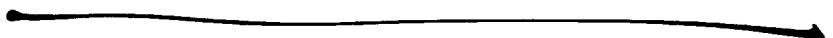


# Migração internacional no presente e futuro da União Europeia



ANDREW GEDDES

## INTRODUÇÃO

Migração internacional e integração europeia formam uma relação complexa. Para alguns, é emblemático de uma crise: deste ponto de vista, os impactos da imigração tem causado danos às sociedades europeias ao torná-las menos coesas. Por outro lado, o tema da migração está profundamente ligado à história da Europa e da União Europeia. Deste ponto de vista, a migração será necessariamente uma parte do futuro da Europa, o que requer melhores formas de lidar com o tema. Este capítulo propõe uma forma alternativa de pensar esta relação. O trabalho mostra que migração está fortemente relacionada com o sistema de estados europeus e sua transformação pela integração europeia. Nestes termos, migração internacional não é simplesmente uma forma de desafio externo aos estados europeus – ao qual eles devem responder. Ao contrário, migração internacional é intrínseca ao sistema de estados, às desigualdades entre eles e à rede de conexões econômicas, políticas e sociais que ligam países ao redor do mundo. Entender o papel da migração internacional no presente e futuro da UE requer que ela esteja relacionada às condições fundamentais que a causam e propulsionam. A fim de desenvolver esse argumento, este capítulo fornece primeiro uma perspectiva do contexto geral da migração na UE e fornece alguns pontos de comparação com outras regiões. Logo, identifica três temas chave na governança da migração europeia: a ligação com a integração econômica; o papel exercido pelas considerações

com segurança interna no desenvolvimento de políticas; e as dificuldades de se obter uma abordagem comum nesta área de alta política (*high politics*). A seção seguinte explora os principais fatores que impulsionam as migrações e sugere que devemos ver o fenômeno da migração internacional como intrínseco às condições fundamentais de governança, ex. como um desafio de governança e não somente à governança. O trabalho então avalia desenvolvimentos tanto na dimensão interna (afetando estados-membros) quanto na externa (afetando estados não-membros).

### A GOVERNANÇA DOS TEMAS DE MIGRAÇÃO E MOBILIDADE NA UE

Pouco mais de 3 por cento da população mundial, cerca de 214 milhões de pessoas, são migrantes internacionais. Cerca de 20.2 milhões, algo como 4 por cento da população total da União Européia, não nasceram em um Estado-membro (chamados nacionais de países terceiros, NPTs). A UE tem pouco menos de 10 por cento do número total de migrantes internacionais, o que contrasta com o Canadá, onde 21.3 por cento de sua população nacional são NPTs, e com os Estados Unidos, onde o número chega a 13.5 por cento. Pouco menos de 45 por cento dos migrantes internacionais no mundo residem na UE ou na América do Norte. Os três países de onde mais se originaram migrantes para a Europa em 2011 foram Turquia (cerca de 2.4 milhões de pessoas), Marrocos (cerca de 1.8 milhões) e Albânia (perto de 1 milhão), respectivamente. Usando o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, 47 por cento dos migrantes da União Europeia vem de países com alto IDH, 46 por cento de países com IDH médio e cerca de 7 por cento de países com baixo índice (CEC, 2012:3)

O tema da migração, em suas várias formas, tem sido, é e continuará sendo um aspecto importante das sociedades europeias. Mobilidade na forma de livre circulação é um componente chave da estrutura do acordo da UE, que data dos anos 1950 e que procura garantir direito de livre circulação para determinadas categorias de pessoas que tem nacionalidade dos países membros – que, desde que o Tratado de Maastricht entrou em vigor em 1993, têm status de cidadão da UE. O direito foi inicialmente estendido a trabalhadores, mas desde então se tornou um direito de livre circulação mais generalizado com apenas algumas condições e limitações (como as de saúde e de ordem pública). A livre circulação é, desta forma, altamente institucionalizada na UE, havendo competências claras para instituições supranacionais. Também



é algo constitucionalizado, pois no nível supranacional foi desenvolvida legislação específica que protege o direito de livre circulação. Desta forma, a livre circulação está fortemente relacionada às origens do projeto europeu e à centralidade da formação do mercado em sua proposta central. Como forma de mobilidade dentro do bloco, a livre circulação foi pouco controversa até o grande alargamento de 2004, quando 12 estados-membros (exceto Irlanda, Suécia e Reino Unido) impuseram restrições ao movimento de cidadãos dos novos estados-membros por um período transitório de 7 anos.

Em contraste, políticas migratórias relacionadas aos NPTs foram menos institucionalizadas e constitucionalizadas. A cooperação formal entre estados-membros em uma base intergovernamental começou quando o Tratado de Maastrich entrou em vigor em 1993. Antes disso, havia cooperação fora da estrutura do tratado, por meio do Acordo de Schengen (inicialmente aplicável a somente cinco países), além de cooperação intergovernamental informal entre estados-membros na forma de redes de ministérios e oficiais nacionais trabalhando juntos fora da estrutura do tratado, principalmente em questões de segurança internacional, que incluíam imigração. Estas redes eram significativas, já que forneceram as origens para a governança transgovernamental sobre migração no nível supranacional, que será discutida em mais detalhes. Sómente quando o Tratado de Amsterdã entrou em vigor, em 1999, políticas relativas a migração e asilo tornaram-se comuns ao bloco, estando localizadas no corpo principal do Tratado e sujeitas – apesar de significativas limitações iniciais – às regras de decisão supranacionais. Desde 1999, houve um movimento constante na direção de um papel maior para as instituições supranacionais, assim como um acordo nas diretrizes e regulamentações em questões como asilo, reunião familiar e regras para a entrada de migrantes altamente qualificados. Tais desenvolvimentos não significam políticas abrangentes sobre migração e asilo. O arcabouço institucional da UE para migração é fragmentado e não cobre todos os aspectos da políticas; além disso, há também “geometrias variáveis” no sistema de governança migratória, já que Dinamarca, Irlanda e Reino Unidos optaram por não fazer parte das políticas comuns desenvolvidas após 1999. Cabe ressaltar que um aspecto muito significativo – o número de migrantes a serem admitidos – mantém-se firmemente no domínio das competências nacionais, como afirmado pelo Artigo 79(5) do Tratado de Lisboa (que entrou em vigor em 2009). Este tratado também foi significativo porque aplicou o que é conhecido como Procedimento Legislativo Ordinário (PLO) às políticas de migração. Isso significa votações de maioria qualificada (VMQ, um sistema de votação ponderado) no Conselho de Ministros representando



os estados-membros, o uso da co-decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu, dando assim um papel de co-legislador ao Parlamento e total jurisdição à Corte de Justiça (CJUE) em políticas migratórias.

## TEMAS CHAVE PARA A REGULAÇÃO DA MIGRAÇÃO NA EUROPA

**T**rês temas chave são centrais para a regulação da migração na UE. O primeiro é a ligação entre a formação do mercado dentro da UE e entendimentos particulares das ligações entre mobilidade e integração econômica. Isto foi aplicado aos nacionais dos estados-membros/cidadãos da UE, mas um tema importante, relacionado à aplicação disto para NPTs, é o fato de que os debates sobre eficiência econômica também se aplicam a cidadãos não europeus, e que sua maior mobilidade também pode ser virtuosa no contexto da liberalização econômica e de outros desafios como as mudanças demográficas (CEC, 2000, CEC, 2005). A Comissão Europeia tem tido um papel particularmente importante, procurando estimular as políticas da UE por causa do seu papel na organização da agenda e propondo novas iniciativas dentro do sistema europeu. A Comissão encontrou objeções a pedidos para uma abordagem mais abrangente, como delineado na sua Comunicação em 2000 sobre uma Política de Imigração Comunitária (CEC, 2000). Desde então, o órgão procurou relacionar argumentos sobre mudanças econômicas, de bem estar e demográficas a uma agenda para o desenvolvimento da responsabilidade da UE na área da política migratória, mas focado em tipos ou formas particulares de migração e com um interesse em fluxos temporários e circulares. Desta forma, intervenções da UE no campo das políticas migratórias estão relacionadas à construção particular das virtudes da mobilidade no contexto da liberalização econômica. Estas intervenções estão também relacionadas a um interesse mais geral a nível internacional; a novas abordagens para migração, que poderiam focar no estímulo a fluxos temporários e à busca da chamada “vitória tripla” onde novos esquemas migratórios podem beneficiar os estados de origem e receptores e também os migrantes (GCIM, 2005; Ruhs, 2006; Certovec, 2007).

Segundo, os antecedentes da governança de migração podem ser vistos já nos primeiros estágios de cooperação em segurança internacional, que incluem migração a partir dos anos 1980. Formas particulares de trabalho foram desenvolvidas e levaram a hábitos de cooperação desenvolvidos entre os atores no nível nacional. O efeito tem sido mudar o contexto estratégico no qual a

governança migratória ocorre e também moldar as percepções de problemas nas políticas como sendo relacionadas à interdependência dentro da UE. Isso tornou-se particularmente aparente após o final da Guerra Fria, quando o crescimento geopolítico da migração significou que a governança de migração não podia mais ser construída como um tema relevante apenas para um pequeno grupo de países imigratórios “mais velhos” no noroeste da Europa, como França, Alemanha, Holanda e Reino Unido. Ao invés disso, países do sul, centro e leste da Europa tornaram-se grandes receptores de imigrantes, o que mudou significativamente as dinâmicas da governança europeia para migração e ajudou a gerar um forte senso de interdependências relacionada não apenas à expansão da UE. Esta expansão geopolítica da migração também teve papel chave em impulsionar o aspecto “externo” da governança sobre migração, de modo que países membros da UE buscavam influenciar o desenvolvimento de políticas migratórias tanto em potenciais estados-membros como em não-membros.

Terceiro, relações entre migração e mobilidade e também entre a emergente governança migratória não necessariamente levaram a uma postura comum sobre migração e asilo. Ao contrário, a Comissão enfrentou empecilhos iniciais quando procurou desenvolver uma abordagem comum mais abrangente. Surgiram normas comunitárias na forma de diretivas sobre asilo, migração familiar, direitos dos NPTs que são residentes há muitos anos, retorno/expulsão e regras governando a entrada de imigrantes altamente qualificados (a chamada diretiva do Cartão Azul). Também há propostas da Comissão tratando de migrantes sazonais e transferências intra-corporativas (CEC, 2012).

### OS IMPULSIONADORES DA MIGRAÇÃO (E DA NÃO-MIGRAÇÃO)

Migração internacional é com frequência representada como uma forma de desafio (ou ameaça) aos sistemas de governança da UE. Nesta linha de raciocínio, migração é um desafio à governança. Porém, este entendimento também pode ser lido da forma contrária. Faz mais sentido pensar em migração internacional como um desafio que transcende a governança. Entende-se por isso que a migração internacional não é algo que simplesmente acontece com os estados. Na verdade, é “produzida” pelo sistema de estados e pela política global mais generalizada de desenvolvimento desigual. A questão mais ampla é que qualquer discussão sobre migração internacional precisa ser entendida em relação aos fatores que a causam ou impulsionam.



Extensas pesquisas demonstram a centralidade das desigualdades econômicas como fator impulsionador da migração internacional. Estas desigualdades assumem a forma de, por exemplo, diferenças de salário e renda. Além disso, também é estabelecido que migração pode se incrustar nas redes sociais, o que pode levar à “causalidade cumulativa” (Massey, 1990), onde fluxos migratórios mais antigos se tornam a base para fluxos futuros. Isso pode ajudar a explicar as especificidades da migração à medida que pessoas saem de determinados lugares nos países de origem para determinados lugares nos países receptores. Migração internacional é, desta forma, um processo muito específico.

Fatores políticos, como conflitos e a quebra de sistemas de governança, também podem induzir pessoas a migrar, embora os conflitos também possam reduzir a capacidade de migração, ao tornar o processo menos seguro. Com o advento da Primavera Árabe, cerca de 25.000 pessoas oriundas de países como Líbia e Tunísia migraram para a União Européia. Mesmo que um movimento maior tenha ocorrido para estados vizinhos no Oriente Médio e Norte da África, ouviu-se a retórica familiar na Europa sobre “inundação” ou “invasão” por parte de migrantes fugindo da guerra civil e repressão (Fargues and Fandrich, 2012)

Fatores demográficos, como idade, fertilidade e mortalidade também podem levar à migração, mas seus efeitos tendem a ser indiretos e ocorrem por meio da interação com outros fatores impulsionadores, desta forma agindo contra noções Malthusianas simplistas de “pressão populacional”. Fatores ambientais, como acesso a serviços de ecossistema podem afetar as dinâmicas migratórias, mas, neste caso também, efeitos de interação com outros fatores são muito importantes, tornando difícil a distinção de um grupo de pessoas como “migrantes ambientais” devido às múltiplas causas da migração (Foresight, 2011)

Está além do escopo deste capítulo analisar cada um destes fatores em detalhes, mas há três pontos chave que podem ser desenvolvidos. Primeiro, há padrões fundamentais de governança fortemente relacionados às características estruturais e ideológicas da economia política internacional (EPI) que tem um papel chave na constituição da migração internacional. Segundo, a forma como Estados-membro da UE lidam com o tema precisa ser colocada no contexto de estruturas mais largas da EPI, que tem papel central na sua produção como um processo social e político que se torna visível nas fronteiras e margens do sistema de governança. Terceiro, como vemos, a UE e seus Estados membros tendem a focar em políticas para obstruir os fluxos migra-

tórios, com um envolvimento mais limitado da UE em políticas que afetam a admissão de migrantes.

Estes cinco sistemas de impulso sustentam e constituem a migração internacional. É por meio de seus efeitos e interações que a migração internacional torna-se visível como questão social e política e é então definida e categorizada, primeiramente nas fronteiras dos estados. Porém, é muito importante notar que a presença de um fator impulsor não significa que as pessoas irão migrar. A desigualdade econômica é um tema essencial, e conflitos e degradação ambiental podem, na verdade, reduzir a capacidade das pessoas de se moverem. Ao invés de todos esses fatores levarem a “inundações” de migrantes nas fronteiras da UE, pode haver uma série de outras questões associadas à pobreza, desigualdade e *imobilidade*. É a relativa imobilidade de uma grande parte da população mundial em face à desigualdade que pode se perder em debates acalorados – mais comuns em países receptores – sobre esses efeitos da migração. Isso não significa que migração é sempre e em todas as circunstâncias uma “coisa boa” e que deve ser encorajada, mas é importante entender de que maneira ela pode representar uma solução para aqueles que migram. Restrições aos movimentos podem exacerbar ao invés de reduzir estas desigualdades. Um mundo sem fronteiras parece uma proposta improvável, mas é importante notar os efeitos constitutivos das fronteiras e dos limites dos sistemas de governança e as desigualdades que eles representam na migração internacional.

## A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DA UE PARA MIGRAÇÃO

**A**valiaremos as medidas tomadas pela UE relacionadas ao tema da migração desde 1999. Esta seção está particularmente interessada nas políticas da UE para mão de obra imigrante, apesar de haver claras ligações entre estas e outros fluxos migratórios importantes, como aqueles de famílias e os que buscam asilo/refúgio. Além disso, a UE tem sido bastante ativa em sua auto declarada “luta contra a imigração ilegal”. Fluxos migratórios definidos como irregulares ou ilegais estão fortemente relacionados à políticas que definem outros fluxos como regulares. Em seu Relatório Anual sobre Migração e Asilo de 2011, a Comissão reconheceu que é difícil definir a migração irregular precisamente e fez referência a estimativas entre 2.5 e 4 milhões de migrantes irregulares nos Estados membros da UE (CEC, 2012:4). Estes são, na verdade, dois lados da mesma moeda e estão fortemente ligados aos fatores impulsoradores fundamentais da migração – sejam econômicos, sociais, polí-

ticos, demográficos e ambientais – dentro dos Estados de origem e receptores. Embora seja erroneamente representada como uma questão de pessoas desesperadas em botes buscando acesso a territórios dos Estados membros ao sul, tais como Malta e Itália, a realidade da migração irregular é mais complexa. Existe um número chocante de mortes na fronteira marítima ao sul da UE, que traz vergonha para a organização e seus membros, e também há sérias evidências de maus tratos a migrantes e de ausência de acesso aos direitos humanos básicos (Stege et al, 2012). Apesar disso, a maioria dos migrantes irregulares não chega por estas rotas perigosas, e sim por vias legais, mas fica além do permitido. Além disso, muitos migrantes irregulares com frequência são capazes de encontrar trabalho, particularmente na economia informal dos Estados membros. Logo, as políticas de migração da UE precisam lidar com as origens da migração: objetivos de trabalho, razões familiares ou a busca de refúgio. Devem levar em conta também a distinção feita pelos Estados entre fluxos regulares e irregulares, o que é particularmente relevante, pois as categorias para indivíduos (“migrantes altamente qualificados”, “imigrantes ilegais”) não são características pessoais dos migrantes, mas refletem, na verdade, as categorizações desenvolvidas nas fronteiras dos Estados membros.

Desde 1999, houve significativo desenvolvimento institucional e de políticas que abrangem tanto aspectos internos como externos da governança migratória. De particular importância na UE pós-Lisboa é a aplicação da PLO na área de migração, que tem o Conselho e o Parlamento Europeu como co-decisores, e a extensão da competência completa na área de migração para a CJUE, que inclui o poder de tomar decisões preliminares em referência a tribunais locais dos Estados membros (antes, decisões só poderiam ser tomadas com referência às instâncias superiores dos estados). Em termos de políticas, o principal foco do papel da UE tem sido o de evitar fluxos migratórios ao invés de estimular novos.

### *O aspecto “interno” da regulação da migração*

Durante a década de 2000, houve um crescimento constante das competências institucionais da UE, embora dentro de um sistema de políticas fragmentado, onde cada Estado membro manteve controle das políticas de admissão, e onde também há uma “geometria variável”, com a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido mantendo-se fora da maioria das iniciativas. A UE não desenvolveu uma política migratória abrangente, mas sim uma abordagem focada em setores. Isso deu origem a diretrizes sobre migração familiar,

direitos dos residentes de longo prazo que são NPTs, estudantes e pesquisadores. Também há propostas para medidas sobre trabalhadores sazonais e transferências intra-corporativas. Uma diretiva de 2008 foi aplicada à expulsão de imigrantes irregulares e foi a primeira diretiva na área das políticas migratórias aprovada usando os procedimentos de co-decisão, envolvendo o Conselho e o Parlamento Europeu como co-legisladores.

As diretrizes sobre reunião familiar e residentes de longo prazo são particularmente significantes, já que ambos casos causaram tensões durante o processo de negociação entre a Comissão (como origem das políticas propostas) e os Estados membros. Isso foi particularmente evidente nas provisões dentro das duas diretrizes para os Estados adotarem “medidas de integração”. Estas são importantes porque fazem a conexão entre políticas de admissão e de integração. A diretriz sobre reunião familiar de 2003 determinou as condições sob as quais residentes NPTs em situação legal poderiam exercer o direito da reunião familiar, mas também reconhece os direitos dos Estados membros de impor condições à migração familiar e dá a eles margem para agir em relação a temas como a definição de família, períodos de espera e medidas de integração. A base para a ação da UE relacionada aos direitos dos residentes NPTs de longo prazo em situação legal estava fortemente relacionada aos objetivos de criação de mercado. Porém, na diretriz os Estados membros insistiram em manter o poder de aplicar medidas de integração em suas legislações nacionais. A diretriz estabelecia direitos e liberdade para NPTs de longo prazo, a serem garantidos após cinco anos de residência continua, incluindo acesso às atividades de emprego e desemprego; educação e treinamento vocacional; proteção social e assistência e acesso a bens e serviços. A diretriz também dá o direito de se mudar e morar em um outro Estado membro. Assim como com a diretriz sobre Reunião Familiar, durante as negociações do Conselho uma cláusula foi inserida (no Artigo 5 – condições para a aquisição do status seguro) para incluir “cumprimento das condições de integração determinadas pelas leis nacionais”. Aos Estados membros foi dada grande autoridade para usar os requerimentos obrigatórios de integração (por exemplo, passar em um teste e cobertura dos custos financeiros) antes de ter acesso aos benefícios e direitos conferidos pelo status de residente de longo prazo.

Enquanto medidas sobre migração familiar e direitos dos residentes de longo prazo estão relacionadas a importantes aspectos das leis de migração, nenhum diz respeito ao aspecto essencial da política sobre migração, as admissões. De fato, tanto a diretriz sobre reunião familiar quanto a sobre residentes de longo prazo deixam bem claro que as decisões sobre admissões são de com-

petência dos Estados-membros e também introduzem na legislação comunitária a noção de que admissão e integração estão relacionadas. Isto reflete a clara preocupação nas leis e nas políticas nacionais dos estados de origem sobre o recrutamento de migrantes econômicos, preferencialmente os altamente qualificados. Tal raciocínio foi exposto pelo ex-presidente francês Sarkozy, que defendeu que a França preferia imigração que fosse *choisie* (escolhida), como a de imigrantes qualificados, do que a *subie* (sofrida), como a familiar.

Enquanto o número de migrantes a serem admitidos se mantém um prerrogativa do estado, tem havido algum envolvimento por parte da UE em regras relacionadas à admissão. Estas assumem a forma de abordagens setoriais, que focam em tipos particulares de migração de trabalho e tentam conectar a ação da UE, como os argumentos de “valor agregado” do envolvimento da organização, com certos aspectos das políticas de migração, em particular as que ocorrem por razões econômicas e demográficas. Por exemplo, no seu 3º Relatório Anual sobre Imigração e Asilo de 2011, a Comissão mais uma vez buscou defender a potencial contribuição da migração para a agenda de crescimento da UE, baseando-se na ideia de que mesmo durante um momento de crise:

“migração econômica [...] se mantém um importante componente dos esforços de lidar com a falta de mão de obra, notavelmente no contexto do envelhecimento populacional na UE e da crescente competitividade no mercado internacional por talentos com outros países fora da Europa que também experimentam escassez de mão de obra qualificada” (CEC, 2012, p.4).

Também anunciou a intenção de abrir uma consulta até o final de 2012 com os Estados membros, parceiros sociais (como empregadores e sindicatos) e outros interessados nas “oportunidades da migração econômica” (CEC, 2004, p.5).

É neste contexto que podemos considerar a diretriz do “Cartão Azul” de 2009. Esta busca aproximar as regras dos Estados membros para a aplicação e sobre os direitos associados ao status de migrante altamente qualificado. Dinamarca, Irlanda e Reino Unidos não estão cobertos pela diretriz, pois optam por não fazer parte de determinadas decisões (o “*opt-out*”). Esta também busca promover mobilidade de trabalhadores qualificados entre os Estados membros. A diretriz não cobre o número de pessoas a serem admitidas ou os setores da economia que seriam privilegiados ou priorizados com as admis-

sões, o que se mantém prerrogativa dos Estados. Houve críticas de Estados não-membros sobre este esforço da UE de se envolver na “competição” por migrantes altamente qualificados, o que poderia contribuir para uma “fuga de cérebros”. O governo da África do Sul já expressou preocupação com o recrutamento de pessoal na área da saúde. Também houve críticas internas sobre a relativa timidez da medida. O sistema do Cartão Azul cria um procedimento único para cidadãos não europeus solicitarem entrada como imigrantes altamente qualificados, por um período de até dois anos, com espaço para renovações. Os debates logo mudaram, concentrando-se nas forma de aprofundar e aprimorar o instituto do Cartão Azul. Por exemplo, Parkes e Angenendt (2010) argumentam que a UE poderia se envolver em esforços para aliviar a soberania de forma a atrair migrantes altamente qualificados e, assim, criar algum “valor agregado” às políticas dos Estados membros. Eles sustentam que esforços eram necessários para desenvolver capital humano dentro da UE através de treinamento, mas também oportunidades de mobilidade dentro da UE. Parkes e Angenendt (2010) também argumentam que maiores esforços eram necessários para explorar o valor da educação superior, com a possibilidade de estudantes estrangeiros serem encorajados a viver e trabalhar na UE após o fim de seus estudos. Assim como com várias medidas da UE, o movimento inicial mostrou-se tímido, introduziu formas fracas de coordenação na área de migração altamente qualificada, mas não lidou com a prerrogativa dos Estados membros de implementar diretrizes como bem entenderem, em relação às suas próprias percepções das necessidades dos seus mercados de trabalho.

A Comissão também tem procurado aprofundar as abordagens setoriais, com propostas para coordenar regras sobre transferências intra-corporativas e sobre trabalhadores sazonais. Em ambos os casos, um argumento de “valor agregado” é usado na tentativa de relacionar o papel da UE aos objetivos de crescimento econômicos. A diretriva de trabalhadores sazonais também propõe medidas para proteger o direito destes trabalhadores em setores como agricultura e horticultura.

Todas as medidas analisadas nesta seção estão relacionadas ao papel da UE no âmbito “interno” da questão da migração. Elas mostram esforços para institucionalizar e constitucionalizar uma abordagem da UE para políticas migratórias que partem de argumentos mais amplos sobre integração econômica, mas também refletem a tendência das políticas dos Estados membros em fazer conexões entre políticas de admissão e integração. A UE busca, então, se posicionar neste debate.



Há uma base muito diferente em relação às leis e políticas na dimensão externa da regulação da migração na UE. Nesta o foco tem sido a exportação das medidas da UE para Estados não-membros, com o intuito de cooptar estes Estados a adotarem medidas semelhantes às UE (Lavenex, 2006). Estes esforços também tiveram um forte foco bilateral como, por exemplo, a Itália tendo relações próximas com o regime líbio (tanto durante o governo Gadhafi quanto as tentativas de acordos com o novo governo) e a Espanha trabalhando de perto com o Marrocos. A dimensão externa da política para migração também tem sido central para a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade (AGMM). A AGMM é bem clara em seu foco na interdependência como principal impulsor na ação da UE sobre migração, e na relevância tanto da dimensão interna quanto externa da política. Em sua comunicação sobre a AGMM publicado em 2011, a Comissão (CEC, 2011a: 2) declara que “Globalização, mudanças demográficas e transformações sociais estão afetando a UE, seus Estados membros e países ao redor do globo.” A comunicação faz referência à importância do diálogo a nível global, mas enfatiza a centralidade dos níveis regional, nacional e local. A UE, então, posiciona-se como interlocutora essencial entre Estados membros e outros países, assim como com estruturas de diálogo no nível global.

O interesse sobre a dimensão externa da regulação migratória pela UE tem crescido consideravelmente, e a organização busca “exportar” aspectos essenciais da sua abordagem para Estados não-membros. A ação da UE baseia-se no desenvolvimento da capacidade de controlar fronteiras e regular a migração. Também há diferenças significativas na extensão do poder que a UE pode exercer quando lida com Estados não-membros. Para potenciais Estados-membros, a transmissão das prioridades da UE quanto a organização dos sistemas de governança domésticos ocorre por meio de um mecanismo muito mais direto, a imposição dos requerimentos do capítulo 24 do Acervo da UE, que lida com livre circulação, migração e asilo (veja, por exemplo, Taylor et al., 2012). A UE também tem procurado consolidar o tema da migração nas suas relações com os 16 países que constituem sua “vizinhança”. Sem o incentivo de ser membro, a UE busca relacionar o tema da migração a outras questões, como desenvolvimento econômico. De acordo com a Comissão, a AGMM é balizada pela estrutura abrangente da política de migração externa e pela estrutura da política externa da UE. O principal mecanismo são os diálogos sobre mobilidade e migração, para “trocar infor-

mação, identificar interesses comuns e construir confiança e compromisso como base para cooperação operacional para o benefício mútuo da UE e seus parceiros (CEC, 2011<sup>a</sup>, p.5).

O foco particular desta seção é tanto o lugar quanto a “construção” da questão sobre a política de migração e mobilidade dentro da dimensão externa da governança migratória. A manifestação mais clara é o desenvolvimento das Parcerias para a Mobilidade (até agora com, Moldávia, Cabo Verde, Geórgia e Armênia). Estas são reflexos do desenvolvimento de longo prazo na governança externa da UE na área de migração e da tentativa de combinar o foco em políticas de admissão altamente seletivas com medidas para evitar a migração irregular. As intenções das Parcerias para a Mobilidades são ousadas, já que buscam desenvolver novas formas de relação entre a UE e estados não-membros no âmbito da migração internacional. Apesar disso, como já citado, a decisão quanto ao número de migrantes e a serem admitidos se mantém uma questão para os Estados membros. Assim, um país não membro pode chegar a um acordo sobre uma Parceria para a Mobilidade com a UE, mas para isso ter algum efeito significativo nas oportunidades de seus cidadãos de migrarem para a um Estado membro da UE seria necessário um acordo com o mesmo sobre, por exemplo, o número de migrantes que poderiam entrar e em que setores econômicos poderiam se instalar. Ainda assim, há poucas evidências que as Parcerias para a Mobilidade criaram novas oportunidades, que ainda não teriam existido como resultado de recrutamento nacional. Isto também demonstrou a ligação entre as dimensões internas e externas da regulação migratória na UE. A base para as Parcerias para a Mobilidade é a busca pelas prioridades nas políticas dos Estados membros, ex. procurando trabalhar com Estados de origem para gerenciar migração e reforçar a base seletiva das políticas de admissão buscadas. Em troca algum acesso ao mercado de trabalho europeu, espera-se que os países parceiros façam esforços para assegurar o controle dos fluxos irregulares. Parcerias para a Mobilidade são essencialmente acordos intergovernamentais, que não são compulsórios para os Estados membros. O papel da Comissão é limitado à coordenação, enquanto o Parlamento Europeu e o CJEU são em geral excluídos do processo (Carrera et al, 2011).

Esta dimensão externa cabe dentro de um corpo de trabalho mais amplo na governança externa da UE, que ocorre quando: “a fronteira institucional/legal é movida além do círculo dos estados-membros (Lavenex 2004). Lavenex mostra que as fronteiras institucional e legal não necessariamente se movem ao mesmo tempo e argumenta que



“o critério crucial para governança externa é a extensão da fronteira legal da autoridade para além da integração institucional. Ao contrário da cooperação sob um acordo ou convenção internacional, a governança externa entra em cena quando partes do *acquis communautaire* são estendidos a Estados não-membros” (Lavenex 2004: 683).

Isto acontece com freqüência no âmbito da cooperação internacional, onde há um papel muito limitado para instituições supranacionais. Em termos de conteúdo de políticas, Parkes (2009, p.328) observou que por meio do desenvolvimento de Parcerias para a Mobilidade, a UE está reconhecendo que a responsabilidade pela regulação da migração da UE e para a UE é agora dividida entre os Estados membros e a organização supranacional. A UE é então uma nova arena para cooperação interestatal sobre migração, e também reflete uma mudança na organização estratégica para ação sobre governança migratória. Há também oportunidades para que surjam diferenças entre os membros na implementação das Parcerias para a Mobilidade. Parkes (2009) também acredita que as Parcerias para a Mobilidade sejam “ambiciosas conceitualmente, mas fragmentadas em sua aplicação” assim como há oportunidades para conflito com outros objetivos da UE, como no campo do desenvolvimento de políticas.

## CONCLUSÃO

Este capítulo mostrou como a regulação da migração na UE atravessa os níveis social e internacional. O capítulo também argumentou que é importante discutir as formas pelas quais fundamentais processos econômicos, sociais, políticos, demográficos e ambientais podem afetar a migração internacional (e serem afetados por ela também). Migração internacional é então um desafio de governança e não simplesmente à governança. Isso é mais do que uma questão semântica, porque significa que a migração internacional está relacionada com as condições fundamentais que a “produzem” e estas estão ligadas ao escopo mais amplo do “Projeto Europeu”. Isto ocorre porque não só migração continua a desempenhar um papel essencial nas sociedades europeias, como também integra debate muito maior sobre o futuro do trabalho e bem estar na Europa. O tema das migrações internacionais não lidera estes debates, mas a relação entre a migração, os vários tipos de mercados de trabalho e o estado de bem estar é uma questão central para a UE enquanto reflete sobre seu futuro econômico em face não só à crise econômica, mas

também a outros fatores, como mudanças demográficas. Foi nesse contexto que este capítulo procurou identificar as principais variáveis relacionadas à regulação da migração, particularmente na área das políticas ligadas à migração de mão de obra. A importante distinção entre migração e mobilidade foi identificada, e foi argumentado que a busca da mobilidade “virtuosa” e de novas formas de migração temporária e circular tornou-se uma racionalidade central para o desenvolvimento da ação da UE. Estados-membros não estão dispostos a ceder a prerrogativa de decidir o número de migrantes a serem admitidos, mas a UE desenvolveu uma abordagem setorial, que agora abrange migrantes altamente qualificados, com propostas para regras comuns no nível supranacional para diversos trabalhadores e transferências intra-corporativas. Isto não significa uma política migratória comum, nem mesmo muda o contexto estratégico dentro da qual a política migratória é entendida e feita, mas muda significativamente a dinâmica da regulação migratória. Apesar disso, como foi mostrado, o dilema de política se mantém fundamentalmente similar e pode ser entendido pela analogia de “portas” e “paredes” usada por Zolberg (1989). Mais do que isso, a forma que esta governança assume – ex. o desenvolvimento do transgovernamentalismo – ajuda a burlar a dicotomia intergovernamental versus supranacional e a ver como a cooperação, ao longo do tempo, cria estruturas híbridas, contendo tanto elementos intergovernamentais quanto supranacionais. Em termos deste argumento mais amplo e da contribuição para discussão da economia política internacional da governança, este capítulo procurou demonstrar a centralidade de situar a migração internacional dentro do contexto mais amplo tanto da integração européia quanto das relações da UE com os Estados membros. Podemos então ver como uma IPE mais ampla tem um papel importante na constituição da governança migratória européia e no entendimento do papel dos migrantes no projeto europeu e seu futuro incerto.

**Andrew Geddes** é professor do Departamento de Política da Universidade de Sheffield. Foi Research Fellow no European University Institute pelo Programa Robert Schuman.

## REFERÊNCIAS

- CARRERA, S.; ATGER, A.; GUILD, E.; KOSTAKOPOULOU, D. Labour Immigration policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020. *CEPS Policy Brief*, n. 240, 2011.
- CASTLES, S. Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, v.27, n.2, p.205-27, 2004.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on a Community Immigration Policy*, COM 757 final, 2000. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0757:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 14/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication: Policy Plan on Legal Migration*, COM 669 final, 2005. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14507\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14507_en.htm). Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on Circular Migration and Mobility Partnerships Between the EU and Third Countries*, COM 248 final, 2007. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication on the Global Approach to Migration and Mobility*, SEC 1353 final, 2011. Disponível em: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v9.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Green Paper on the Right to Family reunification of Third Country Nationals Living in the EU*, Directive 2003/86 EC. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:EN:PDF>. Acessado em: 15/03/2013.
- COMISSÃO EUROPEIA. *Communication: 3rd Annual report on Immigration and Asylum*, SWD 139 final, 2012. Disponível em: [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v5.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/COM%202012%20250%20final%201_EN_ACT_part1_v5.pdf). Acessado em: 15/03/2013.
- FARGUES, P.; FANDRICH, C. Migration After the Arab Spring. *Migration Policy Centre Research Report*, Florença, European University Institute, 2012. Disponível em: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf>. Acessado em: 15/03/2013.
- FORESIGHT, D. *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*. London: Government Office for Science. 2011. 235 p.
- GLOBAL Commission on International Migration (GCIM) *Migration in an Inter-Connected World: New Directions for Action*. Geneva: Global Commission on International Migration, 2005. Disponível em: <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>. Acessado em: 15/03/2013.

LAVENEX, S. EU external governance in “wider Europe”. *Journal of European Public Policy*, v.11, n.4, p.680-700, 2004.

LAVENEX, S. Shifting up and shifting out: the foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, v.29, n.2, p.329-50, 2006.

MASSEY, D. Social structures, household strategies and the cumulative causation of migration. *Population Index*, v.56, n.91, p.3-26, 1990.

PARKES, R. EU Mobility Partnerships; A Model of EU Policy Co-ordination?. *European Journal of Migration and Law*, v.11, n.4, p.327-45, 2009.

PARKES, R.; ANGENENDT, S. *After the Blue Card: EU Policy on Highly Skilled Migration. Three Ways Out of the Impasse*. Heinrich Boll Stiftung, Discussion paper, 2010. Disponível em: [http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Roderick\\_HBS\\_Discussion\\_Paper.pdf](http://www.migration-boell.de/downloads/migration/Roderick_HBS_Discussion_Paper.pdf). Acessado em: 15/03/2013.

RUHS, M. The potential of temporary migration programmes in future international migration policy. *International Labour Review*, n.145, v.1-2, p.7-36, 2006.

STEGE, U.; VEGLIO, M.; ROMAN, E.; OGADA-OSIR, A. *Betwixt and Between: Turin's CIE. An Investigation into Turin's Immigration Detention Centre*. Torino: International University College of Turin, 2012. 117 p.

TAYLOR, A.; GEDDES, A.; LEES, C. *The European Union and South East Europe: The Dynamics of Multi-Level Governance and Europeanisation*. Londres: Routledge, 2012. 272 p.

VERTOVEC, S. *Circular Migration: The Way Forward in Global Policy?*, International Migration Institute, University of Oxford, Paper, n. 4, 2007. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/imi-working-papers/wp4-circular-migration-policy.pdf>

ZOLBERG, A. The next waves: migration theory for a changing world. Disponível em: *International Migration Review*, v.23, n.3, p.403-30, 1989. Acessado em: 15/03/2013.