

# ENTRE AVANÇOS E RECUOS: O ATUAL PONTO DE SITUAÇÃO DA POLÍTICA COMUM DE IMIGRAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA (NOTAS PARA UMA REFLEXÃO)<sup>1</sup>

Larissa A. Coelho<sup>2</sup>

## Resumo

Para a realização de um espaço de livre circulação seguro, a União Europeia tem implementado uma política de imigração comum, prevista atualmente no artigo 79.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, cuja efetivação está sujeita a um complexo quadro normativo. Compreendendo um amplo objetivo que integra desde a gestão das migrações regulares e o combate à imigração irregular e ao tráfico de pessoas, indiretamente visa ainda estabelecer esse espaço como aberto à integração das comunidades migrantes. O presente estudo pretende refletir sobre esta política, que embora em constante evolução e identificada como propícia para o intercâmbio humano e o crescimento econômico, percorre um caminho com avanços e recuos, tendo sido deixada nos últimos anos em segundo plano frente às tentativas de controle dos fluxos em massa de refugiados que buscam na UE não apenas um pouso seguro, mas uma nova oportunidade de vida.

**Palavras-chave:** Política comum de imigração. Migração econômica. Artigo 79.º do TFUE. União Europeia.

## Abstract

In order to create a safe free-movement space, the European Union has been implementing a common immigration policy, currently stated in Article 79 of the Treaty on the Functioning of the European Union, whose implementation is subject to a complex regulatory framework. Comprising a broad objective that ranges from the management of regular migrations and the fight against irregular immigration and human trafficking, it also indirectly aims to establish this space as open to the integration of migrant communities. The present study intends to reflect on this policy, that although in constant evolution and identified as conducive to human exchange and economic growth, is going through a path of advances and setbacks, having been left in the backburner during the last few years due to attempts to control mass flows of refugees seeking not only a safe landing, but a new opportunity in life in the EU.

---

<sup>1</sup> O presente texto reflete tópicos discutidos no âmbito do minicurso “Imigração e fronteiras na União Europeia”, que teve lugar na XXII Semana Jurídica da UESC, sob o tema “O Direito na contemporaneidade: aporias, desafios e perspectivas interdisciplinares e interculturais”, Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-Ba, decorrido entre os dias 29 de novembro e 2 de dezembro de 2022.

<sup>2</sup> Docente da Escola de Direito da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Investigação em Justiça e Governança (JusGov), Portugal.

**Keywords:** Common immigration policy. Economic migration. Article 79 of the TFEU. European Union.

Os debates sobre as migrações no perímetro da União Europeia (UE) ganharam um novo folego a partir de 2015 com a escalada dos fluxos de refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros em condição de vulnerabilidade, cuja rota principal de travessia foi o Mar Mediterrâneo. Esses fluxos procedentes especialmente do Oriente Médio e África foram os responsáveis por identificar uma nova realidade migratória classificada como a maior crise humanitária na Europa desde a Segunda Guerra Mundial (GOIG MARTÍNEZ, 2019, p. 127), levando as instituições europeias a reclamar a necessidade de uma abordagem holística no que respeita à migração<sup>3</sup>.

Volvidos cerca de 8 anos, o tema conta hodiernamente com uma nova página, em função dos fluxos de migrantes ucranianos que fogem da guerra de agressão promovido pela Rússia, fator que levou à ativação da Diretiva de Proteção Temporária<sup>4</sup>, cuja execução tem demonstrado existir por parte da UE e da opinião pública uma duplicidade de critérios e tratamento consoante a origem da comunidade migrante (AMNESTY INTERNATIONAL, 2023).

Embora o elemento bélico seja a causa principal das recentes correntes migratórias, o fenómeno no espaço europeu é caracterizado pelos mesmos fatores do contingente global; ou seja, para além dos conflitos armados, é movimentado pela degradação ambiental e pelo antinómico desigualdade-prosperidade que abrange os eixos político, económico e social, que servem tanto como fatores de incitação, quanto de atração dos fluxos (GOIG MARTÍNEZ, 2015, p. 212). Por isso, é em razão desta combinação fluída que os quadros normativos internacionais, regionais e nacionais devem estar em permanente diálogo, em constante atualização (COELHO, 2022, p. 241).

---

<sup>3</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de abril de 2015, sobre as mais recentes tragédias no Mediterrâneo e as políticas da UE em matéria de migração e asilo (2015/2660 (RSP)), Jornal Oficial da União Europeia, C346, 21.9.2016, p. 47.

<sup>4</sup> Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 212, 7.8.2001, p. 12-23.

Cumpre-nos assim nas breves linhas que se seguem refletir sobre a atual política de imigração desenvolvida pela UE, composta por um complexo mecanismo normativo, bem como identificar os desafios com os quais se tem deparado. Para cumprir o proposto, a metodologia adotada corresponde ao tipo jurídico-interpretativo e o método de pesquisa aplicada foi expositivo-argumentativo ao buscar compreender o sentido e alcance da política em estudo, para a partir do conceito apontar as medidas que se destinam a efetivá-la e os problemas associados às mesmas, sendo fundamental para tal o recurso à pesquisa bibliográfica e documental.

Com a entrada em vigor em 2009 do Tratado de Lisboa – última versão dos tratados fundadores – a política de imigração consagra-se enquanto *política comum*, outorgada explicitamente no artigo 79.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)<sup>5</sup>, fonte de direito originário, que atribui ao tema um cariz constitucional.

Aqui, o termo *comum* não é neutro, carregando um duplo significado em que, por um lado, é representativo de uma vontade política favorável à integração, sendo empregue o modelo comunitário de decisão legislativa (processo legislativo ordinário), cujo resultado é vinculativo para as instituições, aos Estados-Membros e aos cidadãos; e por outro lado, serve para indicar que encontramos-nos no âmbito das competências partilhadas entre os Estados-Membros e a UE (artigo 4.º do TFUE), cuja atividade é justificada à luz do princípio da subsidiariedade (NEFRAMI, 2011, p. 6; LABAYLE 2004, p. 1217). Assim, movimentamo-nos no campo em que a União e os Estados-Membros “[...] podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos”, cabendo aos Estados agir “[...] na medida em que [a UE] não o faça [...] ou tenha deixado de o fazer” (SILVA, 2013, p. 72), atividade essa que deve ser exercida em conformidade com os objetivos e valores europeus.

O que na prática significa que a intervenção da UE destina-se especialmente a adotar “[...] normas que harmonizam as legislações dos estados-membros [...]” (SILVA, 2013, p. 72), e por isso busca fixar regras gerais que estabelecem um *standard* mínimo<sup>6</sup>, através da instrumentalização do direito derivado – especialmente pela criação

---

<sup>5</sup> O TFUE é um diploma que organiza o funcionamento da União e determina os domínios, a delimitação e as regras de exercício das suas competências (artigo 1.º do TFUE).

<sup>6</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros (2001/2024(INI)). Jornal Oficial da União Europeia, C 180E, 31.7.2003.

de diretivas e regulamentos<sup>7</sup> – emanado pelo Parlamento Europeu e o Conselho em um regime de codecisão. Todavia, a atuação da UE é limitada pelas matérias de manutenção da ordem pública e da segurança interna (artigo 276º do TFUE), que constituem monopólio da autoridade estatal. E ainda, o compartilhamento do poder legislativo permite aos Estados-Membros aprovar legislações sobre todas as questões migratórias que não estejam abrangidas pelos atos normativos europeus.

Quanto ao seu desenvolvimento, a política comum de imigração integra as medidas de controle de circulação de pessoas, acoplada na vertente da segurança que hoje é parte do conceito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)<sup>8</sup>, consagrado no Título V, Parte III do TFUE dedicado às políticas e ações internas da UE (GORJÃO-HENRIQUES, 2020, p. 569-570). Deste modo, devemos ter em atenção que a política de imigração não inclui as questões ligadas às fronteiras e ao asilo que possuem desenvolvimento autónomo.

Assim, o seu conteúdo resulta da interpretação do artigo 79.º, n.º 1 do TFUE, a partir do qual compreendemos que a política comum de imigração tem por objetivos garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como prever a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. Portanto, retiramos do citado artigo que a UE assume como força de ação, em um primeiro plano, a gestão propriamente dita da imigração, a que a doutrina classifica por *regulação dos fluxos*<sup>9</sup>, na qual se busca estabelecer e regulamentar os mecanismos para a entrada e permanência regular dos imigrantes no território europeu, instituindo as regras mínimas sobre a definição das infrações penais e sanções em domínio de criminalidade no contexto da luta contra a imigração irregular e o tráfico de seres humanos e, em um segundo plano, contempla as

---

<sup>7</sup> Cumpre-nos esclarecer em que consiste os seguintes atos normativos vinculativos, previstos no artigo 288.º do TFUE. Assim, à luz da letra desta norma, os regulamentos são atos de caráter geral, obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros, enquanto que as diretivas vinculam os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios, o que requerer uma atuação por parte das autoridades legislativas nacionais, de acordo com as regras determinadas em cada ordenamento jurídico, que transposição do seu conteúdo.

<sup>8</sup> Para uma compreensão alargada do ELSJ ver COELHO e NUNES, 2020, p. 63-76.

<sup>9</sup> A regulação dos fluxos é composta por ações e regulações que visam a entrada, permanência, saída e afastamento de um cidadão estrangeiro do território, assim destinam-se a regulamentar os fluxos dos migrantes laborais e dos refugiados ou requerente de asilo (COSTA, 2012).

medidas de *integração social*<sup>10</sup>, cujo exercício é feito de forma indireta (NEFRAMI, 2011, p. 7).

Esses objetivos são atingidos concretamente através da adoção das medidas internas e externas identificadas no artigo 79.º, n.ºs 2 e 3 do TFUE. Desta forma, internamente a ação desenvolve-se através: i) da determinação das condições de entrada e de residência, bem como das normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar; ii) da definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente em um Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros; iii) da fixação de critérios para a definição e combate à imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação irregular; iv) da determinação de medidas que visam o combate ao tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e de crianças; e também v) da adoção por parte da UE de medidas operacionais que se destinam a apoiar a ação dos Estados-Membros de fomento à integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no seu território.

Externamente, a política comum desenvolve-se com a celebração de acordos por parte da UE com países terceiros – de origem ou de proveniência – destinados à readmissão de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, de permanência ou de residência no território de um dos Estados-Membros. Essa competência externa tem um significado exclusivamente político, o que por sua vez não afeta a possibilidade de os Estados-Membros também celebrarem autonomamente acordos de readmissão (NEFRAMI, 2011, p. 14).

Face a essa estatuição normativa, a atual arquitetura da política comum de imigração teve seu esboço introduzido pelo Tratado de Amsterdã (1997), responsável por comunitarizar a política de imigração que até então era tratada individualmente por cada Estado Membro e/ou pela via da cooperação intergovernamental. Este diploma foi o responsável por apresentar em capítulos próprios medidas relacionadas com os vistos, o asilo e a imigração. Embora, desde a década de 1950 o espaço europeu possa ser

---

<sup>10</sup> As medidas de integração social têm por objetivo regular as condições propícias para a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento, com vista a evitar a exclusão e marginalização do imigrante buscando uma interação deste para com a comunidade (COSTA, 2012)

classificado como de receptor de imigrantes, cujos movimentos eram preferencialmente destinados aos Estados geograficamente localizados a norte – especialmente, o Reino Unido – e na Europa central – com destaque para Alemanha e França (GOIG MARTÍNEZ, 2015, p. 192).

Por sua vez, a Europa do Sul passou neste interregno temporal por uma brusca mudança – de países fortemente de emigração para zonas de imigração. O que legou aos Estados mediterrânicos a marca, em meados do século XX, do paradigma do êxodo rural, no qual a própria população de trabalhadores do campo e desempregados passaram a se dirigir para os países industrializados. Contudo, ainda que tenham se tornado polos de imigração, a interação entre a agricultura e as comunidades migrantes permaneceu constante (GOIG MARTÍNEZ, 2015, p. 212; COLUCCI e GALLO, 2018, p. 53; COSTA, 2022, p. 170).

No entanto, a partir das décadas de 1960-1980 os fluxos compostos quase que exclusivamente por migrantes laborais, ativos contribuintes para o desenvolvimento econômico, eram regulados por políticas que se pautavam, regra geral, por medidas restritivas. Com destaque, por exemplo, ao Regulamento n.º 15 do Conselho, de 16 de agosto de 1961 que dizia respeito à livre circulação de trabalhadores na Comunidade Económica Europeia (CEE)<sup>11</sup> e determinava a igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e trabalhadores imigrantes e a Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, que coordenava medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública<sup>12</sup>. Estes diplomas classificavam como “estrangeiros” os trabalhadores de um Estado-Membro que se deslocassem ou permanecessem noutro Estado-Membro da Comunidade, não sendo os respectivos regimes aplicados aos trabalhadores de países terceiros (COSTA, 2022, p. 172).

Mas com o despontar da recessão econômica dos anos de 1970, o aumento do desemprego contribuiu para a preponderância de políticas restritivas, herdando a Europa a alcunha de *Europa Fortaleza*, emblema que ainda povoa o imaginário tanto dos

---

<sup>11</sup> Regulamento n.º 15 do Conselho, de 16 de agosto de 1961, relativo às primeiras medidas para a realização da livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º 57, de 26.08.1951.

<sup>12</sup> Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º 850, 04.04.1964.

cidadãos europeus, quanto dos cidadãos extracomunitários (COELHO, 2022, p. 242). Esse modelo de gestão era composto por políticas instrumentais e defensivas, que primaram por controlar e proteger o acesso ao mercado de trabalho, não tecendo nenhuma medida que visasse a pessoa do imigrante propriamente dito e a proteção dos seus direitos e liberdades (DE LUCAS, 2002, p. 26).

Contudo, uma vez que a livre circulação ainda não era uma realidade, a imigração e o seu controle não eram temas prioritários para a então Comunidade Europeia, o que começou a modificar a partir de 1986 com a adoção o Ato Único Europeu. O objetivo deste diploma era desbloquear as barreiras físicas, técnicas e fiscais que prejudicavam o avanço da integração europeia e teve como uma das principais consequências a implementação de um espaço de livre circulação em razão do estabelecimento do mercado interno, que também se beneficiou com a criação do espaço Schengen, acordo de origem intergovernamental, que estabeleceu uma zona de livre circulação de pessoas na qual a sujeição ao controle no âmbito das fronteiras internas foi suprimido.

Esses dois fatores foram importantes para uma mudança estratégica, visto que o controle de pessoas seria trasladado para as fronteiras exteriores, consideradas como fronteiras comuns do espaço europeu. Neste sentido, uma série de medidas passaram a orientar a travessia pelas fronteiras exteriores, cujo fundamento residia na melhora do sistema de segurança e de vigilância, que levou a criação da atual Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX). Em paralelo o desenvolvimento econômico e a melhora nas condições de emprego tornaram-se chamariz para a imigração irregular extracomunitária.

Por isso, se inicialmente as medidas relativas à imigração eram perspectivadas a partir da circulação dos cidadãos dos Estados-Membros que procuram trabalho, e por isso o foco recaía sobre a proteção ao mercado de trabalho; com criação de uma fronteira externa comum e a internacionalização dos fluxos, o discurso ganha um contorno securitário, no qual, a *segurança* e a *vigilância* tornaram-se as palavras de ação que iriam nortear o caminho a ser seguido pela política que foi traçada para ser *comum*. Vigora assim o que a doutrina classificou por “política de impermeabilização de fronteiras” (GOIG MARTÍNEZ, 2019, p. 126).

Neste pressuposto, no âmbito do constitucionalismo europeu, foi na década de 1990 que a regulação dos fluxos migratórios se tornou assunto de interesse comum ao lado de temas como terrorismo, tráfico de drogas, delinquência internacional, aduana e cooperação judicial conformando o terceiro pilar do Tratado de Maastricht (1992), ao qual era empregue o método da cooperação intergovernamental para a Justiça e Assuntos Internos. A política de imigração tinha então por vocação combater os movimentos irregulares, bem como o estabelecer as condições para uma migração regular vocacionada para o emprego (BALDWIN-EDWARDS, 1997, p. 497 e ss).

Todavia uma vez que os resultados desta cooperação demonstraram ser insuficientes coube ao Tratado de Amsterdã criar ao nível europeu uma “autentica política de imigração” (LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, 2006, p. 90), prevista no artigo 63.º, n.º 3 do Tratado que estabelece uma Comunidade Europeia (TCE), indo ao encontro do quadro traçado no plano internacional com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, responsável por traçar em 1994 os eixos que deveriam orientar as políticas migratórias, destacando, nomeadamente, o direito dos migrantes, os programas para migração ordenada, as políticas para prevenção do tráfico de migrantes, a redução das causas da imigração irregular e a necessidade de cooperação entre os Estados para um gestão exitosa da migração<sup>13</sup>. Mas também, foi o Tratado de Amsterdão o responsável por comunitarizar o espaço Schengen através da incorporação do Acordo (1986) e da Convenção de Schengen (1990).

A política europeia ganhou a partir de então corpo através de uma série de diretivas<sup>14</sup>, regulamentos<sup>15</sup> e programas<sup>16</sup> cuja finalidade foi “[...] estabelecer condições equivalentes entre os Estados-Membros” (LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, 2006, p. 92). Em concreto incidiu sobre o reagrupamento familiar, os residentes de longa duração, a residência para as vítimas do auxílio à imigração irregular e de tráfico de seres humanos,

---

<sup>13</sup> Relatório da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento, Nações Unidas, Cairo, Egito, 5 a 13 de setembro de 1994.

<sup>14</sup> Com destaque para a Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 328, 5.12.2002 (ainda em vigor).

<sup>15</sup> Com destaque para o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros, alterado pelo Regulamento (UE) 2017/1954 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2017, Jornal Oficial da União Europeia, L 286, 1.11.2017.

<sup>16</sup> Com destaque ao Programa de Tampere (1999-2004) e o Programa de Haia (2004-2009).

os estudantes, voluntários, investigadores científicos e os destinatários de emprego altamente qualificado.

Na sequência, no período da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Pacto Europeu sobre Asilo e Imigração (2008) e o Programa de Estocolmo do Conselho Europeu (2009) descreveram a imigração internacional como uma oportunidade para o intercâmbio humano e o crescimento econômico, chamando a atenção que para uma gestão adequada do fenómeno seria necessário ter em consideração a devida capacidade dos Estados para o acolhimento, identificando que este deriva em específico das condições do mercado de trabalho, da habitação, da saúde, da educação e dos serviços sociais (NEFRAMI, 2011, p. 7).

Entretanto, o que se tem verificado é que as prioridades da União e a dos Estados-Membros em matéria de imigração não coincidem, o que constitui um verdadeiro problema e desafio para que a política de imigração possa ser efetivamente *comum*. Neste quesito, enquanto os objetivos inscritos no artigo 79.º do TFUE visam atingir a gestão dos fluxos migratórios e a integração dos nacionais de países terceiros, os Estados-Membros associam a imigração a três eixos compartimentados: segurança, política de emprego e política social. Esta dificuldade resulta acrescida pelo fato de a política de integração não ser uma competência atribuída à UE, mas permanecer na esfera dos Estados, implicando que a atuação da UE possa apenas comportar a forma operacional de apoio, de acordo com a qual a União completa a ação dos Estados (NEFRAMI, 2011, p. 7).

O problema deriva também do fato de que os interesses políticos e econômicos, o passado, a cultura migratória e a pressão geopolítica dos Estados-Membros são muito diferentes entre si, o que abala a confiança recíproca entre os Estados. A consequência disto resulta na produção de uma política fragmentada que incide sobre categorias específicas de imigrantes, que por constituir uma forma isolada não perspectiva o fenómeno como um todo, “[...] incrementando uma espécie de nivelamento por baixo” (PIÇARRA, 2012, p. 414-415). Recorda-se ainda que a política é desenvolvida essencialmente por diretivas, que na prática, têm permitido aos Estados-Membros uma ampla margem de discricionariedade (COELHO, 2023, p. 85).

Por outro lado, desde o ano de 2015 as instituições europeias têm prestado maior atenção à reforma do sistema comum de asilo, com vista a acautelar e salvaguardar

o regime em si e a proteção dos indivíduos que atravessavam o Mar Mediterrâneo em busca de socorro. Neste cenário, a gestão da imigração regular foi deixada em segundo plano, justificando-se tal opção política na ideia de que era melhor se concentrar na aplicação de medidas normativas existentes ao invés de serem propostas novas legislações (COELHO, 2023, p. 85).

Nesta medida, o resultado direto tem sido a verificação de diferenças consideráveis na implementação desta política entre os Estados Membros, particularmente em matéria de reunificação familiar<sup>17</sup>, residência de longa duração<sup>18</sup> e autorização para trabalho, compreendendo neste quesito o caso dos altamente qualificados (sistema do Cartão Azul)<sup>19</sup> e a autorização única<sup>20</sup>.

Em conjunto, estamos diante de programas adotados a partir de 2003 que estabeleceram o quadro procedimental e dos direitos dos cidadãos de países terceiros que residem e trabalham regulamente na UE, mas que não alcançaram os objetivos pretendidos. Dentre as falhas identificadas podemos apontar a subutilização por parte dos Estados-Membros da Diretiva Residentes de Longa Duração – dispositivo que visa garantir uma maior aproximação do estatuto jurídico do cidadão de país terceiro à cidadania europeia ao permitir a mobilidade para os demais Estados-Membros –, mas que foi pouquíssimo aplicada pelos mesmos em detrimento de normativas nacionais de autorização de longa duração ou permanente que não garantiam uma proteção mais elevada que o plano europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2019, p. 378).

Como também foram defraudadas as expectativas criadas em relação à Diretiva Autorização Única – aprovada com o objetivo de simplificar os procedimentos de admissão dos trabalhadores ao combinar em um único pedido a autorização de trabalho e de residência –, por na prática implementar um procedimento moroso e burocrático que

---

<sup>17</sup> Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, Jornal Oficial da União Europeia, L 251, 3.10.2003.

<sup>18</sup> Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, Jornal Oficial da União Europeia, L 16, 23.1.2004.

<sup>19</sup> Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, Jornal Oficial da União Europeia, L 155, 18.6.2009.

<sup>20</sup> Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, Jornal Oficial da União Europeia, L 343, 23.12.2011.

não respondeu às necessidades do mercado de trabalho, constituindo na verdade um desincentivo ao recrutamento internacional.

Com vista a alterar essa realidade e buscando reformar a atual política migratória, desde o ano de 2020, encontra-se em discussão o Novo Pacto em matéria de Migrações e Asilo<sup>21</sup>, que propõe uma nova agenda, mas que ao nosso ver encontra-se muito vocacionada a estabelecer cooperações com os países terceiros e novas medidas em matéria de asilo, indicando atualizações pontuais na política comum de imigração, sendo que nada indica sobre certas categorias como dos prestadores de serviços e a migração para investimento (LANGE e GROENENDIJK, 2021, p. 7).

Entretanto, a gestão da imigração encontra-se contemplada na Comunicação “*Atrair competências e talentos para a UE*”<sup>22</sup>, que por sua vez representa um passo em frente na consolidação da “Agenda de Competências” que visa melhorar as competências da mão de obra europeia bem como a requalificação profissional de modo que esta tenha condições de participar nas transições ecológica e digital<sup>23</sup>.

Neste domínio, a gestão das migrações é apontada como uma resposta adequada às necessidades do mercado de trabalho e do futuro demográfico, e por isso, pretende a agenda atrair competências e talentos propondo uma reformulação dos diplomas visando: i) reforçar os direitos e garantias dos cidadãos de países terceiros – especialmente no que toca ao tratamento igualitário face aos cidadãos europeus relativamente às condições de trabalho, ao acesso à educação e à formação, o acesso a bens e serviços e a segurança social –; ii) implementar sistemas mais eficazes, coerentes e justos; iii) melhorar a proteção contra a exploração laboral e iv) simplificar e flexibilizar o procedimento para uma migração regular para a Europa para efeitos de trabalho, pretendendo assim completar as lacunas existentes no mercado de trabalho, bem como

---

<sup>21</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, Bruxelas, 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

<sup>22</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Atrair competências e talentos para a EU”, Bruxelas, 27.4.2022, COM(2022) 657 final.

<sup>23</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Agenda de Competências para a Europa em prol da competitividade sustentável, da justiça social e da resiliência”, Bruxelas, 1.7.2020, CO (2020) 274 final e Comunicação da comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, “Uma nova agenda de competências para a Europa. Trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a competitividade”, Bruxelas, 10.6.2016, COM(2016) 381 final.

criar um canal que assegure uma migração segura e contribua para o combate à migração laboral irregular, à exploração da mão de obra e ao tráfico de migrantes.

Todavia ainda é cedo para saudar calorosamente as propostas de reformulação, uma vez que não sendo alterado a opção regulatória a implementação da política continuará na seara dos Estados-Membros, cujo comportamento, como apontado, tem sido pouco saudável.

Assim, face ao exposto, em um período em que as migrações têm servindo como pano de fundo para uma explosão de discursos xenófobos e ultraconservadores, ao qual se tem aplicado a expressão de “xeno-racismo”, com o acirramento da fronteira entre o “nós e os outros” e na identificação dos imigrantes como não-cidadãos (HABERMAS, 2002; FEKETE, 2021), a política comum de imigração tem sido construída com avanços e recuos.

Mas a fragmentação não é sentida apenas no campo normativo, pois socialmente somos, no dia a dia, cada vez mais confrontados pela comunicação social com notícias que narram histórias de migrantes marginalizados a viver pelas ruas e viadutos, explorados em condição análoga à escravidão em fábricas e campos agrícolas ou a coabitar imóveis sobrelotados sem condições para uma mínima existência condigna.

Desta feita, partindo dos documentos analisados dos quais se depreende que a futura pauta da política comum de imigração apostará em uma política de atração de imigrantes partimos do pressuposto de que é o momento no qual a reflexão se faz necessária, implicando uma atenção redobrada por parte de todos – sociedade civil e comunidades migrantes –, competindo aos dirigentes políticos adotar uma conduta responsável e séria quanto à sua implementação, pois uma aplicação desadequada pode gerar como efeito o oposto do objetivo almejado, deitando fora a chave para o sucesso da integração e dando combustível a uma opinião pública negativa sobre os fluxos migratórios, reforçando a estigmatização contida na expressão *needed but not welcome* (ARANGO, 2007, p. 4-6).

## REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL. **Amnesty International Report 2022/23: The state of the world's human rights**. London: Amnesty International Ltd, 2023, acesso em: 27

316

mar. 2023 disponível em: [https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2023/03/202223-air-english\\_2023-03-21.pdf](https://www.amnistia.pt/wp-content/uploads/2023/03/202223-air-english_2023-03-21.pdf).

ARANGO, Joaquín. Las migraciones internacionales en un mundo globalizado, **Vanguardia Dossier**, Barcelona, n.º 22, p. 6-15, 2007.

BALDWIN-EDWARDS, Martin. The emerging European immigration regime: Some reflections on implications for Southern Europe. **Journal of Common Market Studies**, vol. 35, n.º 4, p. 497-519, 1997.

COELHO, Larissa A. Imigração e integração: notas sobre o caso português. In: FAGGIANI, Valetina (dir.); GARRIDO CARRILLO, Francisco Javier. **Desafíos y límites de la política migratoria en Europa y América**. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzandi, S.A.U., 2022.

COELHO, Larissa. A Europa e as migrações. **Vox Iuris**. 3ª ed., Braga: AEDUM, 2023.

COELHO, Larissa; NUNES, Sandra. A cooperação europeia e a gestão operacional dos sistemas de tecnologia da informação no âmbito do Espaço de liberdade, segurança e justiça: deslindando o futuro da União? In: ABREU, Joana Covelo de; COELHO, Larissa; CABRAL, Tiago Sérgio. **O Contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça eletrónica europeia (e-Justice)**. Braga: Pensamento Sábio - Associação para o conhecimento e inovação, Universidade do Minho, Escola de Direito, 2020.

COLUCCI, Michele; GALLO, Steano. Migration in Southern Europe since 1945: The Entanglement of many Mobilities. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Poitiers, vol. 34, n.º 1, p. 53-77, 2018.

COSTA, Ana Paula. As políticas europeias de imigração: o caso de Espanha e Portugal. **Extraprensa**, São Paulo, vol. 15, n.º 2, p. 166 – 187, jan./jun. 2022.

COSTA, Paulo Manuel. **Comunidade política, imigração e coesão social: o caso português**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT, 2012.

DE LUCAS, J. Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración. In: DE LUCAS, J.; TORRES, F. (dirs.). **Inmigrantes, ¿cómo los vemos? Algunos desafíos y malas respuestas**. Madrid: Talasa, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. **Commission staff working document** - Fitness check on EU Legislation on legal migration, Brussels, 29.3.2019, SWD(2019) 1055 final, acesso em 27 mar. 2023, disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2019-03/swd\\_2019-1055-staff-working-part1.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2019-03/swd_2019-1055-staff-working-part1.pdf).

FEKETE, Liz. **A Europa adormecida – o racismo e a ascensão da extrema-direita**. Traduzido do inglês por Ana Seco. Algueirão-Mem Martins: Bookout Lda, 2021.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel. ¿Por una política común de inmigración en la Unión Europea? Evolución, retos y realidades. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, Madrid, n.º 29, p. 191-222, jul.- dic., 2015.

GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel. La fallida política común de inmigración en la Unión Europea. **Vergentis. Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III**, Guadalupe Murcia, n.º 8, enero-junio, p. 125-158, 2019.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. **Direito da União**. Coimbra: Almedina, 2020.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Traduzido do alemão por G. Sperber e P. A. Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

LABAYLE, Henri. L'Union européenne et l'immigration. Une véritable politique commune? In: DELVOLVÉ, Pierre; BONOCHOT, Jean-Claude; CAMBOT Pierre. **Mouvement du droit public: du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits: mélanges en l'honneur de Franck Moderne**. Paris: Dalloz, 2004.

LANGE, Tesseltje de; GROENENDIJK, Kees. **The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork**. Brussels: European Policy Centre, 2021, acesso em 27 mar. 2023, disponível em: [https://www.epc.eu/content/PDF/2021/Immigration\\_Issue\\_Paper.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2021/Immigration_Issue_Paper.pdf).

LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, María Piedad. Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea. **Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo**, Valladolid, n.º 7, p. 87-101, 2006.

NEFRAMI, Eleftheria. **Division of competences between the European Union and its Member States concerning immigration**. Brussels: DG IPOL, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, 2011.

PIÇARRA, Nuno. Artigo 79.º. In: PORTO, Manuel Lopes; ANASTÁCIO, Gonçalo. **Tratado de Lisboa: anotado e comentado**. Coimbra: Almedina, 2012.

SILVA, António Martins da. **Sistema político da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2013.