vez, fica evidente que as razões econômicas estão sempre presente no processo dos interesses que regem a administração da coordenação de fronteiras pelos países.

Para GRUPELLI e SALDANHA (2005), a afirmação de que a imigração constitui, no século XXI, a principal fronteira dos Direitos Humanos sugere duas ideias. A primeira é a de que a imigração está pondo à prova a capacidade do mundo de universalizar os direitos humanos e, a segunda, a de que a imigração está desvelando a face dupla com que atuam os países centrais, generosos quando se trata de plasmar declarações internacionais sobre direitos humanos, mas mesquinhos na hora de fazer efetivos esses mesmos direitos dentro dos seus próprios territórios²⁰.

As políticas de imigração dos países centrais, ou das economias desenvolvidas, estão sendo construídas de cima para baixo e tendem a funcionar com políticas repressivas e excludentes, com práticas que priorizam as barreiras institucionais, o controle de fronteiras, a integração dos imigrantes. O que se percebe é uma rota de colisão com a disseminação de valores ligados à construção de uma sociedade livre e justa. No entanto, também é perceptível o choque de interesses dentro da atual organização política do mundo, considerando que grande parte dos imigrantes está à procura de oportunidades ligadas, sobretudo, às oportunidades e às vantagens econômicas, muitas vezes abundantes nos países desenvolvidos, mesmo diante do fato de que nesse cenário há incremento da concorrência dentro do mercado de trabalho.

Dessa maneira, faz-se importante uma atuação dos governos no sentido de prover com recursos a perpetuação do equilíbrio social e econômico pela criação não só de oportunidades nos países centrais, mas também de meios para que os países periféricos consigam desenvolver-se e prover as necessidades de sua população, para que elas não encontrem a satisfação nas oportunidades ofertadas pelas promessas ligadas à imigração.

PEIXOTO (2001) expõe ainda que as correntes migratórias atuais são desiguais quanto à demografia, mas não se trata apenas de um desnível demográfico, pois não existe uma clara correspondência entre as situações econômicas e políticas entre os Estados-membros e as

²⁰ Grupelli e Sadanha, 2005.

correntes migratórias. A correspondência entre os perfis econômico e demográfico está associada à oferta e à demanda de trabalhadores que encontram relação entre as economias de origem e de destino, respectivamente. Por isso, não só seguem as leis das vantagens comparativas como a oferta de postos de trabalho, qualificação, mas também mais complexas quando o mercado de trabalho encontra dificuldades em preencher vagas, não pela carência de mão-de-obra ou pelo nível de qualificação da população local. Para manejar essa situação, em que as migrações internacionais respondem às dinâmicas cada vez mais complexas, os Estados buscam instrumentos que permitam a regulação dos fluxos migratórios, e, diante da real insuficiência das ações para o controle de fronteiras, a promoção da integração social dos recém-chegados.

Com base no exposto por PERCHINIG (2007), todas as políticas cuja finalidade é administrar a imigração devem corresponder, nesse contexto, não apenas ao conjunto de leis e disposições nacionais relativas à entrada, à circulação e à estadia de estrangeiros no território de um país, mas também, com intensidade cada vez maior, às formas como se pretende orientar a inserção desses estrangeiros na sociedade. A discussão se encaminha para um escopo mais abrangente em que esses conjuntos de leis, disposições, propostas e indicações constituem novas políticas de imigração e provocam frequentes dilemas e implicam, inclusive, mutações no conceito contemporâneo de cidadania. Dessa forma, os países desenvolvidos da União Europeia, como a Alemanha, a França e a Inglaterra, estão direcionando suas práticas de imigração para a detenção e a repatriação de imigrantes. Apenas para ilustrar, no território abrangido pela União, existem cerca de 224 centros de detenção de imigrantes, com capacidade para mais de 30 mil detentos e, para a implementação de cotas de imigração, convertem o controle da imigração em um amplo laboratório de políticas repressivas provida por suas instituições.

Nos países centrais, o escravismo contemporâneo está diretamente relacionado ao trabalho de imigrantes irregulares ou ilegais. Levados para os países centrais, muitos trabalhadores em situação irregular são empregados clandestinamente nos setores primários, no trabalho doméstico, na construção civil, entre outros, em situações que desrespeitam seus direitos básicos e ressaltam a extrema vulnerabilidade.

Para além da fronteira, o debate deveria centrar-se atualmente na integração dos imigrantes e no conceito contemporâneo de cidadania, tendo por base o respeito mútuo, a primazia dos Direitos Humanos e o reconhecimento da riqueza cultural transportada. A delimitação da fronteira entre os direitos dos nacionais e os direitos dos estrangeiros está subordinada, desde o

século XVIII, à ligação entre o Estado, a nação e o povo, concretizada na ideia de cidadania e da difusão dos valores da Revolução Francesa, da crença na existência dos direitos humanos como inalienável. A influência dos líderes de opinião e de meios de comunicação social tem aqui um papel de grande relevo, na medida em que contribuem para reforçar ou afrouxar as imagens coletivas estereotipadas de algumas comunidades, pois uma grande parte dos habitantes das regiões receptoras revela um grande desconhecimento da dimensão e dos impactos na sociedade dos movimentos migratórios.

As políticas de desenvolvimento urbano e a participação ativa das organizações não governamentais na vida da cidade têm um papel fundamental na prevenção dos mecanismos que conduzem a situações de exclusão, não só de alguns grupos de imigrantes e de minorias étnicas, mas também de outros grupos de risco. A grande complicação para levar Direitos Humanos aos imigrantes consiste na dimensão em que a política do Estado moderno assume quando um indivíduo transpassa uma fronteira ilegalmente.

A partir do momento em que houve a transposição da fronteira, se esse indivíduo não conta com a assistência prévia das redes formais e oficiais que normalmente abrem as portas para as oportunidades econômicas que motivam a imigração, ele se torna refém dos serviços paliativos da área de proteção social aos quais possa ter acesso, ou de muitas vezes, de um trabalho assistencial realizado pelo governo ou pelas organizações que não suprem todas as carências, mas servem para amenizar o sofrimento decorrente da situação de desagravo.

Segundo GIEGERICH (2006), aparentemente, o “problema da imigração” na Europa, mesmo em países como os Estados Unidos e outros países desenvolvidos, irá continuar sem solução enquanto as ideias do Front Nacional, vinculadas ao tradicionalismo, e do controle das fronteiras permanecerem dominando o debate internacional. A constatação de um grande intervalo entre a ambição política dos membros da União Europeia, usando de suas generalidades para implementar políticas que ao nível nacional, com observância, aumenta o empenho da transformação de representantes implementando ao nível nacional (em observância a força de transformação), tal qual o descompasso entre os diferentes governos.

Também expõe com respeito o marco teórico, que, a princípio, a tensão entre as exigibilidades e as normas vigentes, tal como as prioridades de defesa do território nacional, e entre as estratégias culturais poderiam ser lidas em termos teóricos como expectativas de conflitos do “alterego *versus* ego”. Apesar da modesta ambição, no Reino Unido, observa-se a

europização, porque Londres tem sustentado uma postura defensiva das medidas acordadas no âmbito da União Europeia, recorrendo muito ao pensamento realista, cujo posicionamento é parte do coletivismo europeu oportunista contra os Estados Unidos, pois, na política em prol do Kosovo, Washington não procurou a liderança e sempre se posicionou pela criação por parte da Europa de estruturas defensivas fora da Otan enquanto demandavam-se mais esforços militares.

Por outro lado, a França finalmente abandonou sua postura dogmática e adotou uma postura mais próxima à Otan, principalmente após São Malo. É conclusivo que a França mudou comumente, refletindo a lógica da apropriação da lógica social e da socialização e do aprendizado que resultou na norma de internacionalização e no desenvolvimento de novas identidades. Os atores envolvidos têm definido decisões alternativas de acordo com a lógica de apropriação e o racionalismo, dentro da lógica de consequências e de expectativas, existindo a suposição de que, em certas circunstâncias, uma lógica prevalecerá sobre a outra.

4. A Livre circulação de pessoas: o problema e a busca de uma política comum

Conforme DYMERKA (2007), durante a fase de Comunidade Europeia, a política de imigração caracterizava-se pelo equilíbrio em torno do controle e da vigilância de fronteiras. O perímetro nacional de cada Estado-membro, ao mesmo tempo, parte de uma fronteira externa da Comunidade, e por isso continuava a ser responsabilidade do país-membro, passava a ser a fronteira externa da Comunidade. Desse modo, o Estado-membro não poderia deixar de cuidar da fronteira sobre sua possessão. Composta pelos 39 países integrantes da União Europeia, a iniciativa de criação da Frontex está intimamente conectada à política comunitária de integração e de gerenciamento de fronteiras. A CEE, do seu Conselho e do Parlamento Europeu, deu um passo à frente com a criação da Agência, o que facilitou a implementação de medidas atuais e, futuramente, sobre controle e vigilância de fronteiras externas por intermédio da coordenação da atividade dos Estados-membros que aprovaram regras de uso comum.

Por isso, cabe à Frontex a promoção da solidariedade no campo do gerenciamento das bordas externas, mediante implementação de uma política de nivelamento para além de outros perímetros da União Europeia. Em adição a esses objetivos principais da Frontex, o Conselho outorgou várias obrigações ou tarefas, entre as quais se destacam:

- promover o treinamento, ao nível da União Europeia, dos funcionários de fronteiras e treino dos órgãos nacionais de vigilância de fronteiras dos países- membros, o assessoramento integral sobre risco e o retorno;
- monitorar o desenvolvimento em pesquisa científica relacionado ao controle e à vigilância de fronteiras externas e a promoção da Comissão e seus membros com apoio técnico;
- assistir os Estados-membros na dissolução de conflitos, quando eles requererem esforço adicional em assistência técnica em outros países;
- coordenar a cooperação operacional entre os Estados-membros na área de reingresso de residência aos países de terceiros ilegalmente; e
- contribuir para modelar a cooperação operacional sobre imigração e dar formatos as políticas públicas.

Considerando a pressão da demanda por serviços, particularmente vinculados à coordenação das fronteiras por parte dos estados membros, pode dificultar as atividades e a

obrigação de informar sobre ações consideradas maléficas à soberania dos países. Mesmo assim, a função da Frontex é de manter seu relacionamento com países terceiros, de modo a afetar positivamente o grau de cooperação dos Estados-membros da União Europeia com aqueles que não fazem parte.

O Tratado de Amsterdã, de 1997, demonstrou que os países estão sujeitos a processos longos de discussão interna e externa sustentada pelos países-membros da União. Muitas vezes, essa discussão se dá de forma ampla, seguindo todos os ritos acordados, preliminarmente, para aprovação de um tratado. Todavia, em alguns casos específicos, a discussão de um determinado tema ocorre de forma particular. A principal razão para isso refere-se à questão de que os países não costumam sustentar um determinado tema quando não há certeza ou, pelo menos, um entendimento desenvolvido do que mais desejam. Normalmente, o que ocorre nas rodadas de negociações sobre gerenciamento de fronteiras é o reconhecimento das manifestações e das preferências dos governos, apesar de que isso não se traduz em enrijecimento.

Nas discussões que antecederam o Tratado de Amsterdã, ficou factível que os governos não se manifestaram de forma ampla e grande parte das discussões tem ocorrido em nível nacional. O que fica claro são os posicionamentos adotados pelos países-membros, que seguem um padrão de **cooperação** com os demais. As discussões que antecederam o Tratado de Amsterdã podem ser classificadas como de Coordenação, Imigração e Policiamento de Polícias, Políticas Sociais e de Emprego, Política Externa, Política de Defesa, outros temas, incluindo Defesa Civil e Turismo.

Sobre a discussão desses temas, faz-se importante enfatizar que a Alemanha é o país que mais tem promovido os debates sobre a imigração e a livre circulação de indivíduos. O governo alemão é mais vulnerável ao aumento da interdependência entre os países do bloco, por ser desproporcionalmente o principal polo de destino de imigrantes oriundos de países do Leste Europeu.

Assim, o processo de integração da Europa pode ser comparado ao modelo de *garbage can*, em que a resolução dos problemas ocorre ao acaso dos eventos que os sucedem, o que, segundo Cohen, March e Olsen (1972), representa o seguinte: numa cesta são colocados vários problemas e várias soluções e nela todos os itens são misturados. Cada solução encontrará seu problema na medida em que se realizará cada um dos eventos, ou seja, a retirada de um item da cesta. Assim, ao passo que o processo de discussão avança, isto é, novos eventos vão ocorrendo e são retirados itens dessa cesta. O surgimento de um problema que case com uma solução, ou em termos

genéricos de um item da cesta, que materializa nosso fórum de discussão, permite organizar ou solucionar cada problema, de forma encadeada. Ocorre como num processo de escolha organizacional, em que o conhecimento por parte de todos os jogadores sobre os problemas e as soluções disponíveis na cesta pode ajudar a encontrar mais facilmente soluções. Dessa forma, a ordem de retirada de um determinado item e o surgimento de novos problemas e soluções são importantes para a resolução definitiva dos problemas.

4.1. Agência Europeia para o Gerenciamento de Cooperação Operacional de Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia – Frontex²¹

De acordo com o Portal da União Europeia, em 26 de outubro de 2004, foi criada pelo Conselho Comunitário da União Europeia, por intermédio da Resolução nº 2007, de 2004, a Agência Europeia para o Gerenciamento de Cooperação Operacional de Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia. Denominada de Frontex, a principal função estabelecida foi de coordenar a política de fronteiras externas entre os países, tendo como principais objetivos, além de garantir a livre circulação de trabalhadores, o gerenciamento e a uniformidade dos procedimentos de controle e de vigilância das fronteiras por mar e terra, portos e aeroportos ou nos quais exista a travessia de trabalhadores e que seja externa aos países da União Europeia. O Conselho procurou atribuir à Agência, em sua constituição normativa e organizacional, elementos necessários não só à promoção da cooperação entre os Estados-membros por meio do estabelecimento de regras comuns, mas também a autonomia para incentivar os países a preencherem espaços vazios na condução da construção da Política de Fronteiras comum.

Do ponto de vista das Relações Internacionais, a criação da Agência é um passo adiante no processo de construção do regime da União Europeia e da organização da política para a livre circulação de trabalhadores. No entanto, é importante mencionar que esse corolário estava contemplado em discussões mais antigas entre os países do bloco e o controle de fronteiras acontece conforme as regras estabelecidas como na Ceca, no Tratado de Roma, no de Maastrich e no de Amsterdã. No entanto, o avanço acontece num sentido novo e mais amplo e tem como pano de fundo o controle de imigrantes extrabloco. Nesse sentido, a integração das economias, com o surgimento da Zona do Euro, pode ser definida como uma espécie de resposta a um dos maiores

²¹ <http://www.frontex.europa.eu>.

problemas do Sistema Monetário Internacional, permitindo avanços para que nações sintam menos dificuldade para explorar com eficiência os benefícios do comércio e de empréstimos externos²² quando não dispõem de um mecanismo monetário internacional funcionando adequadamente.

A principal justificativa para a criação da Frontex foi a necessidade de uma organização internacional que atuasse no preenchimento das lacunas existentes nas questões fronteiriças da União Europeia. Uma vez que existe o consenso entre os países do bloco, ratificado pelo Tratado da União Europeia, cabe a cada Estado-membro gerenciar suas fronteiras externas. Apesar disso, surge uma falha no que diz respeito aos processos de coordenação, de operacionalização, de avaliação e de uniformização dessa Política em que a Agência fomenta, entre outras, uma política de cooperação entre esses países.

A regulamentação do controle e da vigilância de fronteiras fica a cargo do Conselho Comunitário, sendo assegurada à Agência e às instituições envolvidas a participação no processo de discussão. A construção da cooperação está presente como peça fundamental na regulamentação da Agência, bem como na sua forma de atuação.

Os arts. 21 e 22 da Resolução nº 2004, de 2007, asseguram esse princípio que tem suas raízes no Tratado da União Europeia. Se um Estado-membro não for capaz executar ações para atingir uma determinada meta fixada, caberá à Comunidade atuar no sentido de engendrar esforços para a superação da meta por parte daquele ente, pela coletividade ou mesmo por conceder alternativas para sua execução.

Em termos administrativos, a organização da Agência está baseada na cooperação, coordenação e vigilância de fronteiras no que se refere ao estabelecimento de uma política comum. Esses três pilares estão formalizados entre as suas principais atribuições e estão vinculados à formulação de uma política comum, como de aplicação por partes dos países, de acordo com o art. 2 do Capítulo II da Resolução nº 2004, de 2007²³. São elas:

- (a) coordenação operacional, entre os Estados Membros no campo do gerenciamento das fronteiras externas;
- (b) assistir aos Estados Membros no treinamento de guardas de fronteiras, incluindo o estabelecimento de padrões comuns de treinamento;
- (c) realizar análise de risco;

²² EICHENGREEN, 2000, p. 23.

²³ PORTAL DA UNIÃO EUROPÉIA. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:PT:HTML>.

- (d) acompanhar o desenvolvimento de pesquisas relevantes para o controle e vigilância das fronteiras externas;
- (e) assistir aos Estados Membros em circunstâncias que requeiram incremento técnico e assistência operacional das fronteiras externas;
- (f) prover aos Estados Membros suporte na organização de operações em conjunto.

Com a não intervenção na resolução interna dos países, cabe à Frontex executar a coordenação e a avaliação das operações conjuntas, atuando não só no cumprimento das medidas que favoreçam a conciliação, mas também no aperfeiçoamento das operações, suprindo eventuais carências que inviabilizem a implementação. Nesse sentido, a elaboração da análise de risco compreende o desenvolvimento de um modelo cujos objetivos são preparar e criar mecanismos que inibam eventos que comprometam a segurança do bloco, bem como criar condições para a padronização de procedimentos ligados à segurança e ao gerenciamento de fronteiras externas.

Na prática, consiste na elaboração de uma análise de risco, baseada em dados estatísticos colhidos nas fronteiras dos países-membros que são submetidas ao Conselho Comunitário. Cabe à Agência criar condições para a padronização de critérios na contratação de guardas e demais pessoas na área de fronteira. Nesse processo, cabe, ainda, o oferecimento de treinamento adicional aos profissionais da área, com cursos e atividades. O acompanhamento de pesquisa relevante para área de atuação da Agência é importante por dois motivos: pela necessidade de aprimorar o controle de bordas e pela disseminação de informação à livre circulação de trabalhadores.

Conclusões

O objetivo geral deste estudo foi analisar a livre circulação de trabalhadores intra e extrabloco na União Europeia foi alcançado. Da mesma forma, conseguiu-se apontar a trajetória da União Europeia, que se trata de aumento da interdependência, com base no desenvolvimento de sua integração econômica. Conseguiu-se identificar que a economia surge como principal ponto de convergência entre atores e protagonistas na União Europeia no processo de condução do regime. Também conseguiu descrever que o processo de institucionalização tem se materializado na atuação da Frontex.

Diante do exposto ao longo do texto, pode-se concluir que a livre circulação de pessoas dentro dos países da União tem finalidade econômica, para o trabalho cujas causas estão vinculadas ao aumento da interdependência econômica entre os países do bloco. Esse aumento da interdependência força os avanços das rodadas de negociação no sentido de se aumentar a integração entre os países-membros. Do processo de integração e de aumento da interdependência entre as economias da região, surgem as principais motivações para que a criação do regime da União Europeia contemple as necessidades dos países da região em termos da livre circulação de pessoas para o trabalho.

Foi possível constatar também, diante da literatura utilizada, que esse movimento é resultado direto do processo de industrialização da Europa, em que grande parte das reivindicações, para a política de flexibilização das fronteiras dentro dos países-membros, partia das indústrias de base, do carvão e aço, da construção civil e, posteriormente, dos setores de serviços. Esse movimento para a livre circulação de trabalhadores tem estado em pauta dentro dos setores econômicos organizados desde meados do século XVIII, ganhando formato na medida em que a integração econômica começou a ser discutida e implementada, na forma de um bloco econômico a partir da década de 1950, com a instituição da Ceca em 1952.

Por outro lado, a imigração decorrente de asilo é desvinculada devido ao seu caráter humanitário ou de Direitos Humanos. Apesar das demais formas da livre circulação de pessoas também existir na forma do turismo, está sujeita às exigências do Tratado de Scheagen, posteriormente incorporada ao TUE, pelo Tratado de Amsterdã. Já as questões ligadas à concessão de asilo são tratadas individualmente. O que pode ser descrito como um ponto de convergência entre os países-membros, não só no que diz respeito ao processo de implementação

da política comum, mas também precisamente pelo tratamento dado à resolução de um problema econômico.

As razões que fomentam essa discussão vão desde eventuais alargamentos na política de fronteiras até medidas para equilibrar a economia e o mercado de trabalho europeu. Entre as razões encontradas e que fomentam todo este processo estão a influência do sistema político de cada um dos países, principalmente os democráticos e, por sua vez, as pressões oriundas dos setores organizados da sociedade, extremamente conscientes a respeito desse tema.

Assim, um dos principais problemas que enfrenta o imigrante dentro da Europa é o grau individual de qualificação profissional, que não só determina sua renda, bem como representa um fator de empregabilidade. As potências econômicas bem mais especializadas e desenvolvidas, como a Alemanha e a Inglaterra, encontram em profissionais qualificados. Esse tipo de profissional agrega valor e o bloco já conta com políticas voltadas para a facilitação e a concessão de vistos, inclusive para aqueles profissionais que são de países de fora do bloco.

No que tange ao processo de construção de uma política o tratamento econômico atribuído pelos países-membro, presume a qualificação do trabalhador. Apesar de a União Europeia prever um tratamento caso a caso, ao que parece na medida em que o grau de especialização ou a qualificação do migrante diminui, menos provável é sua aceitação pelo mercado europeu, por isso a dificuldade de ingresso aumenta. O mesmo já não ocorre com aqueles indivíduos que não possuem qualificação. Não que o estrangeiro na condição de imigrante, quando menos preparado seja impedido de ingressar nos países do bloco, no entanto sua integração à sociedade e à economia são limitadas e normalmente executam atividades menos complexas e de menor valor agregado. Além disso, enfrentam problemas como de integração, de cultura, ligados ao aprendizado do idioma e da legislação básica do país de destino. Esse tipo de problema é mais comum entre os imigrantes de fora do bloco e atinge também aqueles cuja origem são os países-membros do Leste Europeu, como o Kosovo, a República Tcheca, a Yugoslávia e outros.

A imigração extrabloco normalmente está vinculada ao tipo de informação que circula notícias pelas redes sociais ou *networks* e pelo consenso que se cria a respeito de um determinado lugar. Esse tipo de imigração ocorre e está presente no processo de formação dos Estados europeus e também no de construção do regime da União Europeia. Entretanto, em termos de livre circulação, os trabalhadores estão sujeita às normas internas de cada um dos países-

membros, bem como da oferta de postos de trabalho. E por isso, pode-se inferir que seu custo é maior para o trabalhador.

Dentro de uma perspectiva otimista, ao descrever o processo de institucionalização da administração de fronteiras, em meio à construção de uma política comum entre os países da União Europeia, admitisse que o gerenciamento das fronteiras do bloco pode ser possível por meio da implementação de medidas operacionais e que abastecerão os governos dos países-membros e permitirão novos posicionamento no entendimento sobre a questão fronteiriça do bloco.

Apesar de a livre circulação de trabalhadores para os cidadãos do bloco representar uma solução para o desenvolvimento da região, a adoção dessa medida como princípio, pode ser definida como um dos pilares da integração, desde a ratificação da Ceca, em 1952. As políticas públicas dos países-membros incentivam o rompimento de barreiras institucionais, ao que parece no sentido de acomodar a demandas individuais do aumento gradual da interdependência econômica dos países-membro e até visam à implementação de medidas para a manutenção do equilíbrio do mercado de trabalho.

O avanço para a construção de uma política comum de fronteiras esbarra ainda na capacidade de os países construírem um regime de cooperação, uma vez que cabe a cada um dos países-membros seu gerenciamento de fronteiras. No sentido da operacionalização dessa política, o presente estudo verificou que a principal tendência no que se refere a alargamentos na política de fronteiras e da institucionalização do regime, como a criação da Agência Frontex, em 2002, é a prática do treinamento de pessoal envolvido no gerenciamento das fronteiras dos vários países, a realização de estudos, a coordenação das discussões em fórum internacional, submissão de questões de alçada supranacional ao Conselho ou o Parlamento europeu, como preconiza o art. 256 do TUE.

De certo modo, a Frontex alimenta a discussão sobre a imigração intrabloco que passa do campo político onde esteve sempre vinculada ao desenvolvimento europeu ou à própria capacidade do mercado de trabalho ser capaz de suprir carências por mão-de-obra qualificada ou postos de trabalho e ganha novos elementos, como a melhor coordenação operacional, dados e estratégia, conhecimento e pesquisa, permitindo que hajam novos entendimentos sistematizados pelas instituições envolvidas. O tratamento atribuído ao imigrante extrabloco, no entanto, não tem sido diferenciado não só pelas mesmas exigências quanto ao tipo de trabalhador demandado pelo

mercado de trabalho europeu, mas também pelo fato de que a principal motivação para sua imigração está vinculada às condições em que ele vive na origem e a sua renda. No caso europeu, pode ser dito que de todo mundo, mas, principalmente, as ex-colônias da América Latina, da Ásia e da África, o desenvolvimento encontra-se em patamares inferiores.

Na maioria dos casos relatados pela literatura, a imigração para a Europa surgiu como uma alternativa de melhora na condição socioeconômica, uma vez que a vantagem cambial, a oferta de vagas em setores menos procurados pelo trabalhador local da Europa, o seu baixo custo de contratação contribuem para uma escolha positiva e de curto e de médio prazos. O exemplo citado na literatura é a experiência da Espanha, que teve de adotar medidas drásticas de contenção dos fluxos migratórios para se tornar um membro da União Europeia.

Além disso, existe um esforço mundial por parte das organizações internacionais em desenvolver as regiões periféricas da economia mundial, para contenção dos fluxos migratórios, como os provenientes da África, da Ásia e da América Latina. O desenvolvimento econômico e o aumento da qualidade de vida nesses países são fatores positivos para que essas populações não considerem uma “alternativa” viável a imigração, por razões ligadas ao incremento de renda ou de qualidade de vida.

Entre os principais destinos da União Europeia, a Alemanha é hoje o país que mais enfrenta problemas relacionados à imigração e, por isso, o principal protagonista do debate sobre esse tema dentro do bloco. O debate pode ser qualificado como nacional e internacional. O debate nacional envolve setores da sociedade organizada de um determinado país-membro, como setores econômicos articulados, o governo, a comunidade científica, que orientam o processo democrático dessa discussão. O debate internacional pode ser descrito por meio das instituições que compõem a União Europeia e seu mercado produtor e consumidor, como as indústrias, os conglomerados econômicos, os grandes agentes do mercado financeiro. Apesar desses avanços, alguns membros do bloco ainda adotam uma postura contrária, como o que ocorre com a Alemanha e a Inglaterra, diferente de uma postura que concilie tanto o equilíbrio do mercado de trabalho interno, tirando proveito dos fluxos de capitais e outras vantagens econômicas comuns ao processo globalizando, quanto minimize o custo social e econômico desses cidadãos na estrutura de seguridade social de seus países.

De forma geral, o tema da imigração é tratado de modo velado, por envolver questões mais complexas do que aquelas vinculadas à economia e à operacionalização das políticas de

fronteiras dos países. Concluindo, na análise correlacionada ao Modelo do Garbage Can, ainda não surgiram alternativas para a solução desse problema, talvez por ele não existir ou por não ser elemento do “Sistema”. Assim, entende-se que o processo de institucionalização da política de imigração se confunde com o próprio processo de construção do regime da União Europeia, tal qual na forma como colocado por Lessa (2003) ao referir-se aos filósofos do século XVII e Renouvin e Derroussele (1967), quando fazem referência a importância das correntes migratórias na industrialização do Estados Unidos da América. As indústrias, a construção civil, por exemplo, foram os principais agentes e motivadores para que os países tivessem uma política de livre circulação. Apesar de os países possuírem autonomia para conduzir sua própria política nacional, cabe aos organismos internacionais, como o Parlamento europeu, o Conselho Comunitário e a Frontex atuarem e estabelecerem o entendimento à promoção de cooperação entre os países e à implementação de uma política comum.

Referência Bibliográfica

- BRADY, H. – European Union Migration policy: An A-Z – 2008. Disponível em: http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_813.pdf. Acesso em 07/03/2011.
- CASANOVA, C. W. – Immigration Policies in the European Union - the Case of France – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- CASANOVA, M., DUSTMANN, C., FERTIG, M., PRESTON, I., SCHMIDT, C. M. – The impact of EU enlargement on migration flows – Home Office Online Report 25/03 - 2003. Disponível em: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/onlinepubs1.html>.
- CIA World Fact Book, Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_eur.html . Acesso em 07/03/2011.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. e OLSEN, Johan P. – A Garbage can Model of Organizational Choice – Administrative Science Quarterly, Vol. 17, N^o 1, Março de 1972, 1-25 p. Disponível em: <http://www.jstor.org>.
- DYMERSKA, J – The Management of External Borders between Sovereignty and Burden-Sharing: A View from Poland – Foreign Policy in Dialogue – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- EICHENGREEN, B. J. – A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional – tradução de Sérgio Blum – São Paulo: Ed. 34, 2000. 288p.
- GEDDES, A. – The Outlier: Britain and EU Immigration Policy – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- GRUPELLI, J. L. e SALDANHA, J. M. L. – A União Européia e os direitos humanos dos Imigrantes Extracomunitários – 2005. Disponível em: www.ufsm.br/revistadireito/eds/v2n3/a09.pdf – Acesso em 07/03/2011.
- HARRIS, J. R e MICHAEL P. T. – Migration, Unemployment e Development: A two sector analysis. American Economic Review. Vol. 60, issue 1, pp.126-142, 1970.
- LESSA, A. C. – “A Construção da Europa: A última utopia das relações internacionais” – Editora Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília – DF, 192p, 2003.
- LESSA, A. C. – A Europa, seus Organismos e sua Integração Político-Econômica, OLIVEIRA, H. A. e LESSA, A. C., Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.
- LESSA, A. C. – História das Relações Internacionais: A Pax Britânica e o mundo do século XIX, 3 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

- MORAVCSIK, ^a e KALYPSO, N. – Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions – Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No. 1, pp 59-85, Malden, USA, 1999.
- MUSEKAMP, S. – Efgfoejoh National Competences – The German Position on a Common European Immigration Policy – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- PARKES, Roderick – The EU under Siege? The Development of EU Migration Policy from the Treaty of Amsterdam to the European Constitution – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- PEIXOTO, J. – Migrações e políticas migratórias na União Européia: livre circulação e reconhecimento de diplomas – Análise Social, vol. XXXVI (158-159), 2001, 153-183p.
- PERCHINIG, B. – Migration in Austria – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007 Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- PINYOL, G. – Europe's Southern Border: Spain and the Management of Immigration – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007. Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- PORTAL DA UNIÃO EUROPÉIA: <http://www.europa.eu>. Acesso em 07/03/11.
- PORTAL DA UNIÃO EUROPÉIA: Resolução nº 2007 de 26, de outubro de 2004. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF>
Acesso em 07/03/2011.
- SCHWARZ, R. G. – Imigração: A Fronteira dos Direitos Humanos no Século XXI – Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 5, pp. 181-185, Outubro, 2009.
- SJAASTAD, L. A. - The Costs and Return of Human Migration. Journal of Political Economy . Vol. 70, pp. 80-93, 1962.
- SMITH, A. – A Riqueza das Nações – Investigação sobre sua Natureza e Suas Causas. Vol. I, pp. 287-293, 1776, Tradução Luiz João Baraúna, Ed. Nova Cultural, 1990.
- WENDEN, C. W. de – Immigration Policies in the European Union – The Case of France – Foreign Policy in Dialogue - Volume 8 - Issue 22 National Perspectives on EU Immigration Policy, Trier, Alemanha, 2007 Disponível em: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue22.pdf>.
- UNIÃO EUROPÉIA – Do Tratado da União Européia e do Tratado que Institui a Comunidade Européia – Jornal Oficial da União Européia, p. C 321 E/57, PT, 29.12.2006.