

A DIRETIVA DO CARTÃO AZUL E O (NOVO) PLANO EUROPEU PARA ATRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E TALENTOS: UM *DÉJÀ-VU* POLÍTICO?

Larissa A. Coelho¹

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.151.1>

Em setembro de 2022, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, no seu habitual discurso sobre o *Estado da União* identificou a mão-de-obra qualificada como o “[...] motor essencial do crescimento, que reforça o poder de inovação e a competitividade de todas as empresas europeias, em especial as pequenas e médias empresas (PME)”². Com este discurso von der Leyen anunciava ser o ano de 2023 dedicado a discutir e escrutinar quais as competências necessárias para o desenvolvimento futuro tanto do mercado trabalho europeu, quanto do crescimento económico sustentável

¹ Assistente Convidada da Escola de Direito e investigadora do Centro de Investigação em Justiça e Governação (JusGov).

² Cf. Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Ano Europeu das Competências 2023, Bruxelas, 12.10.2022, COM(2022) 526 final, p. 1. Ver também no original: European Commission - Speech, 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, Strasbourg, 14 September 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_22_5493. Para maior desenvolvimento ver 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, COM(2020) 274 final, p. 10 e 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 UE, Bruxelas, 27.4.2022, COM(2022) 657 final, p. 4.

e competitivo, bem como avaliar o impacto da globalização nas profissões e que ao mesmo tempo auxiliem para as transições ecológicas e digitais. O ano de 2023 foi então designado por *Ano Europeu das Competências*.

Sob o lema “*não deixar ninguém para trás*”, a estratégia engendrada visa refletir sobre as formas de colmatar a escassez de mão-de-obra, através do apoio às ações dos Estados Membros e incentivar a cooperação entre estes no domínio do emprego³. Para tanto foram identificados como eixos *i)* as profissões cuja mão-de-obra encontra-se em défice; *ii)* o investimento no ensino profissional e na requalificação; *iii)* a literacia digital; *iv)* a melhoria de competências em estreita colaboração com as empresas e parceiros sociais; *v)* a adequação da necessidade das empresas às aspirações dos colaboradores; *vi)* a evolução demográfica⁴; *vii)* a identificação dos grupos populacionais que não estudam e nem trabalham (especialmente composto por mulheres e jovens) e, por fim, *viii)* a atração de profissionais de países terceiros⁵. A principal conclusão adiantada pela Presidente da Comissão foi que o bom funcionamento do mercado de trabalho encontra-se dependente da disponibilidade de uma mão-de-obra com “as competências certas”^{6,7}.

³ Cf. artigos 145º e 149º do Tratados sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁴ Estima-se que no ano de 2070 a população em idade ativa (entre os 15 e 64 anos) diminua dos atuais 64% para 56%, enquanto do outro lado da pirâmide social a população com idade igual ou superior a 65 anos aumente 32% para 54%, cf. Eurostat, Demographic balances and indicators by type of projection, code PROJ_19NDBI, last update: 20/07/2020, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PROJ_19NDBI/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=275d3d52-a2f8-48e4-af2d-a605cab54fc8. SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe. The Blue Card experience” in *Europeans in-Between: Identities in a (trans-)cultural space*, L. Klein e M. Tamcke (eds.), Euroculture consortium, Groningen: University of Groningen, 2012, p. 167, ao comentar as projeções demográficas para o ano de 2060, afirma que a crescente diminuição da população ativa na União Europeia e o aumento da população com 65 anos ou mais “representa um perigo real para a produtividade económica da UE” (tradução nossa).

⁵ Cf. COM(2022) 526 final, p. 1-2.

⁶ Cf. European Commission - Speech, 2022 State of the Union Address by President von der Leyen, *cit*.

⁷ A exposição de motivos da Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o Ano Europeu das Competências [COM(2022) 526 final], bem como os relatórios da Autoridade Europeia do Trabalho (*Report on labour shortages and surpluses*) e da Agência da União Europeia para a Cibersegurança (*Cybersecurity Skills Development in the EU*) identificaram 28 profissões com escassez de mão-de-obra, especificamente, o setor de cuidados de saúde, da hotelaria, da construção e dos serviços, especialistas em informática e segurança (sobretudo peritos em cibersegurança), trabalhadores das áreas das ciências, tecnologia, engenharia e matemática. Este cenário é ainda agravado pelo fato dos cidadãos europeus terem uma baixa competência digital. Nesse sentido, esclarece o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade que metade da população da União não possui competências básicas digitais, cfr. European Commission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>, p. 23. Entretanto a escassez de profissionais tem também abrangido outros níveis de competência no qual se incluem: canalizadores e instaladores de tubagem, motoristas de veículos pesados de mercadorias e soldadores, cf. COM(2022) 657 final, p. 4.

Em virtude da mão-de-obra interna não ser suficiente para satisfazer o mercado de trabalho (presente e futuro), a figura do imigrante é evidenciada como crucial para a economia, especialmente do *imigrante altamente qualificado*. Neste sentido, destaca a Comissão Europeia que “na última década, os trabalhadores migrantes ocuparam uma parte significativa dos novos empregos na [União Europeia], contribuindo para dar respostas às necessidades do mercado de trabalho”⁸.

Entretanto, a demanda por trabalhadores altamente qualificados tem sido crescente em todo o globo, não apenas na Europa, visto que os mercados de trabalho se encontram cada vez mais interligados em razão da constante aceleração dos desenvolvimentos tecnológicos, que alimentam o que os economistas têm designado por *Nova Economia*⁹. Essa busca por profissionais *high-skilled*s desafia igualmente os sistemas educacionais e os próprios mercados que devem encarar o capital humano como um ativo¹⁰.

Todavia, a pretensão de tornar o atual espaço europeu um destino atraente para profissionais qualificados tem demonstrado ser uma tarefa hercúlea, cujo grau de dificuldade é acrescido pelo fato de ser uma temática inserida no quebra-cabeças que corresponde a atual política imigratória, cuja última peça do *puzzle* corresponde ao Novo Pacto sobre Imigração e Asilo.

⁸ Cf. COM(2022) 526 final, p. 3.

⁹ Cf. THOMAS K. BAUER e ASTRID KUNZE, “The demand for high-skilled workers and immigration policy”, *IZA Discussion Papers*, nº 999, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), 2004, p. 1. A *nova economia* também designada de economia da informação foi impulsionada pelas tecnologias da informação, sendo que a existência de uma rede mundial – internet – alterou as relações econômicas. As principais características são: i) explosão do comércio eletrônico, inflação baixa devido à generalização da concorrência e baixas taxas de juros, cf. JACQUES BRASSEAU, *Petite histoire des faits économiques*, trad. Hélder Viçoso, *História Econômica do Mundo*, Lisboa, Edições Texto & Gráfica, Lda, 2010, p. 395-396. Sobre a relação entre a Nova Economia e a imigração internacional ver M. ROTHGANG e C. M. SCHMIDT, “The New Economy, the Impact of Immigration, and the Brain Drain”, in *New Economy Handbook*, Derek C. Jones (ed.), Amsterdam, New York and Tokyo, Elsevier Science, 2003.

¹⁰ As primeiras observações de fluxos migratórios compostos por *cérebros* ocorreu entre as décadas 1960 e 1970, nas seguintes rotas: i) do Reino Unido com destino aos Estados Unidos da América, que no contexto do pós Segunda Guerra emergiu como potência econômica, industrial e científica, valorizando o contributo da mão-de-obra imigrante, cuja política visou favorecer e simplificar a emissão de vistos de permanência aos acadêmicos, cientistas, profissionais e técnicos detentores de formação superior em ciências exatas, naturais e saúde, reformando neste sentido o *Immigration and Nationality Act* de 1965; e ii) de Estados ligados ao regime comunista ou emergentes de processos de descolonização cujo destino também foi Estados Unidos. Para um estudo histórico-sociológico ver: M. CAROLINA BRANDI, “La historia del brain drain”, *Revista CTS*, v. 3, nº 7, septiembre, 2006, p. 70-74 e MARIA VERÓNICA MORENO, “La problematización de la migración de personas altamente calificadas en la Argentina: trayectoria del debate, incorporación en la agenda e iniciativas públicas implementadas”, in *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, S. Novick (org), Buenos Aires, Catálogos, 2012, p. 230 e ss.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa – última versão dos tratados fundadores (2009) – a política de imigração consagra-se enquanto *política comum*, outorgada explicitamente no artigo 79º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹¹, o que na prática significa que a intervenção da União Europeia (UE) destina-se especialmente a adotar “[...] normas que harmonizam as legislações dos estados-membros [...]”¹², e por isso busca fixar regras gerais que estabelecem um *standard* mínimo¹³, através da instrumentalização do direito derivado – especialmente pela criação de diretivas e regulamentos¹⁴ – emanado pelo Parlamento Europeu e o Conselho em um regime de codecisão.

Assim, de acordo com regime jurídico da política comum de imigração prevista no TFUE, compete à UE determinar as condições de entrada e residência, bem como regular a emissão por parte dos Estados Membros de vistos e títulos de residência de longa duração e para efeitos de reagrupamento familiar; definir os direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado Membro; fixar os critérios para a definição e combate à imigração irregular e ao tráfico de seres humanos e apoiar a ação dos Estados Membros de fomento à integração dos nacionais de países terceiros residentes no seu território.

Por outro lado, os fluxos de migrantes económicos têm de lidar diariamente com regimes de vistos para entrada, títulos de residência de curta e longa duração, sistemas de reagrupamento familiar, acesso e proteção aos direitos fundamentais – em particular dos direitos trabalhistas –, com a integração na sociedade de acolhimento e o receio de exploração laboral ou a submissão a outro tratamento cruel, desumano ou degradante. Assim, são

¹¹ Sobre a interpretação da política comum de imigração ver LARISSA A. COELHO, “Entre avanços e recuos: o atual ponto de situação da política comum de imigração na União Europeia (notas para uma reflexão)”, *Revista Diké*, v. 22, nº 22, Edição Especial, 2023.

¹² Cf. ANTÓNIO MARTINS DA SILVA, *Sistema político da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013, p. 72.

¹³ Cf. 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.

¹⁴ Cumpre-nos esclarecer em que consiste os seguintes atos normativos vinculativos, previstos no artigo 288º 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 (transposição do conteúdo da diretiva), de acordo com as regras determinadas em cada ordenamento jurídico.

esses os pontos que devem ser contemplados numa política de imigração laboral, que como podemos verificar coincidem com o que a UE traça como seus objetivos.

Todavia, “[...] o desenvolvimento de uma política de imigração laboral na União Europeia tem sido para além de lenta, de difícil implementação desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, que foi o responsável por conferir competência à União no domínio da imigração”¹⁵. Em vigor a partir de 1999, o Tratado de Amesterdão foi então o instrumento de direito originário responsável por comunitarizar a política de imigração que até então era tratada individualmente por cada Estado Membro e/ou pela via da cooperação intergovernamental¹⁶.

No entanto, apenas dez anos depois deste ato solene é que foi emitido o primeiro diploma europeu dedicado especificamente ao campo da migração laboral, a Diretiva 2009/50/CE, que ficaria popularmente conhecida pela alcunha de *Diretiva Cartão Azul*¹⁷. Neste percurso de tempo, várias foram as tentativas da Comissão Europeia para que fosse adotado num único texto as diversas nuances que compõem e se relacionam com a migração económica, alcançando o verdadeiro objetivo da harmonização¹⁸. Porém, o (quase) consenso tem sido conseguido apenas de forma fragmentada, com progressos escassos realizados com a adoção de instrumentos autónomos¹⁹, assemelhando a política de imigração a uma colcha de retalhos complexa e cheias de remendos²⁰.

Neste pressuposto, foram apresentadas pela Comissão Europeia duas propostas legislativas que se debruçariam por um lado, nas condições de

¹⁵ Cf. JEAN-BAPTISTE FARCY, “Labour Immigration Policy in the European Union: How to Overcome the Tension between Further Europeanisation and the Protection of National Interests?”, *European Journal of Migration and Law*, v. 22, nº 2, 2020, p. 199, <https://doi.org/10.1163/15718166-12340074> (tradução nossa).

¹⁶ Cf. LARISSA A. COELHO, “Entre avanços e recuos”, p. 309.

¹⁷ Cf. 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.

¹⁸ Cf. JEAN-BAPTISTE FARCY, “Labour Immigration Policy in the European Union”, p. 201.

¹⁹ Cf. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Diretiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado» (2009/C 27/23), *Jornal Oficial da União Europeia*, C 27, 3.2.2009.

²⁰ A existência de 27 abordagens nacionais torna a União na opinião do Parlamento Europeu “um destino pouco atrativo para a migração legal”, cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021, sobre novas vias para uma migração laboral legal (2022/C 15/21), *Jornal Oficial da União Europeia*, C 15, 12.1.2022, considerando B.

entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeito de atividade assalariada e independente, pautando assim num único documento o regime jurídico para todas as categorias de migrantes económicos e, por outro lado, traçou uma proposta de coordenação da política comunitária em matéria de imigração²¹. De acordo com a doutrina, essas propostas foram consideradas ambiciosas, visto que a “lógica por trás da admissão de migrantes laborais era atender às necessidades identificadas do mercado de trabalho, ao mesmo tempo que as propostas não invadi[ssem] a competência dos Estados Membros para estabelecer o limite de entradas [quotas]”²².

O certo é que, com estas medidas a União Europeia daria mais um passo em frente, afastando-se da sombra da fortaleza, embora esse espírito não tivesse ungado os governantes nacionais, que permaneceram em bom rigor, partidários de políticas restritivas, com base na seleção de categorias específicas de migrantes económicos²³.

A falta de acordo entre os Estados Membros resultou num voto negativo relativamente ao projeto que estabeleceria uma política integral sobre a imigração laboral. Esta ideia seria posteriormente recuperada – mas também sem sucesso – em 2005 com o Livro Verde em matéria de gestão da migração económica²⁴. Como consequência, a única opção que restou foi a da promoção de uma política fragmentada e seletiva, cujos regimes jurídicos eram especialmente traçados para cada categoria específica de migrantes laborais, compondo assim o referido quebra-cabeças. Em paralelo, os Estados Membros permaneciam soberanos para regular a entrada, permanência e saída para as demais categorias de nacionais de países terceiros que buscassem emprego.

²¹ Vide Proposta de directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho assalariado e de exercício de uma actividade económica independente, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 332 E, 27.11.2001 e Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um mecanismo de coordenação aberto da política comunitária em matéria de imigração, Bruxelas, 11.7.2001, COM(2001) 387 final.

²² Cf. JEAN-BAPTISTE FARCY, “Labour Immigration Policy in the European Union”, p. 202 (tradução nossa).

²³ A título ilustrativo podemos citar a política do *green card* belga, lançado em 1999 que visava a atração de profissionais de tecnologia da informação, sistema semelhante seria adotado em 2000 na Alemanha, em 2002 no Reino Unido e em 2004 nos Países Baixos, cf. JOANNA APAP, “Shaping Europe’s Migration Policy New Regimes for the Employment of Third Country Nationals: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK”, *European Journal of Migration and Law*, v. 4, nº 3, 2002, p. 309–328. Mais sobre ver: JEAN-BAPTISTE FARCY, “Labour Immigration Policy in the European Union”, p. 202 e ss.

²⁴ Cf. Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica, Bruxelas, 11.1.2005, COM(2004) 811 final.

Após a “conquista” do Cartão Azul, foram aprovados mais três instrumentos cujo foco era a mão-de-obra oriunda de países terceiros. O primeiro deles foi adotado em 2011, regulando não propriamente uma categoria de imigrantes, mas aspectos processuais e a identificação de um conjunto comum de direitos que estariam na esfera jurídica do imigrante, a *Diretiva Autorização Única*²⁵, que congregou num único procedimento a análise e a concessão, em conjunto, de uma autorização de residência e uma autorização de trabalho, modificando o padrão tradicional composto por dois procedimentos administrativos autónomos, razão de sobrecarga dos órgãos nacionais responsáveis pelos pedidos e da duplicação de documentos direcionados ao mesmo destinatário.

Os outros dois instrumentos entraram em vigor em 2014, orientados para categorias específicas de migrantes económicos, cujo fundamento resulta tanto da ocupação, quanto da observação das competências, nomeadamente, uma diretiva dedicada às condições de entrada e permanência dos *trabalhadores sazonais*²⁶, enquanto a outra diretiva seria aplicada às *transferências interempresariais*²⁷.

Mas dentre todas estas medidas, a política do Cartão Azul foi a aposta europeia para a *atração de competências e talentos*. Com o objetivo de converter a União numa economia baseada no conhecimento e reforçar a sua capacidade para competir no mercado internacional, a admissão de nacionais de países terceiros altamente qualificados foi considerada como sendo a via adequada para atingir tal desiderato, ao mesmo tempo em que suprimiria a escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho da União, tendo em atenção as necessidades dos Estados Membros²⁸.

²⁵ Cf. 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.

²⁶ Cf. Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 94, 28.3.2014, p. 375–390.

²⁷ Cf. Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 157, 27.5.2014, p. 1–22.

²⁸ Cf. Diretiva 2009/50/CE, Considerando 3. Ver também: Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países para efeitos de emprego altamente especializado. Estrasburgo, 7.6.2016, COM(2016) 378 final, p. 2.

De forma secundária, a política visava também atenuar as consequências do envelhecimento demográfico; aumentar o número de trabalhadores altamente qualificados; criar um sistema de imigração eficiente para os migrantes laborais altamente qualificados; harmonizar e simplificar a admissão desses trabalhadores e assim, reduzir as diferenças existentes entre as normas e as práticas dos Estados Membros; mas também, promover a integração dos trabalhadores e seus familiares e criar a marca “Cartão Azul” como símbolo da atratividade da União Europeia²⁹.

No cômputo global da gestão da migração, o Cartão Azul foi apresentado como uma via sustentável e transparente para a entrada regular na Europa, cuja expectativa era que fosse bem-sucedida³⁰, devendo o diploma ser transposto para os ordenamentos nacionais até junho de 2011³¹. A carência de mão-de-obra repercutia em setores considerados como essenciais como a ciência, a tecnologia, a engenharia e os cuidados de saúde³².

Para a consolidação do regime jurídico, os critérios delimitadores do âmbito pessoal foram: *i*) o ensino superior; *ii*) a experiência profissional e *iii*) o rendimento³³. Optando por conjugar esses requisitos, o legislador europeu identificou como preenchendo a noção de *qualificação profissional elevada* a comprovação, num primeiro plano, de um *diploma de ensino superior*³⁴ ou – em alternativa –, a comprovação da existência de no mínimo 5 anos de *experiência profissional* de nível comparável a habilitações de ensino superior. Enquanto o *rendimento* é tido em consideração ao determinar que o salário

²⁹ Cf. SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe”, p. 169-170.

³⁰ Cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa, Bruxelas, 6.4.2016, COM(2016) 197 final, p. 18 e ss.

³¹ De acordo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificados, Bruxelas, 22.5.2014, COM(2014) 287 final, p. 2 os Estados Membros que não transpuseram a Diretiva no prazo foram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia.

³² Cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões, Agenda Europeia da Migração, Bruxelas, 13.5.2015, COM(2015) 240 final, p. 16.

³³ Cf. JEAN-BAPTISTE FARCY, “Labour Immigration Policy in the European Union”, p. 207. Para maior desenvolvimento ver ainda: ANNA KATHERINE BOUCHER, “How ‘skill’ definition affects the diversity of skilled immigration policies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 46, nº 12, 2020, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1561063, p. 2533-2550.

³⁴ Para THOMAS K. BAUER e ASTRID KUNZE, “The demand for high-skilled workers”, p. 3 a posse de um diploma de ensino superior é a principal característica que qualifica um trabalhador como altamente qualificado.

anual bruto não deveria ser inferior a 1,5 vezes o salário anual bruto médio do Estado Membro em causa³⁵.

Como a Diretiva visa estabelecer um *standard* mínimo a ser observado pelos Estados Membros, a determinação do rendimento como critério essencial para a concessão do estatuto foi criticada pela doutrina, favorável a que o legislador tivesse optado por fixar um limiar salarial máximo e não mínimo³⁶. O legislador europeu identificou também como requisito a apresentação de um contrato de trabalho ou o comprovante da existência de uma oferta de emprego vinculativa, bem como a posse de um documento de viagem válido, seguro doença e alojamento, e ainda não constituir o solicitante uma ameaça à ordem pública, segurança pública e saúde pública.

Os candidatos a titularidade do Cartão Azul podem residir fora da UE ou serem residentes regulares abrangidos por outro estatuto. Entretanto o diploma não é aplicado aos cidadãos da UE, aos nacionais de países terceiros titulares de uma autorização de residência de longa duração, aos trabalhadores sazonais, tampouco aos trabalhadores destacados. Também não podem usufruir deste regime os solicitantes de proteção internacional, os beneficiários de proteção internacional, os titulares de uma autorização de residência temporária, os investigadores nacionais de países terceiros que solicitem uma autorização de residência para efeito de realização de projeto de pesquisa, uma vez que estes últimos se encontram sob a tutela da Diretiva (UE) 2016/801³⁷. Excepcionalmente, os investigadores tornam-se elegíveis quando uma vez residentes regulares nessa qualidade num Estado Membro, solicitem o Cartão Azul em razão de uma finalidade diversa da prevista na Diretiva 2016/801.

Todavia as especificidades da Diretiva do Cartão Azul não enceram nesses quesitos. Assim, os Estados Membros podem – aquando da análise dos pedidos –, examinar a situação do seu mercado de trabalho, bem como verificar se a vaga em questão não pode ser preenchida pela

³⁵ Vide artigos 2º, alínea g) e 5º, nº 3 da Diretiva 2009/50.

³⁶ Cf. STEVE PEERS, "Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law: Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives", *European Journal of Migration and Law*, v. 11, nº 4, 2009, p. 407.

³⁷ Cf. Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 132, 21.5.2016.

mão-de-obra nacional, comunitária ou mesmo pelos nacionais de países terceiros legalmente residentes (artigo 8º, nº 2) – em clara alusão ao princípio da preferência comunitária³⁸.

E ainda, nos primeiros dois anos de emprego os titulares do Cartão Azul não podem mudar de empregador sem obter antes uma autorização escrita das autoridades competentes do Estado Membro de residência. Porém, ao findar esse período a troca de empregador está vinculada a que a qualidade do futuro emprego permaneça vocacionada para o grau de altamente qualificado (artigo 12º, nºs 1 e 2). Quanto à entrada no território de um segundo Estado Membro, o trabalhador está sujeito a uma nova análise de toda a documentação por parte das autoridades deste e a emissão de um segundo cartão (artigo 18º). Logo, a livre circulação de pessoas não é um direito pleno associado ao estatuto³⁹.

Face as especificidades da política, o Cartão Azul “não conseguiu alcançar os objetivos”⁴⁰. Entretanto, o primeiro entrave foi exterior ao seu conteúdo. A transposição por parte dos Estados Membros foi inicialmente deficiente, comportamento que poderíamos hoje justificar em razão do contexto social atravessado pela Europa (e o mundo) que coincide com o período de discussão e a entrada em vigor da Diretiva. A crise económico-financeira – ou crise dos *subprimes* entre 2007-2009 –, considerada como a “mais grave crise desde a de 1929”⁴¹, originou uma instabilidade económica e de segurança, com elevado índice de desemprego, cuja consequência foi uma menor necessidade de mão-de-obra imigrante⁴².

³⁸ Cabe, portanto, aos Estados Membros decidir se aplicam e quando aplicam os pressupostos da Diretiva, uma vez que “[...] permite aos Estados Membros decidirem com base nas próprias circunstâncias do seu mercado de trabalho a quem deve ser dada prioridade: aos trabalhadores nacionais, aos cidadãos da UE ou aos nacionais de países terceiros”, SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe”, p. 170 (tradução nossa).

³⁹ Em termos estatísticos o Estado Membro que mais emitiu cartões azuis foi a Alemanha, responsável, por exemplo, nos anos de 2012 e 2013 por cerca de 70%, por outro lado, no mesmo período, as regiões mais representativas de captação de migrantes altamente qualificados foram Ásia (especialmente Índia e China, Rússia), Europa de Leste (Ucrânia) e América do Norte (Estados Unidos), cf. COM (2014) 287 final, p. 3. Destaca-se também que a União Europeia é destino de cerca de 48% dos imigrantes com baixos níveis de instrução e apenas de 31% dos imigrantes altamente qualificados, cf. COM(2016) 378 final, p. 3.

⁴⁰ Cf. COM(2016) 378 final, p. 2. Com a mesma opinião ver: TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, “The Recast EU Blue Card Directive: Towards a Level Playing Field to Attract Highly Qualified Migrant Talent to Work in the EU?”, *European Journal of Migration and Law*, v. 24, nº 4, 2022, <https://doi.org/10.1163/15718166-12340138>.

⁴¹ Cf. JACQUES BRASSEAU, *Petite histoire des faits économiques*, p. 354.

⁴² Cf. SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe”, p. 176.

No entanto, o segundo entrave para a boa execução da política foi de ordem interna. Assim, destacam-se como fatores que também contribuem para o mau êxito: *i)* as condições de admissão muito restritivas; *ii)* a limitação da mobilidade no espaço europeu⁴³; *iii)* a exclusão da candidatura de refugiados e requerentes de asilo, *iv)* o estabelecimento de quotas de admissão por parte de alguns Estados Membros; *v)* ou ainda o condicionamento da implementação da política para áreas profissionais específicas sob a alegação de carência do mercado de trabalho nacional ou em razão das preferências específicas quanto ao tipo de imigrante altamente qualificado que deveria ter acesso ao seu mercado⁴⁴, *vi)* a fixação do salário como condição para o acesso ao estatuto, visto existirem diferenças no que respeita ao salário mínimo interprofissional entre os Estados Membros⁴⁵, e ainda o fato *vii)* da Diretiva não contemplar categorias de imigrantes menos qualificados ou com uma remuneração mais baixa.

Por outro lado, identifica-se falhas na promoção da política a nível dos Estados Membros, como *viii)* a escassez de informações sobre a política junto às comunidades migrantes e aos potenciais empregadores, e ainda *ix)* a diversidade dos mercados de trabalho na UE. Também foram fatores que contribuíram para o fracasso da política *x)* a não uniformidade das políticas de imigração nacionais, e principalmente o fato de *xi)* muitos Estados Membros manterem de forma paralela políticas nacionais para atração de nacionais de países terceiros altamente qualificados, com disposições em alguns casos inclusive mais favoráveis do que a estabelecidas pela Diretiva⁴⁶.

⁴³ O requisito previsto no artigo 12º da Diretiva do Cartão Azul que restringe a mobilidade do cidadão de país terceiro altamente qualificado durante o período de dois anos foi uma insistência do governo alemão em sede de debate e aprovação da medida, cf. SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe”, p. 178. O Comité Económico e Social Europeu levantou dúvidas quanto à compatibilidade deste requisito com a obrigação dos Estados Membros no quadro do direito internacional, nomeadamente com o artigo 8º da Convenção Europeia sobre o Estatuto do Trabalhador Migrante de 1977 que determina que esse período será no máximo de um ano, cf. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros» (2009/C 27/23), p. 112.

⁴⁴ Cf. LUCIE CERNA, “The varieties of high-skilled immigration policies: coalitions and policy outputs in advanced industrial countries”, *Journal of European Public Policy*, v. 16, nº 1, 2009, p. 144 e ss.

⁴⁵ Cf. Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Directiva do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros» (2009/C 27/23), p. 112.

⁴⁶ Esta acabou por ser a realidade na Alemanha, Áustria, França, Hungria, Itália e Portugal, cf. COM (2014) 287 final, p. 2 e ss e COM(2016) 378 final, p. 2.

A doutrina identifica ainda como contributos negativos o fato de *xiii*) os Estados Membros concorrerem entre si e com os destinos internacionais (especialmente Estados Unidos, Canadá e Austrália), o que implica que saia vitorioso desta disputa os Estados cujo mercado nacional ofereçam melhores condições salariais, de emprego, seguridade social e qualidade de vida⁴⁷. Rapidamente tornou-se evidente que o projeto europeu não conseguiu “acrescentar valor aos regimes nacionais complementares e concorrentes no que respeita aos trabalhadores altamente especializados”⁴⁸.

Diante de tais incongruências, o Grupo de Peritos no domínio da Migração Económica (EGEM), criado pela Comissão Europeia, identificou uma série de opções políticas que refletiam desde a possibilidade de revogação da Diretiva do Cartão Azul, passando pela hipótese de substituição por um sistema de manifestação de interesses baseado em pontos, até a realização de uma revisão. Nesse sentido, a proposta de revisão confrontava três variáveis. Por um lado, manter o cenário base, aplicando a Diretiva sem a realização de nenhuma alteração legislativa significativa. A segunda opção contemplava o alargamento do âmbito de aplicação, integrando os trabalhadores com qualificações médias. E, a última opção, figurava a possibilidade de alteração das condições de admissão e dos direitos, porém sem considerar o alargado do âmbito de aplicação, que permaneceria apenas vinculado aos nacionais de países terceiros altamente qualificados. A terceira opção foi o caminho escolhido⁴⁹.

Com vista a corrigir as deficiências, coube à Agenda Europeia da Migração anunciar a vontade de se ver realizada a revisão da Diretiva do Cartão Azul. Identificado o novo objetivo, a diretiva revista deveria tornar o programa mais eficaz e flexível para a atração de talentos, bem como, integraria uma nova política em matéria de imigração regular⁵⁰. Por conseguinte, a abolição dos regimes nacionais concorrentes, a facilitação da mobilidade no

⁴⁷ Países como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália possuem um sistema de quotas especificamente destinada à contratação de mão-de-obra altamente qualificada. E por isso, a doutrina considera que “[n]o geral, essas iniciativas políticas sugerem uma competição crescente entre os países desenvolvidos por migrantes qualificados”, cf. THOMAS K. BAUER e ASTRID KUNZE, “The demand for high-skilled workers”, p. 1 (tradução nossa). Sobre a “corrida” por trabalhadores altamente qualificados ver ainda M. ROTHGANG e C. M. SCHMIDT, “The New Economy, the Impact of Immigration, and the Brain Drain”.

⁴⁸ Cf. COM(2016) 378 final, p. 8. Na doutrina ver: SILVIA MOSNEAGA, “Building a more attractive Europe”, p. 168.

⁴⁹ Cf. COM(2016) 378 final, p. 9-11.

⁵⁰ Cf. COM(2015) 240 final, p. 17.

espaço europeu e a realização de um elevado nível de harmonização, foram os principais fatores considerados como nevrálgicos, que requeriam especial atenção e careciam de modificação.

A reformulação da Diretiva do Cartão Azul foi concretizada apenas em outubro de 2021, através da adoção da Diretiva (UE) 2021/1883⁵¹, após a conclusão das negociações que estavam estagnadas desde 2016. O prazo final para a transposição pelos Estados Membros data de 18 de novembro de 2023. Este diploma substitui completamente a Diretiva 2009/50/CE, ao mesmo tempo em que é apontado como fundamental para atrair talentos altamente qualificados para o mercado de trabalho no âmbito do Ano Europeu das Competências⁵².

No entanto, durante as negociações o consenso nem sempre foi conseguido, sobretudo frente a matérias consideradas sensíveis por parte dos Estados Membros como a proposta de abolição dos sistemas nacionais paralelos para atração de profissionais altamente qualificados, a alteração do limiar salarial e o reconhecimento de equivalência entre a experiência profissional e o diploma do ensino superior⁵³.

Deste modo, numa primeira leitura do novo texto percebemos que, por exemplo, no âmbito pessoal a titularidade do Cartão Azul foi ampliada para abarcar também os beneficiários do estatuto de refugiado, que deixa de estar indicado no artigo 3º, nº 2⁵⁴. Já a permanência no primeiro Estado de acolhimento foi reduzida para um contrato cuja duração seja de pelo menos seis meses (artigo 5º, nº 1, alínea *a*). E diferentemente da primeira versão que delegava com ampla discricionariedade aos Estados Membros, a validade do Cartão Azul agora é harmonizada pelo período de 24 meses (artigo 9º, nº 2).

Relativamente às regras de mobilidade, conseguiu-se uma simplificação, pois que, de acordo com a redação do artigo 20º, o titular do Cartão Azul poderá circular pelo espaço Schengen durante um período de 90 dias para o

⁵¹ Cf. Diretiva (UE) 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de outubro de 2021 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Conselho, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 382, 28.10.2021.

⁵² Cf. Decisão (UE) 2023/936 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, sobre o Ano Europeu das Competências, *Jornal Oficial da União Europeia*, L 125, 11.5.2023, considerando 22.

⁵³ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, "The Recast EU Blue Card Directive", p. 495-496.

⁵⁴ Para tal comparar o artigo 3º, nº 2, alínea b) da Diretiva 2009/50/CE, com o artigo 3º, nº 2 da Diretiva (UE) 2021/1883.

exercício de uma atividade profissional sem ser necessário qualquer autorização do segundo Estado Membro, estabelecendo assim uma mobilidade de curto prazo. Quanto à mobilidade de longa duração, o artigo 21º determina que o titular do Cartão tem o direito de entrar, residir e trabalhar num segundo Estado Membro após um período de residência de 12 meses no primeiro Estado de acolhimento e não mais os 18 meses anteriormente previsto.

De forma inovadora, é atribuída aos titulares do Cartão Azul uma autorização para exercerem uma atividade independente, em paralelo com a atividade de emprego altamente qualificado, em conformidade com as condições estabelecidas no direito nacional, com a ressalva de que qualquer atividade independente é acessória, relativamente à atividade principal que corresponde àquela que motiva o Cartão Azul (artigo 15º, nº 5).

Por sua vez, o cômputo temporal para o pedido do estatuto de residência de longa duração para os titulares do Cartão Azul, passou a contabilizar o período da autorização de residência enquanto investigador, estudante ou beneficiário de proteção internacional no território dos Estados Membros (artigo 18º, nº 2, alínea *a*)).

Face a essas melhorias, a doutrina afirma que “[o] texto final da Diretiva liberaliza o acesso ao mercado de trabalho para esta categoria de trabalhadores migrantes [...]”⁵⁵. Todavia, assim como a Diretiva de 2009, os Estados Membros permanecem com a faculdade de aplicar testes ao mercado de trabalho (artigo 15º, nº 2, alínea *b*)), bem como continuam dotados de ampla margem de discricionariedade, em função da flexibilidade da maioria das cláusulas – também designadas pela doutrina de “*cláusulas podem*”, criticadas por que não conferem transparência e segurança jurídica⁵⁶.

No seguimento das críticas apresentadas à primeira versão do diploma, a reformulação não logrou sucesso em alguns pontos. A título de exemplo, não conseguiu encerrar com a possibilidade de os Estados Membros emitirem em paralelo os títulos de residência para efeito de emprego altamente qualificado, permanecendo, portanto, vivo os regimes concorrentes e, desta vez, com menção expressa no diploma (artigo 3º, nº 3), e a falta de uniformidade das políticas de imigração nacionais, continuam a representar um problema.

⁵⁵ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, “The Recast EU Blue Card Directive”, p. 497 (tradução nossa).

⁵⁶ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, “The Recast EU Blue Card Directive”, p. 497.

Tampouco deu um salto aguardado pelas comunidades migrantes que se reveste na introdução de uma nova categoria, enquanto titular do Cartão, fortemente associada ao desenvolvimento económico e financeiro, composta por empreendedores e investidores de países terceiros⁵⁷, que podem representar uma nova estratégia para setores-chave da economia da União. A oportunidade de atração desta categoria tem sido aproveitada pelos Estados Membros que ao regular internamente, escolhem vias um tanto quanto tortuosas – *vide* os programas de vistos e passaportes *golds*⁵⁸. Mas ainda, a doutrina levanta dúvidas sobre a implementação da diretiva reformulada, se de fato será uma nova fórmula ou não passará de uma continuação, preconizando condições de admissão restritivas que possam, por exemplo, continuar a afastar os recém-licenciados por serem poucas as oportunidades que os permitam atingir os limites mínimos salariais⁵⁹.

Outro quesito que necessitará por parte da UE e dos seus Estados atenção é a divulgação de informações sobre o *modus operandi* e a existência do programa junto às comunidades migrantes e dos potenciais empregadores, visto que, sobretudo as pequenas e médias empresas que não possuem um histórico de internacionalização, desconhecem ou têm receio de procurar colmatar suas lacunas para além das próprias fronteiras. As razões apontadas pelas empresas para o não recrutamento no exterior, regra geral se encerram: *i*) na dificuldade para a obtenção de uma autorização de residência; *ii*) na falta de competências linguísticas por parte do migrante laboral; *iii*) nas diferenças socioculturais; *iv*) e também sobre os regimes para reconhecimento de competências complexos e burocráticos, sendo difícil para muitas empresas a compreensão acerca das qualificações do candidato⁶⁰.

⁵⁷ Cf. Directorate-General for Migration and Home Affairs, Commission Staff Working Document Impact Assessment, Annexes to the Impact Assessment Report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purposes of highly skilled employment, Brussels, 7 June 2016, SWD(2016) 193 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2016\)193&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2016)193&lang=en).

⁵⁸ Cf. Relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos que contém recomendações à Comissão sobre regimes de cidadania e residência pelo investimento (2021/2026(INL)), 16.2.2022 e Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Regimes dos Estados-Membros para a concessão de cidadania ou de residência a investidores, Bruxelas, 23.1.2019, COM(2019) 12 final.

⁵⁹ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, "The Recast EU Blue Card Directive", p. 515.

⁶⁰ Cf. THOMAS K. BAUER e ASTRID KUNZE, "The demand for high-skilled workers", p. 5.

É necessário, portanto, que a Diretiva se torne “atraente” para os imigrantes altamente qualificados, mas também “atraente para os empregadores”, ou seja, que a sua aplicação implique num valor agregado face às políticas nacionais⁶¹, especialmente para as pequenas e médias empresas, visto que, de modo geral, têm sido as multinacionais a recorrerem à mão-de-obra qualificada imigrante⁶².

Contudo, em termos de política de migração laboral, a verdade é que para além das categorias dos trabalhadores altamente qualificados, trabalhadores sazonais e trabalhadores transferidos dentro das empresas, a legislação europeia não contempla outras categorias de trabalhadores migrantes, tampouco os trabalhadores independentes. Essas categorias estão abrangidas pelos sistemas nacionais, o que torna todo o processo ainda mais complexo⁶³.

E, se no período no qual a Diretiva-matriz foi aprovada o contexto europeu era o da crise económica e financeira, a sua reformulação tangencia igualmente dois outros importantes fenómenos: a *pandemia da Covid-19* e a entrada em massa de refugiados que fogem ao ataque da *guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia*, que motivou a ativação da Diretiva de Proteção Temporária⁶⁴.

Neste cenário, o acolhimento dos ucranianos tem sido encarado como um possível contingente de talentos que podem ser mais bem aproveitados pelo mercado económico. Face a esta situação o pacote Competências e Talentos da Comissão Europeia prevê a criação de um projeto-piloto que possa ser direcionada especificamente para essa população⁶⁵.

Por outro lado, a pandemia de Covid-19 expôs o papel fundamental e a dependência que atualmente nos encontramos dos migrantes laborais que desempenham prestações de serviços de primeira linha na UE⁶⁶, sendo

⁶¹ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, “The Recast EU Blue Card Directive”, p. 493.

⁶² Cf. THOMAS K. BAUER e ASTRID KUNZE, “The demand for high-skilled workers”, p. 4.

⁶³ COM(2022) 657 final, p. 7.

⁶⁴ Cf. Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção 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.

⁶⁵ Cf. COM(2022) 657 final. Ver também: Parecer do Comité das Regiões Europeu, Migração legal – atrair competências e talentos para a UE, 2023/C 79/10, *Jornal Oficial da União Europeia*, C 79, 2.3.2023, p. 71.

⁶⁶ Cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021, sobre novas vias para uma migração laboral legal (2022/C 15/21), considerando G.

também considerados como elementos essenciais para a recuperação da economia europeia, em setores estruturais como o turismo, a hotelaria, as tecnologias de informação, a saúde e a logística⁶⁷.

Com vista a complementar a Diretiva Cartão Azul, dois projetos têm sido desenvolvidos. O primeiro corresponde ao programa de mobilidade laboral com países terceiros, no qual a UE auxilia os Estados Membros a implementarem regimes que respondam às necessidades dos empregadores, reforçando o desenvolvimento do capital humano nos países parceiros. Desde 2022 seis projetos estão sendo implementados com os seguintes países: Egito, Moldávia, Marrocos, Nigéria, Senegal e Tunísia, cuja finalidade é a mobilidade circular para peritos em tecnologia da informação⁶⁸.

O segundo programa corresponde à criação de uma plataforma digital para reserva de talentos, que visa ajudar os nacionais de países terceiros a contactar os empregadores. A plataforma consistirá numa reserva de candidatos de países terceiros à escala da UE, que poderão ser selecionados com base nos níveis de competências, habilitações, conhecimentos linguísticos, experiência profissional, critérios e requisitos de migração específica definidos pelos Estados Membros na sequência da análise das credenciais⁶⁹. Os perfis ficarão disponíveis para serem consultados pelas autoridades competentes e potenciais empregadores. O projeto-piloto para o cadastro de talentos direcionado para as pessoas que fogem da guerra da Ucrânia e se encontram nos Estados Membros está disponível no portal do serviço europeu de emprego (EURES)⁷⁰. Assim, os beneficiários de proteção temporária podem registar o seu interesse em encontrar um emprego nos Estados Membros, apresentando as suas qualificações e experiências profissionais.

Todavia, nenhum dos instrumentos legislativos vocacionados para a atração de competências e talentos aborda o chamado *novo normal*, ou

⁶⁷ Cf. COM(2022) 657 final, p. 2.

⁶⁸ Cf. COM(2022) 657 final, p. 7.

⁶⁹ Cf. COM(2022) 657 final, p. 16.

⁷⁰ Para mais informações consultar a página oficial: https://eures.ec.europa.eu/eu-talent-pool-pilot_en. Os Estados Membros que participam desta iniciativa são: Chéquia, Chipre, Croácia, Eslováquia, Finlândia, Grécia, Lituânia e Polónia.

seja, a realidade que foi maximizada com a pandemia da Covid-19, do trabalho remoto⁷¹.

Como todos acompanhamos, as novas tecnologias ganham importância tanto na economia quanto nas relações sociais, conformando uma tendência designada por *subjetividade digital*. A transformação da sociedade deriva assim da “generalização do trabalho, da digitalização máxima dos serviços e virtualização das deslocações e relações sociais”, tendo a Covid-19 servido de “trampolim” para essa “sociedade digital”⁷².

E por isso, “[...] inverte-se a ordem de subordinação: o digital, que estava submetido à hegemonia dos hábitos ligados à presença física, torna-se dominante”, e por isso o que vivenciamos é uma nova forma de trabalhar, que reflete-se modificando políticas significativas como no âmbito do comércio, do emprego, do bem-estar social e inclusive do controlo das fronteiras⁷³.

Logo, a transição digital exigirá uma reconfiguração do trabalho⁷⁴ – e no que toca ao nosso interesse –, para além de uma mão-de-obra qualificada em todos os níveis de competência e idade⁷⁵, uma mudança no paradigma do local de trabalho que se desterritorializa. Como destaca o Parlamento Europeu, “os desenvolvimentos técnicos transformaram a forma como o mundo funciona, tendo criado uma situação em que muitos trabalhadores e trabalhadores independentes [...] trabalham à distância”, esta situação requer que uma legislação vocacionada a atração de talentos reflita esse novo paradigma no qual o local de trabalho se torna global.

O significado real é a criação de um novo tipo de categoria que está a ser identificada como *nómadas digitais*, e que por exercerem a sua atividade subordinada ou independente à distância⁷⁶, poderão residir num Estado Membro distinto daquele onde encontra-se o seu empregador, mas que poderá

⁷¹ Cf. TESSELTJE DE LANGE e ZVEZDA VANKOVA, “The Recast EU Blue Card Directive”, p. 515.

⁷² Cf. JOSÉ EDUARDO CARVALHO, *Economia COVID-19 – a catástrofe com face humana*, Lisboa, Edições Sílabo, 2020, p. 107.

⁷³ Cf. JOSÉ EDUARDO CARVALHO, *Economia COVID-19*, p. 107-108.

⁷⁴ Cf. RICHARD SUSSKIND e DANIEL SUSSKIND, *The future of Professions: How technology will transform the work of human experts*, trad. Pedro Elói Duarte, *O futuro das profissões: como a tecnologia transformará o trabalho dos especialistas humanos*, Lisboa, Gradiva, 2019.

⁷⁵ Cf. COM(2020) 274 final, p. 14.

⁷⁶ Cf. Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de novembro de 2021, que contém recomendações à Comissão sobre a política e a legislação em matéria de migração legal (2022/C 224/06), *Jornal Oficial da União Europeia*, C 244, 8.6.2022, considerados S e T.

representar uma mais-valia aos Estados Membros de acolhimento, sobretudo àqueles cuja economia permite um equilíbrio entre qualidade e custo de vida.

Ou seja, para esta nova qualidade de profissionais móveis altamente qualificados, a mobilidade no espaço europeu, especialmente de curta duração, pode funcionar como motor para atração de talentos. Assim será o *direito de circular e trabalhar noutros Estados da UE* o passaporte que permitirá ao programa europeu competir e se tornar distinto dos demais existentes no cenário internacional, como o da América do Norte e Oceânia⁷⁷. Em nossa opinião será então a *mobilidade* – caso seja corretamente aplicada e incentivada – o fator distintivo que permitirá que a nova (e futura) política de atração de competências e talentos não se torne um *déjà-vu* político.

Referências bibliográficas

- APAP, JOANNA, "Shaping Europe's Migration Policy New Regimes for the Employment of Third Country Nationals: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK", *European Journal of Migration and Law*, v. 4, nº 3, 2002.
- BAUER, THOMAS K. e KUNZE, ASTRID, "The demand for high-skilled workers and immigration policy", *IZA Discussion Papers*, nº 999, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), 2004.
- BOUCHER, ANNA KATHERINE, "How 'skill' definition affects the diversity of skilled immigration policies", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 46, nº 12, 2020, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1561063.
- BRANDI, M. CAROLINA, "La historia del brain drain", *Revista CTS*, v. 3, nº 7, septiembre, 2006.
- BRASSEAU, JACQUES, *Petite histoire des faits économiques*, trad. Hélder Viçoso, *História Económica do Mundo*, Lisboa, Edições Texto & Gráfica, Lda, 2010.
- CARVALHO, JOSÉ EDUARDO, *Economia COVID-19 – a catástrofe com face humana*, Lisboa, Edições Sílabo, 2020.
- CERNA, LUCIE, "The varieties of high-skilled immigration policies: coalitions and policy outputs in advanced industrial countries", *Journal of European Public Policy*, v. 16, nº 1, 2009.
- COELHO, LARISSA A., "Entre avanços e recuos: o atual ponto de situação da política comum de imigração na União Europeia (notas para uma reflexão)", *Revista Diké*, v. 22, nº 22, Edição Especial, 2023.
- COLUCCI, MICHELE e GALLO, STEANO, "Migration in Southern Europe since 1945: The Entanglement of many Mobilities", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, v. 34, nº 1, 2018.
- COSTA, ANA PAULA, "As políticas europeias de imigração: o caso de Espanha e Portugal", *Extraprensa*, v. 15, nº 2, jan./jun., 2022.
- FARCY, JEAN-BAPTISTE, "Labour Immigration Policy in the European Union: How to Overcome the Tension between Further Europeanisation and the Protection of National Interests?", *European Journal of Migration and Law*, v. 22, nº 2, 2020, <https://doi.org/10.1163/15718166-12340074>.

⁷⁷ Cf. COM(2022) 657 final, p. 5.

- 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*, nº 29, jul.- dic., 2015.
- LANGE, TESSELTJE DE e VANKOVA, ZVEZDA, “The Recast EU Blue Card Directive: Towards a Level Playing Field to Attract Highly Qualified Migrant Talent to Work in the EU?”, *European Journal of Migration and Law*, v. 24, nº 4, 2022, <https://doi.org/10.1163/15718166-12340138>.
- MORENO, MARIA VERÓNICA, “La problematización de la migración de personas altamente calificadas en la Argentina: trayectoria del debate, incorporación en la agenda e iniciativas públicas implementadas”, in *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, S. NOVICK (org), Buenos Aires, Catálogos, 2012.
- MOSNEAGA, SILVIA, “Building a more attractive Europe. The Blue Card experience” in *Europeans in-Between: Identities in a (trans-)cultural space*, L. Klein e M. Tamcke (eds.), Euroculture consortium, Groningen: University of Groningen, 2012.
- PEERS, STEVE, “Legislative Update: EC Immigration and Asylum Law: Attracting and Deterring Labour Migration: The Blue Card and Employer Sanctions Directives”, *European Journal of Migration and Law*, v. 11, nº 4, 2009.
- ROTHGANG, M. e SCHMIDT, C. M., “The New Economy, the Impact of Immigration, and the Brain Drain”, in *New Economy Handbook*, Derek C. Jones (ed.), Amsterdam, New York and Tokyo, Elsevier Science, 2003.
- SILVA, ANTÓNIO MARTINS DA, *Sistema político da União Europeia*, Coimbra, Almedina, 2013.
- SUSSKIND, RICHARD e SUSSKIND, DANIEL, *The future of Professions: How technology will transform the work of human experts*, trad. Pedro Elói Duarte, *O futuro das profissões: como a tecnologia transformará o trabalho dos especialistas humanos*, Lisboa, Gradiva, 2019.