

A mobilidade internacional de mão de obra qualificada no contexto das políticas migratórias da União Europeia: o caso alemão¹

Laura Lacativa Lino de Sousa²

Resumo

Este artigo analisa a mobilidade internacional de mão de obra qualificada no contexto das políticas migratórias da União Europeia, com foco no caso alemão. A UE enfrenta desafios estruturais crescentes, como o envelhecimento populacional, a redução da força de trabalho e a escassez de competências frente às transições digital e verde, que tornam a atração de profissionais qualificados uma necessidade estratégica. Diante disso, parte-se da problemática de que, intensificada após a Crise de 2015, a evolução das políticas migratórias têm coexistido com transformações na mobilidade de mão de obra qualificada. Utilizando o recorte alemão como caso empírico de análise, o objetivo do artigo é identificar e analisar essa relação, frente às contradições encontradas na estrutura política europeia. O estudo apoia-se na metodologia de abordagem qualitativa, de natureza analítica, baseada em revisão bibliográfica e análise documental das diretivas europeias, dados oficiais e legislações alemãs. Conclui-se que a evolução regulatória esteve associada ao fortalecimento da mobilidade qualificada, refletindo o esforço do bloco em equilibrar sua competitividade econômica, ainda que essa relação seja estruturalmente tensionada pela contradição entre demandas econômicas e pressões políticas domésticas, a qual a Alemanha exemplifica de forma emblemática.

Palavras-chave: Migração qualificada; Políticas migratórias; União Europeia; Competitividade econômica; Crise migratória de 2015.

Abstract

This article analyzes the international mobility of skilled labor in the context of the European Union's migration policies, with a focus on the German case. The EU faces growing structural challenges, such as population aging, workforce reduction, and skills shortages amid the digital and green transitions that make attracting qualified professionals a strategic necessity. Therefore, it is argued that, intensified after the 2015 Crisis, the evolution of migration policies has coexisted with transformations in the mobility of skilled labor. Taking the German context as an empirical case, the article aims to identify and analyze this relationship, considering the contradictions found within the European political framework. The study draws on a qualitative, analytical approach based on bibliographic review and documentary analysis of European directives, official data, and German legislation. It concludes that regulatory developments have been associated with the strengthening of skilled mobility, reflecting the bloc's effort to balance economic competitiveness, although this relationship remains structurally tensioned by the contradiction between economic demands and domestic political pressures, a contradiction Germany illustrates emblematically.

Keywords: Skilled migration; Migration policies; European Union; Economic competitiveness; 2015 Migration Crisis.

¹Artigo Científico apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

²Discente do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI/UFU). E-mail: lacativaura@gmail.com

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana é um dos fenômenos mais estruturantes da história das sociedades. Com o passar dos séculos, os deslocamentos motivados por fatores econômicos, políticos, ambientais e culturais passaram a ocupar papel central na reorganização de territórios, na formação de estruturas sociais e na redefinição das relações de poder entre Estados e instituições globais (CASTLES, 2010). No século XXI, esse fenômeno adquire uma dimensão estratégica particular: a competição internacional por mão de obra qualificada tornou-se eixo central da política econômica de muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, que disputam talentos como antes disputavam recursos naturais. O que Shachar (2006) denominou como corrida global por talentos entre as nações, revela que o conhecimento e o capital humano tornaram-se ativos estratégicos centrais para a manutenção da competitividade econômica em um ambiente globalizado.

É nesse contexto que a UE enfrenta desafios estruturais que tornam a presença de trabalhadores qualificados não apenas desejável, mas necessária. O envelhecimento populacional progressivo, a redução da população em idade ativa, a escassez de competências frente às transições digital e verde e a pressão sobre o estado de bem-estar social configuram um cenário em que a imigração laboral qualificada emerge como instrumento de política econômica. Em 2025, a Vice-presidente da Comissão Europeia identificou 42 profissões em falta e afirmou que quatro em cada cinco empresas no bloco enfrentam dificuldades para encontrar trabalhadores com habilidades adequadas (HESS, 2025). O relatório da OCDE sobre a Alemanha (2025) estimou que uma migração líquida de 600 mil trabalhadores estrangeiros por ano seria necessária para manter os padrões de vida nos níveis atuais no país (WITTNEBEN; GRUNDKE, 2025). Esses dados evidenciam que a escassez de mão de obra qualificada é um problema transnacional, estrutural e crescente na região.

No entanto, historicamente as políticas migratórias europeias estiveram marcadas por uma tensão contraditória persistente entre a lógica econômica da abertura seletiva e as pressões políticas do controle fronteiriço. A Crise Migratória de 2015, com a chegada de mais de três milhões de requerentes de asilo frente às fronteiras da UE, entre 2014 e 2016, ilustrou esse fenômeno de forma inédita: ao mesmo tempo que aprofundou e acelerou a securitização dos fluxos migratórios irregulares, ela coincidiu com a aceleração das reformas voltadas à atração de mão de obra qualificada, tornando explícita a necessidade de atrair trabalhadores qualificados para sustentar a produtividade e inovação econômica do bloco. O resultado foi um movimento contraditório, no qual o endurecimento do controle e as novas ferramentas de

atração de profissionais internacionais avançaram simultaneamente, materializando aquilo que Mezzadra e Neilson (2013) chamaram de a lógica contemporânea das fronteiras, isto é, nem o fechamento nem a abertura, mas uma multiplicação diferenciada dos regimes de controle conforme o perfil do migrante.

Diante desse cenário, este trabalho parte da seguinte pergunta de pesquisa: como a evolução das políticas migratórias da União Europeia, intensificadas após a Crise Migratória de 2015, se relaciona com a mobilidade internacional de mão de obra qualificada, especialmente para a Alemanha, considerando as tensões internas do processo? A escolha do caso alemão não é aleatória. A Alemanha é a maior economia do bloco, o principal destino de migrantes da União Europeia em termos gerais e o Estado-membro com o maior volume de emissões do *Blue Card*, a ferramenta europeia específica voltada à atração de trabalhadores altamente qualificados. Ao mesmo tempo, o país reproduz internamente as contradições descritas em âmbito europeu: enquanto expande as iniciativas e os instrumentos de atração de talentos, enfrenta a ascensão da extrema-direita e o crescimento do discurso político restritivo desde a Crise de 2015. Assim, a experiência alemã torna-se um caso empírico revelador para a análise proposta pela pesquisa.

O objetivo geral do trabalho é analisar a relação entre a evolução das políticas migratórias da UE e a mobilidade de trabalhadores qualificados, identificando as contradições e tensões domésticas que atravessam esse processo, tendo a Alemanha como o caso concreto de análise. Para tanto, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos: delimitar os principais conceitos e abordagens teóricas relacionados à mobilidade internacional e à migração qualificada; analisar a evolução das políticas migratórias europeias voltadas à atração e regulação da mão de obra qualificada, especialmente após a Crise de 2015; investigar como a crise influenciou a reconfiguração das políticas migratórias da UE, evidenciando as contradições existentes; compreender a dinâmica entre atração de mão de obra qualificada e a manutenção da competitividade econômica do bloco; e examinar os impactos dessas políticas na Alemanha, identificando a coexistência entre os instrumentos comuns ao bloco e as estratégias nacionais.

A pesquisa justifica-se academicamente por articular, de forma pouco explorada, os estudos migratórios com a política europeia e a economia política internacional, através dos conceitos de capital humano e governança multinível. Do ponto de vista prático, a escassez estrutural de mão de obra internacional qualificada na região e os dados relacionados aos instrumentos políticos revelam que as reformas, as novas iniciativas regulatórias e as estratégicas têm impacto mensurável sobre os fluxos migratórios. Por fim, do ponto de vista

político, compreender como as ferramentas migratórias coexistem com pressões securitizadoras contribui para o debate contemporâneo sobre gestão da migração em contextos polarizados.

Em termos metodológicos, a pesquisa é de natureza qualitativa e se apoia na análise documental e bibliográfica. As fontes primárias incluem diretivas, regulamentos e comunicações oficiais da União Europeia, dados do EUROSTAT sobre a utilização dos mecanismos de política migratória, como emissões do *Blue Card* e autorizações de residência, além de legislações e documentos oficiais do governo alemão. As fontes secundárias compreendem a literatura acadêmica sobre integração europeia, capital humano, competitividade e política migratória.

Por último, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta o arcabouço conceitual da pesquisa, onde explora as principais distinções entre mobilidade e migração, definições sobre o trabalhador qualificado com base nos critérios da Organização Internacional do Trabalho, e as abordagens teóricas que fundamentam a análise, como a Teoria do Capital Humano e a dinâmica do *Brain Drain*. A segunda seção analisa a evolução das políticas migratórias da União Europeia voltadas à atração de profissionais qualificados, com ênfase no *Blue Card* europeu como mecanismo específico. Não obstante, examina como a Crise de 2015 configurou um ponto catalisador e tornou explícita as contradições da política migratória europeia. A terceira seção investiga o caso alemão, articulando o contexto histórico do país com a implementação dos instrumentos europeus e as políticas nacionais, identificando os avanços, os limites e as tensões que marcam a governança migratória alemã, para expor os impactos na mobilidade de mão de obra qualificada internacional.

1. MOBILIDADE INTERNACIONAL E MIGRAÇÃO QUALIFICADA

A mobilidade humana é um fenômeno parte da história das sociedades. Com o passar dos séculos, os deslocamentos motivados pela economia, política, meio-ambiente e cultura, passaram a representar um papel central na reorganização de territórios, na formação de estruturas sociais e na redefinição de relações de poder, impactando também as dinâmicas entre as sociedades e as instituições globais (CASTLES, 2010). Assim, esta seção tem por objetivo explorar os conceitos centrais sobre a discussão da mobilidade internacional de mão de obra qualificada dentro do contexto das políticas migratórias da União Europeia, viabilizando as subseqüentes análises no cenário alemão e suas implicações.

Embora os termos mobilidade e migração sejam frequentemente utilizados de forma intercambiável, faz-se necessário a distinção diante da literatura analisada. Segundo Castles, De Haas e Miller (2019), a definição de mobilidade humana diz respeito a todo e qualquer movimento humano que ocorre fora do local de residência, independentemente da distância percorrida, do tempo envolvido ou do cruzamento de fronteiras. Este conceito comporta dois subconjuntos: a mobilidade não migratória — aquela que não envolve mudança da residência habitual do indivíduo, como o turismo e visitas familiares — e a mobilidade migratória, também denominada apenas migração, a qual os autores definem como a mobilidade que envolve uma mudança de residência habitual entre fronteiras administrativas, sejam elas internas ou internacionais (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2019).

Há variações para a conceitualização de migração. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) afirma que não há uma noção universalmente adotada para o termo, uma vez que “[...] há várias definições amplamente aceitas que foram desenvolvidas em diferentes contextos.” (IOM, 2021, s.p, tradução nossa). Corroborando essa compreensão, Castles, De Haas e Miller (2019) sustentam que a migração não se manifesta de forma homogênea, mas assume diversas configurações de acordo com o contexto em que está inserida. Os autores destacam, ainda, que os movimentos migratórios devem ser compreendidos como processos sociais complexos, moldados por dinâmicas históricas, desigualdades estruturais e pela atuação dos Estados, mercados e instituições.

As configurações dão origem a múltiplas categorias de deslocamento, diferenciados através de critérios como o tempo de permanência, status jurídico e pela motivação (abrangendo, por exemplo, a migração interna ou internacional, temporária ou permanente, voluntária ou forçada, legal ou ilegal, bem como aquela motivada por trabalho, reunificação familiar, estudo, refúgio ou busca por asilo). Cada uma é regulada por regimes e políticas específicas, nos quais os Estados e os blocos regionais desempenham papel ativo na definição de prioridades e mecanismos de controle (IOM, s.d). Nesse sentido, é importante compreender as categorias da forma mais objetiva e precisa possível, uma vez que a definição e categorização adotada não apenas orienta a análise dos processos migratórios, mas também produz implicações concretas no cotidiano da pessoa migrante, influenciando os direitos que lhe são concedidos e sua participação na vida social e econômica do local de destino (CASTLES; DE HAAS; MILLER, 2019).

Dentre os subgrupos, destaca-se a migração laboral, categoria foco deste trabalho e, mais precisamente, o segmento dos trabalhadores altamente qualificados. Por definição, a migração laboral compreende o movimento de pessoas entre fronteiras, internas ou

internacionais, com a finalidade empregatícia. No âmbito desta categoria, esta pesquisa considera o movimento internacional de pessoas (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO], 2021).

Além disso, adota os termos trabalhador qualificado, trabalhador altamente qualificado e mão de obra qualificada como equivalentes, referindo-se, em todos os casos, ao perfil definido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) com base em dois critérios complementares. O primeiro, ocupacional, é fundamentado na Classificação Internacional Padrão de Ocupações (ISCO-08)³, que define como trabalhador altamente qualificado aquele inserido nos níveis de habilidade 3 e 4, que requerem um nível mais alto de competência:

O nível 3 envolve, tipicamente, a realização de tarefas técnicas e práticas complexas que exigem um amplo conjunto de conhecimentos factuais, técnicos e processuais em um campo especializado. Incluem gerentes de loja, técnicos de laboratórios, secretário jurídico [...]. O nível 4 envolve, normalmente, a execução de tarefas que exigem tomada de decisão complexa para resolução de problemas e criatividade, com base em um amplo conjunto de conhecimentos teóricos e factuais em um campo especializado. Incluem gerentes de vendas e marketing, médicos, engenheiros, professores, analistas de sistemas de computador [...]. (ILO, 2021, s.p, tradução nossa).

O segundo critério é educacional, com base na Classificação Internacional Normalizada da Educação (ISCED 2011)⁴, “os trabalhadores altamente qualificados são aqueles que se encontram nos níveis: 5 – educação terciária de ciclo curto; 6 – bacharelado ou equivalente; 7 – mestrado ou equivalente; 8 – doutorado ou equivalente” (ILO, 2021, s.p, tradução nossa). Vale adicionar que, embora o sistema da OIT estabeleça uma linguagem comum e utilizada pela UE para padronização, a criação dos requisitos específicos para o reconhecimento das habilidades e entrada como trabalhador altamente qualificado depende das leis e políticas vinculadas ao país de destino.

Diferente de outros fluxos migratórios, a mobilidade internacional de mão de obra qualificada é caracterizada por sua dimensão laboral seletiva: promovida pelos próprios Estados receptores, que a identificam como instrumento estratégico de política econômica e competitividade, referindo-se, no âmbito da União Europeia, à capacidade das economias em promover um crescimento econômico sustentável e elevados níveis de emprego diante de um ambiente de concorrência global (UNIÃO EUROPEIA, s.d.a).

³ISCO-08 é uma classificação hierárquica de quatro níveis que abrange todos os empregos do mundo e conta com o pleno apoio da comunidade internacional como um padrão aceito para estatísticas internacionais do trabalho (ILO, 2012).

⁴ISCED 2011 fornece uma estrutura globalmente aceita para categorizar programas e qualificações educacionais, o que permite a comparação entre sistemas educacionais em diferentes países (UNESCO, 2012).

Geddes e Scholten (2016) reforçam essa distinção ao argumentar que a relação estabelecida por um migrante qualificado com o país de destino é diferente quando comparado a um solicitante de asilo, por exemplo (GEDDES; SCHOLTEN, 2016). Essas relações moldam as políticas migratórias contemporâneas, entendidas como o conjunto de normas, instrumentos e estratégias adotadas por Estados ou blocos regionais para regular a entrada e a permanência de migrantes, com o objetivo de promover uma migração segura e ordenada, baseada nos direitos humanos (OIM, 2019).

Embora a mobilidade internacional de mão de obra qualificada tenha avançado como um fenômeno central nos estudos migratórios contemporâneos, o tema possui raízes históricas profundas. Castles (2010) explora, por exemplo, como a América Latina, por mais de cinco séculos, passou por transformações sociais marcadas pelas migrações com o estabelecimento dos europeus em seus territórios, primeiro na era colonial e mais tarde no século XIX, quando houve uma forte demanda por mão de obra não qualificada e barata no Sul global. Em conformidade, Sassen (1996) destaca que a migração já estava profundamente ligada à expansão do capitalismo e sempre fora um processo ativamente produzido por Estados e mercados como resposta às demandas de reconstrução e crescimento econômico. Ou seja, a mobilidade do trabalho está historicamente articulada a uma condição estrutural do desenvolvimento capitalista (CASTLES, 2010; SASSEN, 1996).

Os padrões migratórios se invertem em grande parte na segunda metade do século XX, impulsionado pela globalização e a reestruturação neoliberal da economia mundial. Conforme destaca Castles (2010):

Desde os anos 70, a globalização neoliberal conduziu a uma desigualdade econômica e à centralização da riqueza e do poder nas mãos dos dominadores “países desenvolvidos” do norte. Como resultado, fluxos migratórios históricos foram invertidos: brasileiros agora migram para Portugal, EUA e Japão (dentre outros destinos), enquanto argentinos e equatorianos migram para Espanha e Itália. Profissionais latino-americanos entraram no esquema da fuga de cérebros sul-norte, enquanto os trabalhadores menos hábeis buscam a migração, frequentemente em condições de irregularidade, insegurança e exploração (CASTLES, 2010, p. 14).

O que De Haas (2023) também chamou de “inversão da migração global”, isto é, uma reviravolta nos padrões de migração internacional, onde a Europa passou de principal fornecedora mundial de migrantes para um importante destino de imigrantes não europeus (DE HAAS, 2023).

Bauman (1999), já havia destacado que a globalização não produz uma circulação uniforme de pessoas, mas aprofunda as hierarquias em que a mobilidade torna-se um privilégio distribuído de forma desigual. Contudo, a mesma reestruturação que concentrou

poder e riqueza no Norte global também gerou uma demanda crescente por mão de obra estrangeira nas economias avançadas. Castles (2010) demonstra que as transformações estruturais nos países desenvolvidos a partir do fechamento de indústrias tradicionais, do envelhecimento populacional, da erosão do estado de bem-estar social e da expansão de novos setores de serviços, criaram lacunas no mercado de trabalho que passaram a ser preenchidas por mão de obra imigrante.

Durante esse processo, a desregulação econômica e as novas práticas empregatícias intensificaram a demanda por profissionais altamente qualificados que fossem capazes de responder às exigências das novas economias de serviços das grandes cidades globais. Para Castles (2010, p. 35), “[...] a reestruturação neoliberal levou a uma nova geografia social global”, na qual grandes riquezas e empregos profissionais bem remunerados passaram a coexistir com condições precárias de trabalho. Sassen (1991), demonstrou esse fenômeno a partir das cidades globais: centros estratégicos que passam a aglomerar serviços avançados, inovações e desenvolvimento, gerando intensa demanda por trabalho altamente qualificado. De Haas (2023) corrobora essa ideia ao argumentar que o maior motor da migração internacional é a própria demanda por trabalho.

É no deslocamento comumente conhecido como *Brain Drain*, ou Fuga de Cérebros, representado pelo êxodo de profissionais, cientistas e acadêmicos de uma região para outra, que a migração de mão de obra qualificada se insere em um eixo estratégico (DOCQUIER; RAPOPORT, 2012). Essa manifestação acontece tanto pela assimetria da globalização quanto pelas necessidades internas das economias receptoras e interesses individuais, transformando o conhecimento em ativo central, e o profissional em capital humano.

A Teoria do Capital Humano, de Gary Becker, define o termo como conjunto de habilidades, conhecimentos e competências de um indivíduo que aumentam sua produtividade (BECKER, 1964). A atração de talentos internacionais ilustra esse conceito, no qual a competição das nações passa a ser pelo capital humano ao invés dos recursos naturais ou materiais, por exemplo (ALBUQUERQUE, 2026). O caso dos Estados Unidos evidencia essa dinâmica a partir da sua capacidade de atração e retenção de acadêmicos e pesquisadores internacionais ao longo da sua história. As universidades e laboratórios norte-americanos representam um motor hegemônico, isto é, quando a entrada de estudantes estrangeiros é facilitada ao país através das políticas migratórias, há uma contribuição intensa para a consolidação e liderança científica e tecnológica da nação frente às outras, o que reforça o capital humano como estratégia no contexto internacional (BRITO, 2025).

Enquanto Gary Becker desenvolvia sua teoria, Larry Sjaastad (1962) a conectou à migração ao considerá-la um investimento racional, no qual o migrante pondera todos os custos associados (financeiros, sociais ou psicológicos) frente aos retornos esperados a partir do seu deslocamento. Dessa perspectiva, quanto mais especializado o profissional, maior seu retorno esperado e, conseqüentemente, maior sua capacidade de escolher entre diferentes destinos, o que transforma o trabalhador qualificado em um ativo disputado. É essa mobilidade seletiva que torna o capital humano estratégico para os Estados, que passam a competir por ele através das políticas de regulamentação e atração. Assim, a migração de mão de obra qualificada também insere-se em uma lógica econômica mútua, na qual, enquanto o migrante investe na sua trajetória profissional, os Estados estruturam suas políticas migratórias como instrumento de fortalecimento estratégico para produtividade e, conseqüentemente, manutenção da sua competitividade econômica frente ao mercado global (BECKER, 1964; SJAASTAD, 1962).

Vale destacar que essa competição por capital humano não se organiza em um único nível de decisão. Ao contrário, ela se desenrola simultaneamente entre organismos supranacionais, como a União Europeia, Estados nacionais e, em alguns casos, atores não governamentais, configurando aquilo que Geddes e Scholten chamaram de governança multinível da migração. Essa característica é central para entender a mobilidade de trabalhadores qualificados no contexto europeu: o capital humano tornou-se um objeto de disputa não apenas entre países, mas também entre níveis de governança dentro do próprio bloco, à medida que a UE tenta harmonizar instrumentos comuns, sem eliminar a soberania Estatal na criação de estratégias próprias de atração de talentos (GEDDES; SCHOLTEN, 2016).

Assim, é importante investigar como as políticas migratórias da UE, ao longo dos anos, buscam atrair e reter a mão de obra internacional e quais são seus impactos para a mobilidade de profissionais qualificados. Contudo, como alertou Sassen (1996) em *Guests and Aliens*, a gestão da migração laboral pelos Estados europeus esteve historicamente marcada por tensões entre a lógica econômica da abertura seletiva e necessidades políticas do controle fronteiriço, tensão que permanece como parte das políticas migratórias da União Europeia atualmente e que será exposta nas seções seguintes.

2. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA UE: O *BLUE CARD* NO CENTRO DA ATRAÇÃO DE MÃO DE OBRA QUALIFICADA

A União Europeia é fruto de um processo histórico de integração regional que foi iniciado no pós-Segunda Guerra e progressivamente aprofundado até a formalização do bloco pelo Tratado de Maastricht (1993), consolidando o espaço de livre circulação, mercado comum e cooperação entre, atualmente, 27 Estados-membros. Contudo, esse avanço não aconteceu sem tensões: à medida que o bloco expandia, contradições internas emergiram, sobretudo após a Crise Financeira de 2008, a Crise Migratória de 2015 e o Brexit que revelaram os limites da solidariedade europeia (UNIÃO EUROPEIA, s.d.b).

A migração é um tema que sempre esteve presente na agenda política e social que envolve os Estados-membros. Durante os anos 1950 e 1960, os fluxos migratórios laborais foram essenciais para a reconstrução econômica da Europa Ocidental, seguidos da suposição de que a mão de obra internacional atraída era temporária — o que não aconteceu. Assim, nas décadas de 1970 e 1980, o debate voltou-se à reunificação familiar e as implicações do assentamento permanente (GEDDES; SCHOLTEN, 2016). Para Geddes e Scholten (2016), os anos 1990 inauguraram a terceira onda de imigração para a Europa, na qual a migração irregular e os pedidos de asilo passaram a ocupar o centro do debate, deslocamento que impulsionou o desenvolvimento das políticas migratórias comuns à UE.

O Acordo de Schengen é uma das principais manifestações do projeto de integração europeu que dá início à organização da migração na região. Assinado em 1985 e introduzido em 1995, começou como um projeto intergovernamental entre alguns países europeus e hoje é o maior espaço de livre circulação do mundo, abrangendo 29 países, incluindo 25 dos 27 Estados-membros da UE (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2025a).

A eliminação das fronteiras internas do bloco intensificou o reforço do controle das fronteiras externas comuns, tanto com o objetivo de combater o crime internacional quanto para o controle de entrada dos indivíduos. Portanto, é a partir do Tratado de Amsterdã (1999) que as políticas de imigração, asilo e controle das fronteiras externas passam para o âmbito da UE, fazendo com que esse marco legal conferisse ao bloco a legislação e o estabelecimento de normas comuns sobre a fiscalização e a gestão desses temas, além da integração do Acordo de Schengen ao sistema oficial da UE (UNIÃO EUROPEIA, 2018).

Apesar de haver um discurso e uma tentativa do bloco europeu de harmonização, a consolidação de uma política migratória comum concentrou-se majoritariamente em medidas voltadas ao controle migratório, ao combate à imigração irregular e à contenção de

solicitantes de asilo, incorporando em 1999, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Esse instrumento uniformizou questões importantes para o tema, como a definição do indivíduo considerado refugiado e os procedimentos para a concessão de asilo (PONTES, 2015). Além disso, aprovou o Regulamento de Dublin II (2003), que determinou que apenas um Estado-membro seria responsável por processar a solicitação de asilo e as hierarquias para identificá-lo (EUR-LEX, 2011).

Nesse contexto, observa-se uma crescente securitização da agenda migratória europeia, na qual a imigração passou a ser percebida sob uma ótica de risco e controle das fronteiras. Esse processo foi marcante entre 1995 a 2007, período em que a UE passou de 15 para 27 Estados-membros e a combinação entre a livre circulação intra-UE com restrições comunitárias à imigração externa já estava em vigor. Em contrapartida, a formulação e a decisão relacionada às políticas comuns de migração laboral sempre foram um tema complexo no bloco devido à fragmentação das políticas nacionais e a importância da soberania no controle dos fluxos. Embora a UE tenha buscado construir uma abordagem comum para a migração econômica nos primeiros anos da década de 2000, prevaleceu uma lógica fragmentada, organizada em categorias específicas de migrantes e marcada por uma liberdade de escolha nacional na implementação das políticas (PENNINX, 2016).

É possível ilustrar o fato a partir da dificuldade de estabelecimento, visto que a primeira proposta sobre migração econômica realizada pela Comissão Europeia aconteceu em 2001 e foi retirada em 2004, dado ao fracasso na obtenção de um acordo entre os Estados-membros. Por conta disso, a Comissão deu início a uma abordagem dividida em setores, isto é, propor diretivas baseadas em condições particulares dos imigrantes laborais (WIESBROCK, 2016). No entanto, as questões do início do século deram indícios de que esse processo se tornaria mais equilibrado na região. Desde os anos 2000, o envelhecimento populacional na Europa tem impactos significativos no mercado de trabalho, uma vez que a população em idade ativa vem diminuindo progressivamente, com reflexos diretos na produtividade regional (EUROPEAN STABILITY MECHANISM, 2024). Em 2004, a Comissão Europeia já registrava declínio demográfico em países como a Alemanha, Hungria, Itália e Letônia (EUROPEAN COMMISSION, 2005).

Ao longo dos anos, esse cenário não apenas se manteve como previsto, mas também se aprofundou: para além dos desafios demográficos, a crise de competências e as transições digital e verde também ameaçam prejudicar o desenvolvimento do bloco (HOOPER; DE LANGE; SLOOTJES, 2025). Em 2025, a Vice-presidente da Comissão Europeia para os direitos sociais, Roxana Mînzatu, identificou 42 profissões em falta e afirmou que quatro em

cada cinco empresas no bloco possuem dificuldades de encontrar trabalhadores com habilidades adequadas, reforçando que a escassez de mão de obra qualificada é um problema transnacional da região, estrutural e crescente, não limitado a um único Estado-membro (HESS, 2025).

Nesse contexto, a agenda de Lisboa (2000), plano aprovado pelos Estados-membros do bloco com o objetivo principal de transformar a economia europeia na mais competitiva e dinâmica do mundo, baseada no conhecimento e inovação, até o ano de 2010, passou a orientar uma visão mais econômica da migração (CERNA, 2013). Na mesma linha, o programa de Haia (2004) reconheceu a escassez de mão de obra no mercado de trabalho europeu e destacou que as políticas legais de migração desempenhariam papel fundamental para responder às necessidades econômicas e demográficas da região (EUROPEAN COUNCIL, 2004).

Esses e outros fatores evidenciaram que o desenvolvimento e as vantagens econômicas de uma nação deixavam de se restringir ao intercâmbio de bens e capital, passando a estar cada vez mais ligados à capacidade de atrair e reter pessoas. Assim, os países europeus dão início a uma reorientação em suas políticas migratórias internas: o que antes era marcado apenas por uma cultura de restrição, passou a abordar as necessidades mercadológicas, especialmente voltadas à atração de trabalhadores qualificados (SHACHAR, 2006). Essa mudança, atrelada aos desafios inerentes ao modelo individual de cada Estado, evidencia, nos anos seguintes, a necessidade de uma política migratória comum que facilitasse a atração desses trabalhadores em escala regional.

Diante do avanço da competição internacional por talentos qualificados e da disputa frente aos destinos frequentemente mais procurados e que já possuem políticas específicas que atraem talentos há décadas, como os Estados Unidos e Canadá, a Europa buscou implementar um quadro comum de instrumentos capazes de aumentar capital humano e suprir a necessidade de mão de obra frente aos desafios demográficos (CERNA, 2013). Conforme aponta a Comissão Europeia, embora a imigração qualificada por si só não constitua uma solução definitiva a longo prazo para esses problemas, é uma das ferramentas disponíveis dentro de um conjunto mais amplo de políticas, como a promoção de medidas para a requalificação e aprimoramento de habilidades da força de trabalho doméstica. Nesse contexto, a atração de mão de obra qualificada é proposta como uma estratégia complementar para sustentar a produtividade, inovação e, conseqüentemente, fortalecer o desenvolvimento econômico da região (COMISSÃO EUROPEIA, 2023).

As políticas migratórias europeias são criadas por um processo legislativo ordinário, onde a Comissão Europeia propõe novas leis, diretrizes e reformas; o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia negociam e aprovam; e, por fim, os Estados-membros implementam as regras. Nesse sentido, os instrumentos jurídicos são Diretivas, Regulamentos e Decisões, os quais representam atos jurídicos vinculativos, enquanto as Recomendações e os Pareceres são atos jurídicos não legislativos e não vinculativos. No âmbito da política migratória laboral, o principal instrumento utilizado são as diretivas, as quais uma vez aprovada em nível europeu, são implementadas pelos Estados-membros como leis diante de seu ordenamento jurídico específico. Ainda, embora não imponha aos países obrigação de resultados exigíveis, os pacotes de medidas e comunicações são politicamente relevantes e podem preceder as futuras legislações (UNIÃO EUROPEIA, s.d.c).

O Tratado sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE) é a base legal que atribui ao bloco a legislação para atuar de forma conjunta nas políticas de migração, asilo e controle das fronteiras. O Artigo 79º, em especial, concede à UE competência para definir as condições de entrada e residência dos cidadãos de países terceiros por meio da imigração regular, deixando a critério do Estado-membro decidir o volume de admissão (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

Dito isso, inspirado no *Green Card* norte-americano, a Comissão Europeia propõe, em 2007, o *Blue Card* europeu (ou Cartão Azul), objetivando tornar a UE mais competitiva na corrida global por talentos⁵ altamente qualificados, harmonizar parcialmente regras de admissão de trabalhadores qualificados, criar uma identidade migratória mais atrativa em nível europeu e reduzir as fragmentações entre sistemas nacionais.

Segundo o então presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso:

A migração laboral para a Europa impulsiona nossa competitividade e, portanto, nosso crescimento econômico. Também ajuda a combater os problemas demográficos resultantes do envelhecimento da nossa população. Isto é particularmente verdade no caso da mão de obra altamente qualificada. Com a proposta de hoje para um Cartão Azul da UE, enviamos um sinal claro: os migrantes altamente qualificados são bem-vindos na UE! (EUROPEAN COMMISSION, 2007, s.p, tradução nossa).

Embora Cerna (2013) afirme que a proposta original da Comissão foi fortemente diluída durante as negociações e muitos Estados-membros resistiram diante do desejo em manter controle sobre a soberania nacional do tema, a adesão da proposta foi um

⁵Competição entre Estados para atrair e reter migrantes altamente qualificados por meio de regimes migratórios seletivos cada vez mais sofisticados, visando aumentar sua competitividade econômica e superar as políticas de outros países concorrentes (SHACHAR, 2006).

compromisso político que permitiu liberdade doméstica. Não obstante, como explica o Liberal Intergovernamentalismo⁶, Teoria da Integração Regional, o *Blue Card* teve apoio considerável e, “por conta do fracasso das políticas nacionais, a cooperação da UE em políticas de imigração de alta qualificação foi considerada benéfica devido à sua maior visibilidade em nível europeu” (CERNA, 2013, p.86, tradução nossa). A Comissão também afirmou que o esquema é orientado pela demanda e que o sistema comum é flexível em diversas áreas, como o fato de ser um processo acelerado mas ainda estar baseada em necessidade nacional de emissão (EUROPEAN COMMISSION, 2007).

O Conselho da União Europeia adotou a Diretiva do *Blue Card* em 25 de Maio de 2009. O mecanismo representou um sistema de solicitação único, no qual os titulares teriam mais fácil acesso ao mercado de trabalho europeu, além de direitos socioeconômicos e condições mais favoráveis ao reagrupamento familiar. O Cartão Azul tinha um período de validade de quatro anos com possibilidade de renovação e, após dezoito meses de residência legal, o titular poderia se mudar de Estado-membro para assumir outro emprego qualificado (EUROPEAN COMMISSION, 2009).

Não obstante, a Diretiva 2009/50/CE do Conselho Europeu coloca os seguintes critérios de elegibilidade, conforme as legislações nacionais dos Estados-membros: (1) Contrato de trabalho válido ou oferta de emprego vinculada a um emprego altamente qualificado, com duração mínima de um ano; (2) Documento que comprove qualificação superior relevante para a ocupação; (3) Apresentação de um documento de viagem válido, solicitação de visto ou visto (se necessário) e comprovação de autorização de residência; (4) Comprovante de seguro saúde; (5) Não ser considerado ameaça à ordem pública; (6) Salário mínimo elevado, pelo menos 1,5 vezes o salário bruto anual médio do país de destino; (7) Cumprimento dos requisitos profissionais nacionais em caso de profissões regulamentadas (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009).

Observa-se que o *Blue Card* foi desenhado como um mecanismo seletivo e economicamente orientado diante da preocupação regional frente aos desafios citados anteriormente, além de que, embora represente uma política comum, os Estados-membros mantinham uma margem para verificar as condições adicionais ligadas ao mercado de trabalho interno e controlar os volumes de admissão. No entanto, houve desafios para sua implementação. Após a aprovação em 2009, os países teriam até Junho de 2011 para inserir o instrumento nas suas legislações nacionais, mas muitos deles não obtiveram sucesso a tempo;

⁶Teoria que explica a integração regional como resultado de preferências, interesses racionais e negociações entre governos nacionais soberanos para criação de instituições supranacionais (MORAVCSIK, 1998).

a Alemanha, por exemplo, iniciou a utilização legal do *Blue Card* apenas em Agosto de 2012. Contudo, mesmo com os atrasos e a baixa adesão inicial, ainda em 2012, foram concedidos ao todo na Europa, 3.664 *Blue Cards*, sendo a Alemanha, sozinha, responsável por 2.584 deles (EUROSTAT, 2026a).

É importante citar que a Diretiva de 2009/50/CE foi revogada pela Diretiva de 2021/1883 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, a qual está em vigor atualmente (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2009). Será exposto mais à frente no trabalho a revisão ambiciosa da diretiva anterior e como o contexto europeu favoreceu as alterações desta política, resultando em diferentes impactos sobre a entrada dos trabalhadores altamente qualificados no bloco.

Embora o *Blue Card* seja o mecanismo específico voltado aos trabalhadores altamente qualificados e que provê vantagens adicionais, como um caminho mais rápido para a residência permanente e a mobilidade europeia facilitada, a UE também desenvolveu a Diretiva de Permissão Única (2011/98/EU, reformulada em 2024 pela Diretiva 2024/1233/UE), que visa estabelecer um procedimento simplificado de solicitação para uma única licença que cubra ambos os direitos de residência e trabalho para membros não pertencentes à UE. Ainda que as permissões de Autorização Única sejam em grande parte responsáveis pelas concessões aos trabalhadores de baixa e média qualificação, sua expansão é relevante para o argumento: foram emitidas 3,9 milhões de permissões em 2023 e um recorde de 4,6 milhões em 2024, representando uma alta de 13,6% em apenas um ano (EUR-LEX, 2026; EUROPEAN UNION, 2024; EUROPEAN COMMISSION, 2025a; EUROSTAT, 2025).

A UE também buscou desenvolver e atualizar outras diretivas da política migratória laboral e econômica para suprir os desafios citados ao longo desta seção. A Diretiva de Residentes de Longa Duração (2003/109/CE), estabelece a concessão de residência a cidadãos de países terceiros que comprovem moradia legal e ininterrupta no país por pelo menos 5 anos, além de recursos financeiros estáveis, para aproximar os direitos dos imigrantes aos dos cidadãos europeus. Essa norma foi alterada em 2011 pela Diretiva 2011/51/UE com versão consolidada mais atual de Junho de 2026, a fim de combater a escassez de mão de obra e tornar a UE mais atrativa, a partir da possibilidade de acumular períodos de residência em diferentes Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 2003; EUROPEAN COMMISSION, 2025c).

A Diretiva de Transferências Intragruppo (2014/66/UE), voltada à admissão rápida de trabalhadores de empresas sediadas fora da UE para filiais em território europeu; a Diretiva

dos Trabalhadores Sazonais (2014/36/UE), que define as condições de entrada e permanência de trabalhadores não comunitários que realizam trabalhos temporários dependentes da época do ano; e, por fim, a unificação das antigas Diretiva dos Estudantes (2004/114/CE) e Diretiva dos Investigadores (2005/71/CE) na Diretiva dos Estudantes e Pesquisadores (2016/801/UE), com versão consolidada atual de Novembro de 2021, relativa às condições de entrada e residência para fins de investigação, formação, voluntariado, programas de intercâmbio de estudantes e *au pair* (EUROPEAN COMMISSION, 2025b; UNIÃO EUROPEIA, 2014a, 2014b).

Em 2023, a Comissão Europeia reforçou que o mercado de trabalho intra-UE não seria suficiente para suprir a demanda, tornando a atração de talentos do resto do mundo uma prioridade estratégica. Para isso, bem como para superar o *Brain Drain*, a UE lançou o pacote político-legislativo *Skills and Talent* (2022), que reúne um conjunto de propostas a tornar a UE mais atrativa, composta, por exemplo, pela proposta de reforma da Diretiva de Autorização Única (posteriormente aprovada como Diretiva 2024/1233/EU), recomendação sobre o reconhecimento das qualificações de países terceiros, proposta de criação do *EU Talent Pool* (primeira plataforma europeia, prevista para 2027, destinada a facilitar o recrutamento internacional de candidatos de fora do bloco) e medidas para fornecer as *Talent Partnership* (parcerias entre a União Europeia e países terceiros destinadas a desenvolver competências profissionais e facilitar canais legais para a migração de trabalhadores qualificados e semiqualiificados) (EUROPEAN COMMISSION 2025e; EUROPEAN COMMISSION 2026; EUROPEAN COMMISSION, 2022).

A Comunicação da Comissão Europeia sobre *Skills and Talent Mobility* (2023), consolidou essas iniciativas dispersas, fez um balanço do que já foi implementado e definiu prioridades futuras. Na prática, esse tipo de comunicação serve para mostrar que o foco não pode ser somente na regulação de entrada dos profissionais (vistos, diretivas, autorizações de resistência, etc), mas deve também ser na atração, retenção, integração no mercado de trabalho, reconhecimento mais rápido de diplomas e cooperação com os países de origem (EUROPEAN COMMISSION, 2023). O desenvolvimento dessas iniciativas ilustra a estratégia deliberada de posicionamento da UE como polo global de atração de talentos como um dos mecanismos para sustentar a competitividade do bloco, que no âmbito da União Europeia, refere-se à capacidade das economias em promover um crescimento econômico sustentável e elevados níveis de emprego diante de um ambiente de concorrência global (UNIÃO EUROPEIA, s.d.a; HOOPER; DE LANGE; SLOOTJES, 2025).

2.1. A Crise de 2015 como ponto catalisador e a dimensão contraditória das políticas migratórias

A Crise Migratória de 2015, ou Crise de Refugiados, marcou um ponto catalisador na história das políticas migratórias europeias. A chegada de mais de três milhões de imigrantes requerentes de asilo, entre 2014 e 2016, às fronteiras da UE, principalmente advindos da Síria e Afeganistão, colocou a questão migratória no centro da agenda europeia. O evento provocou não somente uma crise humanitária, mas uma crise política que expôs as fragilidades da gestão comunitária da migração, causando o colapso do sistema de Dublin, que atribuía a responsabilidade de análise dos pedidos de asilo aos países de primeira entrada. Além disso, o SECA não estava preparado para absorver a escalada dos fluxos e o fenômeno sobrecarregou as capacidades de acolhimento dos Estados-membros da linha de frente, especialmente a Grécia e a Itália, reconfigurando, portanto, os termos do debate sobre o tema em todo o bloco (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2024; VARMA; ROEHSE, 2024).

A resposta política diante desse contexto foi uma forte intensificação da securitização. A agenda focava na redução de incentivos à imigração irregular, na melhoria do sistema de regresso dos imigrantes e na proteção e controle de fronteiras, a partir do reforço da Frontex⁷, ativação de missões navais no mediterrâneo e a negociação do acordo UE-Turquia em 2016, que mostrou, na prática, a transferência da contenção dos fluxos para além das fronteiras europeias, subordinando os compromissos humanitários. Huysmans (2000) já explicava essa lógica quando afirmou que a própria inserção do tema de migração no quadro comunitário da UE, levava à securitização da imigração — o processo pelo qual este fenômeno deixa de ser tratada como matéria de política social ou econômica e passa a ser enquadrada como ameaça à segurança (LOPES, 2021; HUYSMANS, 2000).

Uma das consequências dessa virada securitária foi a aceleração do discurso da extrema-direita na região, que encontrou no tema migratório um poderoso motor político. Na Hungria, Viktor Orbán não apenas se recusou a acatar as ordens de realocação de refugiados, como organizou um referendo nacional sobre a autoridade da UE para determinar cotas migratórias. Seus argumentos ilustravam uma situação de “invasão islâmica” e colocavam a Hungria como “o último bastião cristão e conservador no Ocidente”. Na Alemanha, a decisão da chanceler Angela Merkel de manter as fronteiras abertas levou à entrada de, aproximadamente, 1,2 milhão de requerentes de asilo entre 2015 e 2016, pavimentando o

⁷A Frontex, ou Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, foi criada em 2004 e apoia os países do espaço Schengen com a gestão das fronteiras externas, desde a luta contra a criminalidade transfronteiriça até à vigilância da área (UNIÃO EUROPEIA, s.d.d).

caminho para ascensão do partido de extrema-direita AfD (*Alternative für Deutschland*), que entrou no Parlamento Federal pela primeira vez em 2017 e tornou-se a principal força de oposição (VARMA; ROEHSE, 2024).

Essa tendência tem se aprofundado na última década. Na Alemanha, o AfD emergiu como o segundo partido mais votado no Parlamento Alemão (*Bundestag*) nas eleições federais antecipadas de 2025, com 10 pontos percentuais a mais do que na eleição de 2021. Na Áustria, o Partido da Liberdade, com promessas de “remigração”, tornou-se o mais votado. Assim, até mesmo governos de centro passaram a adotar posições mais restritivas sobre migração e asilo (STRUCK, 2025; CNN, 2024; VARMA; ROEHSE, 2024).

Esse retrato representa a discussão dominante sobre as consequências da Crise de 2015 no âmbito humanitário e político do cenário europeu, isto é, a intensificação da securitização nos temas migratórios que passam a considerar os fluxos populacionais, antes de tudo, como um problema de ordem pública. Geddes e Scholten (2016) já apontavam que as políticas migratórias europeias são fundamentalmente políticas, visto que respondem a pressões domésticas e eleitorais tanto quanto à ordem econômica e humanitária, o que o pós-2015 confirma. No entanto, embora essa narrativa seja precisa, ela é incompleta.

A ênfase na securitização tende a ocultar que, de forma simultânea ao endurecimento das políticas migratórias para fluxos irregulares, refúgio e asilo, a UE e seus Estados-membros também respondem à crise com um movimento contraditório: o reforço e atualização das políticas de atração, facilitação e retenção de trabalhadores altamente qualificados internacionais. Sassen (1996), em *Guests and Aliens*, já demonstrava que as migrações são processos seletivos e estruturados, e não fluxos aleatórios, o que a distinção europeia entre *Guest* (o trabalhador útil e bem-vindo) e quem é *Alien* (estrangeiro, ameaça ou fardo), é politicamente construída pelos Estados a partir de critérios que se reconfiguram conforme a economia e a política do contexto. Na prática, o cenário pós-2015 fortaleceu a seletividade estrutural das migrações.

De Haas (2023) vai além ao argumentar que os governos raramente admitem a verdade essencial de que a migração é em grande medida movida pela demanda por trabalho. Para ele, efetivamente, as sociedades ricas e envelhecidas desenvolveram uma dependência estrutural de trabalhadores migrantes que nenhum discurso securitizador consegue eliminar enquanto as economias seguirem crescendo, e esse fato reflete na construção das políticas em torno dessa realidade. Em conjunto, os autores ilustram a contradição central, ou seja, mostram que a seletividade é parte da política migratória europeia e que a demanda por trabalho é o motor que os governos não conseguem ignorar. Nesse sentido, 2015 representa um ponto

catalisador: não porque tenha originado essa tensão, mas porque acelerou seu ritmo e mostrou a simultaneidade das reformas e iniciativas de sentido oposto. A Europa torna explícito que fechar as portas para alguns e abri-las para outros é uma estratégia a ser gerida.

O relatório sobre migração internacional da OCDE, de 2025, revela essa tendência: enquanto a migração laboral para atender as necessidades de mercado é um objetivo em comum entre os países, com alavancagem de novas iniciativas políticas mais estreitas sendo produzidas a favor desse público, a inclinação para outros tipos de categorias é de contínua restrição e esforços ao retorno forçado e voluntário (OECD, 2025).

Essa estratégia responde a um problema demográfico e de competências que já foi colocado anteriormente e que representa desafio central na região desde a década de 1970, tornando-se mais urgente nos últimos anos. Projeções da Comissão Europeia de 2023 indicam que, até 2050, o índice da dependência de idosos superará 50% em 13 Estados-membros e que apenas para sustentar sistemas de saúde seria necessário um crescimento de 30% no número de médicos e 33% no número de enfermeiros até 2071. Além desse quadro já preocupante, as transições digital e verde adicionaram uma nova camada de urgência: até 2030 essa transição criará entre 1 a 2.5 milhões de novos empregos e, em 2024, apenas 56% da população da UE tinha competências digitais básicas, enquanto a Comissão projeta um déficit de 8 milhões de especialistas em tecnologia da informação até 2030. Ainda, em 2023, 78% das pequenas e médias empresas do bloco reportaram dificuldades para contratar trabalhadores com habilidades necessárias (EUROSTAT, 2026b; EUROPEAN COMMISSION, 2024; HOOPER; DE LANGE; SLOOTJES, 2025).

Diante desse contexto, a movimentação para a reforma do Cartão Azul revela-se um momento importante para o tópico. Poucos meses após o ápice da Crise Migratória, em 2016, a Comissão Europeia apresentou o plano de ação para a proposta de revisão da Diretiva do *Blue Card* de 2009 (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Com uma negociação que durou cinco anos e foi aprovada pelo Parlamento Europeu em Setembro de 2021, com prazo de transposição para 2023 e aplicação plena em 2024, a nova diretiva trouxe revisões que beneficiam o trabalhador qualificado internacional e facilita a contratação dos mesmos pelos empregadores europeus, além de padronizar requisitos.

Os dados do Eurostat (2026) ilustram a discussão sobre o Cartão Azul até aqui. No início, há um arranque tímido após a implementação do instrumento nos 25 dos 27 Estados-membros⁸. Observa-se, em 2012, 3.664 emissões e um aumento significativo em

⁸A Irlanda e a Dinamarca possuem derrogações legais nos tratados da União Europeia e não emitem, nem são abrangidos, pelas diretivas do Cartão Azul da UE. (EUROSTAT, 2025).

2013, com 15.261 Cartões Azuis concedidos. Contudo, a Comissão Europeia, em 2016, afirmou que o instrumento revelou-se ineficiente e pouco atrativo até a data, e que os requisitos, condições e os procedimentos existentes em nível doméstico limitaram a utilização do sistema. Ainda, a Comissão menciona que apenas 31% dos migrantes qualificados escolheram a UE como destino entre os países da OCDE, preferindo outras nações que competem com o bloco economicamente (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Segundo o Comissário responsável pela Migração, Assuntos Internos e Cidadania naquele momento, Dimitris Avramopoulos:

Se quisermos gerir a migração a longo prazo, temos de começar a realizar agora os investimentos necessários, no interesse de todos. Uma integração rápida e efetiva dos nacionais de países terceiros é fundamental para transformar a migração num benefício para a economia e coesão da nossa sociedade. Em simultâneo, temos de preparar os nossos sistemas para fazer face no futuro à escassez de mão de obra e de competências. Uma revisão do sistema do Cartão Azul da UE facilitará e tornará mais atrativo para os nacionais de países terceiros altamente qualificados vir para a UE e aqui trabalhar e estimular o nosso crescimento económico (COMISSÃO EUROPEIA, 2016, s.p).

O objetivo de maior atratividade acontece diante do cenário previsto de redução da população ativa europeia de 333 milhões em 2016 para 290 milhões em 2070, e dos outros desafios mencionados anteriormente. Assim, as reformas realizadas pela Diretiva 2021/1883 são: (1) Admissão flexível e acessível: limiares salariais mais baixos – entre 1 e 1,6 vezes o salário bruto anual médio, requisitos contratuais mais curtos – reduzidas de 12 para 6 meses e, em setores específicos como tecnologia, é aceita experiência profissional equivalente a uma formação superior; (2) Direitos e mobilidade aprimorados: as regras de mobilidade intra-UE foram simplificadas e os titulares podem deslocar-se de Estado-membro após 12 meses, o reagrupamento familiar foi acelerado e o acesso à residência permanente foi descomplicado. Ademais, a atualização mais impressionante é que os beneficiários de proteção internacional (como os refugiados), que sejam altamente qualificados, também passam a ter a possibilidade de adquirirem o Cartão Azul – uma abertura significativa, considerando a rigidez do contexto político (EUROPEAN COMMISSION, 2025d; PARLAMENTO EUROPEU, 2021).

Embora a fatia de migrantes qualificados que escolham a UE como destino em relação a outros países membros da OCDE não tenha tido uma grande alavancagem nos últimos 9 anos, oscilando entre 31% a 33%, as ferramentas internas foram facilitadas e aprimoradas, fazendo com que a região não perca espaço na corrida por talentos globais. A Alemanha exemplifica essa situação de uma forma ainda mais importante, visto que é o Estado-membro que consegue ganhar escala e se posicionar como o principal polo europeu frente a destinos

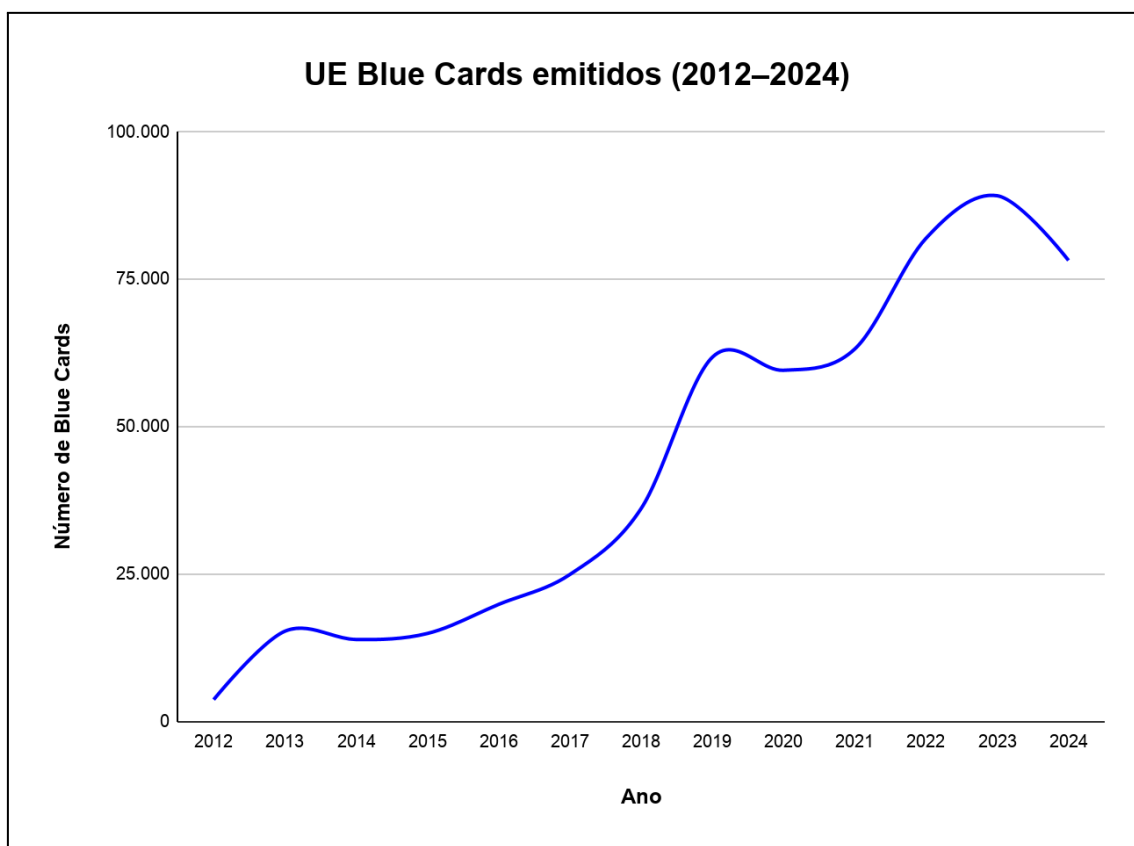
tradicionais, como os EUA, essencialmente devido às recentes facilidades na obtenção de visto e criação de novas iniciativas voltadas à migração qualificada (OECD, 2025).

É válido retomar neste momento o movimento contraditório e paradoxal que acontecia diante do contexto político. A cronologia oficial do Conselho da União Europeia sobre as migrações evidencia a natureza simultânea dos movimentos regulatórios: em 2016, a Comissão Europeia apresentou a proposta de revisão da Diretiva de 2009 do *Blue Card*, enquanto iniciava a primeira série de propostas para reformar o SECA, incluindo a revisão do Regulamento de Dublin e a criação de uma Agência da UE para o Asilo. Em 2020, a Comissão propôs o Pacto em Matéria de Migração e Asilo, considerada a mais ampla tentativa de reconfiguração do sistema migratório da região desde Schengen, ao mesmo tempo em que as negociações sobre a nova Diretiva do *Blue Card* aconteciam. Essa convergência manteve-se em 2021, quando o Conselho aprovou as novas regras para o Cartão Azul e criou formalmente a Agência da UE para o Asilo. Finalmente, em 2024, a entrada em vigor da nova diretiva coincidiu com a adoção do Pacto da UE em matéria de migração e asilo, um conjunto de medidas legislativas destinadas a reformar o quadro jurídico europeu para a gestão do tema (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2025b).

Essa sobreposição cronológica evidencia a contradição das políticas migratórias na UE diante do embate que enfrentam: de um lado a pressão política doméstica que empurra os governos para o fechamento e a securitização, e por outro as pressões econômicas e demográficas que tornam a migração laboral qualificada necessária. Esse fato materializa aquilo que Mezzadra e Neilson (2013) chamaram de a lógica contemporânea das fronteiras, isto é, nem fechamento nem abertura, mas uma multiplicação diferente dos regimes de controle de acordo com o perfil do migrante. Os dois movimentos não se contradizem, mas revelam uma racionalidade: a Europa não quer menos migração, mas tem preferências na seleção do migrante.

O gráfico abaixo também aponta que o sistema do *Blue Card*, principalmente após a proposta de reforma, apresenta uma tendência geral positiva: em 2019 (62.627 Cartões Azuis emitidos), o valor das emissões mais que quadruplicaram em relação ao patamar inicial. A Pandemia de 2020 demonstrou-se um fator exógeno que interrompeu brevemente a estrutura, mas a retomada foi imediata: 67.561 em 2021 e recorde histórico em 2023, com 89.055 *Blue Cards* concedidos (EUROSTAT, 2026). Nesse sentido, a reforma regulatória e a curva de crescimento do mecanismo são compatíveis com a leitura de que a evolução da política acompanhou e buscou responder à necessidade de atração de mão de obra qualificada para o bloco.

Gráfico I - Evolução da emissão de UE Blue Cards na Europa entre 2012 e 2024



Fonte: Elaboração própria (2026) com base nos dados do Eurostat (migr_resbc1/ migr_resbc11).

É importante notar, contudo, que a curva de emissões apresenta uma inflexão em 2024, com uma redução em relação ao recorde de 2023. Essa queda pode ser interpretada à luz de fatores conjunturais e não necessariamente como reversão da tendência estrutural de crescimento do instrumento. Entre as explicações plausíveis, destaca-se um possível efeito de acomodação após a entrada e adaptação da nova Diretiva 2021/1883 em 2024. Dessa forma, embora a inflexão de 2024 mereça monitoramento em pesquisas futuras, ela não compromete a leitura de que a reforma regulatória esteve associada a uma trajetória predominantemente ascendente do instrumento ao longo do período analisado.

Todavia, como mencionado, o *Blue Card* não opera sozinho. O mecanismo também integra uma estrutura política ampla para além das iniciativas comuns à UE, coexistindo com diversos instrumentos nacionais que, em muitos casos, oferecem condições comparáveis ou até mais favoráveis. Segundo Hooper, De Lange e Slootjes (2025), havia quase 300 rotas de migração laboral distintas oferecidas nos 27 Estados-membros em 2024. Além do fato de que os diversos instrumentos europeus para migração legal desenvolvidos permanecem fragmentados, burocráticos e até pouco coordenados, provocando efeitos negativos para os

fluxos migratórios qualificados, como a subutilização desses mecanismos e duplicação de esforços nacionais (HOOPER; DE LANGE; SLOOTJES, 2025).

Assim, compreender a Crise de 2015 como ponto catalisador e a contradição das políticas migratórias no bloco europeu, também exige situá-las em um quadro mais amplo de competição econômica global. A atração de trabalhadores altamente qualificados não é apenas uma resposta emergencial aos desafios mencionados, mas também uma estratégia de competitividade de médio e longo prazo para as economias que precisam sustentar sua capacidade de inovação, produtividade e crescimento em um ambiente disputado. Como já observava Salt (1997), os países que conseguem atrair profissionais qualificados internacionais ganham vantagens comparativas em setores intensivos em conhecimento que dificilmente se replicam por outras vias. Entretanto, diante do contexto europeu, em que a busca por competitividade frequentemente ocorre em um cenário de fragmentação institucional entre os Estados-membros, tendo em vista os interesses domésticos, a eficácia das políticas comuns é limitada e pode reduzir os efeitos positivos esperados; então os resultados da migração qualificada podem depender dos mercados de trabalho nacional (RUHS, 2013).

O caso alemão representa uma ilustração empírica relevante para a análise e objetivo proposto pela pesquisa, uma vez que, como uma das maiores economias europeias, é o principal destino de migrantes do bloco. Inserida no arranjo da governança multinível descrita por Geddes e Scholten (2016), a atuação alemã mostra como os instrumentos de política comum europeu são apropriados nacionalmente para atender às demandas do mercado de trabalho. Portanto, a próxima seção fará a análise do contexto alemão que oferecerá condições empíricas para avaliar em que medida a evolução das políticas migratórias da UE e as políticas específicas alemãs impactam a mobilidade internacional de mão de obra qualificada, e contribuem para os objetivos estratégicos do bloco.

3. O CASO ALEMÃO

O trabalho desenvolveu dois argumentos centrais: (1) a evolução das políticas migratórias da UE fortaleceu a mobilidade internacional de mão de obra qualificada no bloco; e (2) seus efeitos convivem com uma contradição estrutural e dependem da articulação entre políticas regionais e estratégias nacionais. Diante desse contexto, a Alemanha como caso empírico desse cenário é especialmente revelador devido ao fato de ser o maior destino de migrantes do bloco e por desenvolver políticas domésticas robustas para a atração e retenção

de talentos, ao mesmo tempo que reproduz internamente as contradições das políticas migratórias europeias descritas na subseção 2.1 (DEUTSCHE WELLE, 2026).

O contexto histórico alemão ilustra a persistente contradição interna e a posição contemporânea do país sobre a migração. O período pós-guerra inaugurou o sistema dos *Gastarbeiter* (trabalhadores convidados), por meio de acordos bilaterais com a Itália (1955), Espanha, Grécia (1960), Turquia (1961), Portugal (1964) e Iugoslávia (1968), com o objetivo de suprir a demanda por mão de obra industrial durante a reconstrução econômica da região. Mas quando esse tipo de recrutamento foi suspenso em função da recessão econômica impulsionada pelo Choque do Petróleo em 1973, o número de imigrantes no país já havia atingido quatro milhões e a premissa de temporariedade revelou-se equivocada (ÖZCAN, 2004).

Como visto no início do trabalho, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela questão do reagrupamento familiar e do assentamento permanente na região europeia, estabelecendo um debate alemão ambíguo: apesar de ser, na prática, um país receptor de imigrantes há décadas, a Alemanha relutou por anos em reconhecer-se como tal. A ideia *Deutschland ist kein Einwanderungsland* (Alemanha não é um país de imigração), adotada, em 1977, nos regulamentos de naturalização, ilustra esse fato (GEDDES; SCHOLTEN, 2016). Segundo Geddes e Scholten (2016), anos depois, na década de 1990, quatro formas centrais de migração para a Alemanha (*Aussiedler*⁹, trabalhadores convidados, familiares dos trabalhadores convidados e solicitantes de asilo) significaria que o país recém unificado seria o país europeu mais aberto à migração externa.

A mudança profunda de cenário só aconteceu a partir dos anos 2000, quando as pressões demográficas, de mercado e econômicas sustentaram a reorientação para uma expansão através da migração altamente qualificada. Vale citar que até 2000, a Alemanha não tinha uma abordagem oficial para a regulamentação da imigração, administrando esses fluxos por meio de medidas temporárias. O primeiro grande momento decisivo foi a introdução, em agosto de 2000, do *Green Card* alemão com o objetivo principal de atrair migrantes específicos para o setor de tecnologia da informação. O mecanismo possuía uma política de até 5 anos de autorização de residência e foi responsável pela admissão de 9.600 profissionais qualificados até o final de 2002 (ÖZCAN, 2004; GEDDES; SCHOLTEN, 2016). Ainda que a

⁹*Aussiedler* é o nome dado à imigração para a Alemanha ocidental, entre 1945 e 1955, de alemães étnicos que fugiam das perseguições no bloco soviético, e totalizou cerca de 12 milhões de pessoas. A cidadania aos alemães étnicos foi concedida de maneira automática no período (GEDDES; SCHOLTEN, 2016).

iniciativa tenha tido alcance limitado, ela sinalizou uma mudança de paradigma em que a migração laboral qualificada passa a ser vista como estratégia de política econômica.

Então, em 2005, acontece um marco para o controle e organização da entrada de estrangeiros no país: a Lei de Imigração alemã (*Zuwanderungsgesetz*) entra em vigor, objetivando a criação de um sistema integrado para o tema, focado no controle migratório, nas obrigações humanitárias, medidas de integração para os imigrantes, e gestão dos refugiados e solicitantes de asilo, estabelecendo o Departamento Federal de Migrações e Refugiados (*BAMF*) e a Lei de Residência¹⁰ (*Aufenthaltsgesetz*) (GERMANY, 2004). Essa legislação fortaleceu a percepção da Alemanha como um país de imigração e, “ao final de 2015, cerca de 15 milhões dos 80 milhões de habitantes da Alemanha tinham histórico de migração, seja como imigrantes eles mesmos ou com pelo menos um dos pais imigrante” (GEDDES; SCHOLTEN, 2016, p.74, tradução nossa).

Os desafios enfrentados pela Europa em geral, apresentados ao longo do trabalho, colocam a Alemanha no centro da crise demográfica, da escassez de mão de obra qualificada e da crise de competências frente às transições digital e verde. A nação apresenta a maior proporção entre os Estados-membros da OCDE de empresas relatando dificuldades severas para preencher vagas, com estimativas de escassez acumulada de 5 milhões de trabalhadores em idade ativa até 2036. O relatório econômico da OCDE (2025) sobre a Alemanha, alertou que “[...] uma migração líquida de aproximadamente 600.000 trabalhadores por ano seria necessária para manter os padrões de vida nos níveis atuais” (WITTNEBEN; GRUNDKE, 2025, p.93, tradução nossa). As áreas mais afetadas são saúde, engenharia, tecnologia da informação, construção civil e educação — setores de maior qualificação e diretamente ligados à manutenção da competitividade econômica e do estado de bem-estar social.

Para responder esse cenário, a estratégia alemã combina os instrumentos comuns à UE com o conjunto de políticas nacionais. Em primeiro momento, no início dos anos 2000, há uma predominância das iniciativas domésticas, anteriores ao desenvolvimento das políticas comuns à UE para migração laboral. Como mencionado, essa fase é representada pela iniciativa do *Green Card* alemão e o estabelecimento da Lei de Imigração de 2005. Em segundo momento, a Alemanha passa a implementar as diretivas aprovadas em âmbito europeu, como a Diretiva do Cartão Azul (2021/1883/EU), da Autorização Única (2024/1233/EU), dos Residentes de Longa Duração (2003/109/CE), dos Estudantes e

¹⁰ A Lei de Residência alemã é responsável pela regulação da entrada, estadia e trabalho dos cidadãos externos à União Europeia na Alemanha. Especificamente, a Seção 4, Artigo 18º da Lei, regula a imigração dos trabalhadores qualificados para o país (ALEMANHA, 2004).

Pesquisadores (2016/80/EU) e das Transferências Intra Corporativas (2014/66/EU). Período em que há harmonização entre o direito nacional e o quadro normativo europeu.

A partir de 2022, identifica-se uma fase de convergência entre a política doméstica alemã com a estratégia europeia de atração e retenção de talentos. A publicação do *Skills and Talent Package* (2022) e da Comunicação *Skills and Talent Mobility* (2023) ampliou o enfoque da política migratória europeia, que deixou de se concentrar exclusivamente na regulação da entrada dos trabalhadores qualificados para incorporar objetivos relacionados ao recrutamento internacional, reconhecimento de qualificações, retenção de talentos e cooperação com países terceiros. Diante desse contexto, as reformas promovidas pela Alemanha demonstraram alinhamento com as prioridades da Comissão Europeia.

A Lei de Imigração Qualificada (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*), aprovada inicialmente em 2019, foi reformada em 2023 e flexibilizou os critérios para admissão de profissionais estrangeiros. Os requisitos para obtenção do *Blue Card* em conformidade com a reforma da diretiva foram reduzidos — na Alemanha, a lista de profissionais em falta aumentou e o grupo alvo de trabalhadores também, como para recém graduados que atingirem o limiar salarial necessário. Além disso, a nova lei também ampliou possibilidades de reconhecimento das qualificações, autorização de residência mais rápida e instituiu, em 2024, o *Chancekarte* (Cartão de Oportunidades), instrumento que permite a entrada de profissionais para a busca de emprego em território alemão (ALEMANHA, s.d). Nesse sentido, ainda que inicialmente a influência europeia se manifestasse por meio da transposição de diretivas, mais recentemente ela passou a refletir também na adoção de objetivos comuns ao fortalecimento da atratividade da UE como destino de mão de obra qualificada.

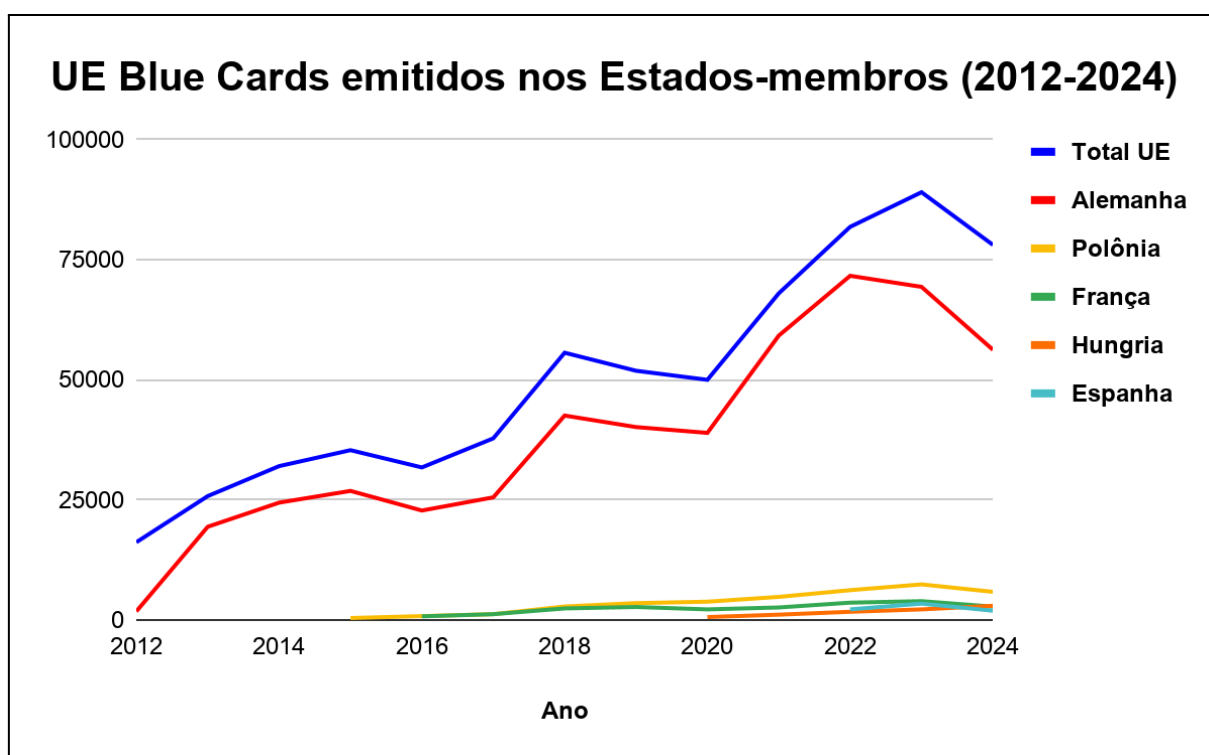
Os resultados das reformas foram expressivos: segundo o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, cerca de 200 mil vistos para fins de trabalho qualificado foram emitidos no primeiro ano de vigência da lei reformada, 2024, o que representou um aumento de mais de 10% em relação ao ano anterior (DEUTSCHE WELLE, 2024). O anseio por mudanças na redução de barreiras aos migrantes qualificados também está relacionado ao fato de que a migração intra-UE, que durante os anos 2010 conseguia compensar o envelhecimento populacional alemão e apoiar o crescimento econômico do país, tem diminuído fortemente e não será mais suficiente, principalmente porque esses países também estão enfrentando expansão dos problemas demográficos (WITTNEBEN; GRUNDKE, 2025).

A adoção do *Blue Card* pela Alemanha explicita o fortalecimento e o desenvolvimento das novas iniciativas frente aos desafios. O país tornou-se, de forma consistente, o Estado-membro com mais emissões do bloco. Desde a implementação plena do instrumento,

em 2012, ele responde por uma parcela expressiva das emissões europeias: em 2023, por exemplo, a Alemanha emitiu 69 mil Cartões Azuis, representando 78% do total de 89 mil concedidos aquele ano, com a Polônia (7 mil ou 8%) e França (4 mil ou 4%) muito distantes em segundo e terceiro lugar. Espera-se que com as simplificações da reforma implementadas no final de 2023, o instrumento passe a ser cada vez mais atrativo (EUROSTAT, 2025).

O gráfico abaixo ilustra onde a maior parte de Cartões Azuis foram emitidos ao longo dos anos (Alemanha, Polônia, França, Hungria, Espanha), considerando que o Eurostat tem cobertura menor sobre os dados dos primeiros anos de implementação. Dessa forma, entende-se o protagonismo alemão, visto que, entre 2012 e 2024, o país sozinho foi responsável por aproximadamente 200 mil emissões concedidas à trabalhadores altamente qualificados (EUROSTAT, 2026).

Gráfico II - Evolução da emissão de UE Blue Cards nos Estados-membros entre 2012 e 2024



Fonte: Elaboração própria (2026) com base nos dados do Eurostat (migr_resbc1/ migr_resbc11)

Ainda, iniciativas como *Make it in Germany*, portal oficial do governo alemão voltado a trabalhadores qualificados estrangeiros, desenvolvido em 2012, representa a dimensão da estratégia competitiva do país. A plataforma oferece informações sobre vistos, busca de emprego, qualificação e vida no território alemão — o que evidencia que a Alemanha não

trata a atração de talentos apenas como política pública interna, mas como um projeto de posicionamento internacional para competir com sistemas consolidados como dos Estados Unidos e Canadá.

Contudo, a Alemanha também reproduz a contradição mencionada anteriormente no âmbito europeu, que gera, igualmente, implicações para a mobilidade internacional de mão de obra qualificada no país. Como as evidências ilustram, por um lado a Alemanha necessita dos migrantes internacionais qualificados para equilibrar sua força de trabalho, mas por outro, a pressão política e ascensão acelerada da extrema-direita, desde a Crise migratória de 2015, representam uma ameaça direta a essa necessidade. Essa tensão se materializa nas políticas de sentido oposto: o governo recém empossado de Merz (2025) já promove iniciativas de reversão do tempo acelerado de obtenção da cidadania e com ênfase na “redução dos fatores de atração” (DEUTSCHE WELLE, 2025).

Os discursos anti-imigração e o retorno à securitização das fronteiras impactam as reformas e as atualizações de políticas migratórias voltadas à atração de mão de obra qualificada, reduzindo a receptividade percebida do país e, consequentemente, implicando negativamente nas estratégias econômicas e de competitividade do bloco europeu como um todo. Em adição, os processos burocráticos e administrativos longos, e as múltiplas opções de regimes migratórios também dificultam a efetividade das iniciativas políticas. Em conjunto, esses problemas são fatores que fazem com que as rotas legais de migração legal ainda sejam subutilizadas, pois apesar dos esforços, a ascensão da extrema-direita e as dificuldades administrativas alteram a percepção dos indivíduos que procuram emigrar para o país — barreiras essas que também provocam mudança de escolha de destino pelos profissionais, como para os Estados Unidos ou Austrália (WITTNEBEN; GRUNDKE, 2025; SANDERSON, 2025).

A experiência alemã evidencia, portanto, que a evolução das políticas migratórias europeias não produziu uma simples flexibilização ou endurecimento das fronteiras, mas sua reconfiguração em mecanismos cada vez mais sofisticados de seleção e gestão da mobilidade. Segundo Mezzadra e Neilson (2013), as fronteiras deixaram de operar apenas como barreiras territoriais voltadas à exclusão, e passaram a funcionar como mecanismos seletivos, capazes de diferenciar perfis e regular o acesso ao território, ao mercado de trabalho e aos direitos conforme interesses políticos e econômicos. O caso alemão demonstra essa dinâmica ao combinar a ampliação dos instrumentos destinados à atração de trabalhadores altamente qualificados, com o fortalecimento do discurso e medidas anti-imigração. Nesse sentido, o país ilustra como as políticas nacionais e europeias convergem para uma governança

migratória que busca conciliar competitividade econômica com pressões políticas domésticas de controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a relação entre a evolução das políticas migratórias da União Europeia, intensificadas após a Crise Migratória de 2015, e a mobilidade de mão de obra qualificada internacional, tendo a Alemanha como caso concreto de análise. O percurso desenvolvido ao longo das seções permitiu identificar que essa evolução não seguiu uma trajetória linear de fechamento ou abertura, mas produziu uma reconfiguração seletiva e paradoxal dos mecanismos de gestão migratória.

A Crise de 2015 revelou-se o ponto catalisador desse movimento: ao mesmo tempo em que intensificou a securitização e controle dos fluxos migratórios irregulares e de refúgio, ela coincidiu com a aceleração das reformas voltadas à atração de trabalhadores qualificados internacionais, cuja necessidade estrutural já vinha sendo identificada desde os anos 2000. Essa simultaneidade demonstra o movimento contraditório das políticas migratórias, não porque a crise tenha criado a necessidade de mão de obra, mas porque ela tornou mais evidente a tensão entre o controle securitário e essa demanda pré-existente. Como analisado ao longo da Seção 2, a resposta da UE foi a aceleração das reformas voltadas à migração laboral qualificada, evidenciando que fechar as portas para alguns e abri-las para outros tornou-se uma estratégia deliberada e gerida de forma simultânea.

O caso alemão resume essa dinâmica, visto que, por décadas, negou sua condição de destino migratório e, mesmo assim, tornou-se o Estado-membro com maior população imigrante, bem como o maior emissor de *Blue Cards*, responsável por 78% das emissões somente em 2023. A criação e reforma da Lei de Imigração Qualificada, e o desenvolvimento do *Chancekarte*, combinadas às implementações das diretivas europeias, demonstram como as políticas comuns ao bloco e as estratégias nacionais convergiram progressivamente em uma governança multinível. Ao mesmo tempo, a ascensão da extrema-direita, o retorno ao maior controle dos fluxos migratórios promovido pelo governo Merz (2025) e as barreiras burocráticas persistentes fragilizam os avanços realizados, o que compromete a percepção de receptividade do país, e, consequentemente, a efetividade das iniciativas políticas.

Conclui-se que a evolução das políticas migratórias da UE esteve associada ao fortalecimento da mobilidade de trabalhadores qualificados, por meio da construção de um arcabouço regulatório mais atrativo, ainda que essa relação seja estruturalmente tensionada

pela contradição entre as demandas econômicas e as pressões políticas domésticas. A Alemanha ilustra que essa condição é parte constitutiva da lógica migratória europeia contemporânea: que seleciona, diferencia e regula a mobilidade conforme os interesses do contexto. Nesse processo, a atração de mão de obra qualificada confirma-se como instrumento estratégico de sustentação da competitividade do bloco, embora sua efetividade dependa da articulação entre as regulações comuns ao bloco e o contexto político de cada Estado-membro.

Ao evidenciar o processo de evolução das políticas migratórias das UE, o trabalho demonstra a coexistência entre a dimensão política e econômica do fenômeno, revelando que a seletividade é lógica central da governança migratória europeia. Essa perspectiva contribui para uma visão mais crítica das estruturas que moldam os fluxos internacionais de talentos na atualidade, deslocando o olhar de debates que são predominantemente humanitários para uma análise que integra competitividade, capital humano e poder político. No campo das Relações Internacionais, o tema permanece em aberto: as reformas em curso e as mudanças políticas sugerem que os arranjos analisados nesta pesquisa estão sujeitos a reconfigurações recorrentes, o que reforça a necessidade de pesquisas contínuas frente às transformações do cenário.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Renata Martinez Galdão de. A Internacionalização de Talentos e Profissionais Extraordinários como Estratégia de Capital Humano de Alto Impacto e Ganho Líquido De Conhecimento para o País Receptor. **Revista Acadêmica Online**, [S. l.], v. 12, n. 61, p. e1866, 2026. DOI: 10.36238/2359-5787.2026.v12n61.1866. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/1866>. Acesso em: 19 fev. 2026

ALEMANHA. **Gesetz über den Aufenthalt**, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG). Ausfertigungsdatum: 30. Juli 2004. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/. Acesso em 10 jul. 2026.

ALEMANHA. **Skilled Immigration Act**: Make it in Germany, [s. d.]. Disponível em: <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act>. Acesso em: 23 jun. 2026

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BECKER, Gary S. **Human capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

BRITO, Fernando Souto de. **Fluxos acadêmicos internacionais como ferramenta de poder: a formação da hegemonia norte-americana no século XX**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2025.

CASTLES, Stephen. Entendendo a migração global: uma perspectiva desde a transformação social. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 18, n. 35, p. 11-43, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042012002>. Acesso em 04 Maio 2026.

CERNA, Lucie. The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States. **Migration Studies**, Oxford, v. 2, n. 1, p. 73–96, 2013. Disponível em: https://www.luciecerna.com/uploads/5/1/2/5/5125288/migrat_stud-2013-cerna-migration_mnt_010.pdf. Acesso em: 28 maio 2026.

CNN. Austria's Freedom Party secures first far-right national election win since World War II: CNN, 30 set. 2024. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2024/09/29/europe/austria-election-results-freedom-party-intl-hnk>. Acesso em: 7 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Implementação da Agenda Europeia da Migração**: a Comissão apresenta um plano de ação em matéria de integração e reforma o sistema de «Cartão Azul» para os trabalhadores altamente qualificados de fora da UE. Estrasburgo: European Commission, 6 jun. 2016. Disponível em: IP/16/2041. Acesso em: 12 jun. 2026.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Cronologia da migração na UE**. Política de migração da UE, 2025b. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>. Acesso em: 12 jun. 2026.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Espaço Schengen**. [Bruxelas]: Conselho da União Europeia, 2025a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/schengen-area/>. Acesso em: 20 maio 2026.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Pedidos de asilo na UE**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/asylum-applications-eu/>. Acesso em: 6 jun. 2026.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment**. Official Journal of the European Union, Luxembourg, L 155, p. 17–29, 18 jun. 2009. Disponível em: EUR-Lex Directive 2009/50/EC. Acesso em: 29 maio 2026.

DE HAAS, Hein; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of migration: international population movements in the modern world**. 6. ed. London: Bloomsbury Publishing, 2019.

DE HAAS, Hein. **How Migration Really Works: A Factful Guide to the Most Divisive Issue in Politics**. Nova York: Basic Books, 2023.

DEUTSCHE WELLE. Germany approves more professional visas amid labor shortage. Deutsche Welle, 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/en/germany-approves-more-professional-visas-amid-labor-shortage/a-70805316>. Acesso em: 23 jun. 2026.

DEUTSCHE WELLE. Governo da Alemanha anuncia novas regras para reduzir migração. Deutsche Welle, 4 jun. 2025. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/governo-da-alemanha-anuncia-novas-regras-para-reduzir-migra%C3%A7%C3%A3o/a-72706657>. Acesso em: 23 jun. 2026.

DEUTSCHE WELLE. União Europeia registra recorde de residentes imigrantes em 2025. DW, 22 abr. 2026. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/uni%C3%A3o-europeia-registra-recorde-de-residentes-imigrantes-em-2025/a-76898754>. Acesso em: 26 jun. 2026.

DOCQUIER, Frédéric; RAPOPORT, Hillel. Globalization, brain drain, and development. **Journal of Economic Literature**, [S. l.], v. 50, n. 3, p. 681-730, 2012. DOI: 10.1257/jel.50.3.681

EUR-LEX. **Regulamento Dublin II**. Sínteses da legislação da União Europeia, 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/dublin-ii-regulation.html>. Acesso em: 26 maio 2026.

EUR-LEX. **Trabalhadores de países terceiros: autorização única de residência e trabalho na União Europeia**. Sínteses da legislação da União Europeia, 2026. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/non-eu-workers-a-single-permit-for-residence-and-work-in-the-eu-2026.html?>. Acesso em: 12 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **A Single Permit for residence and work**. Brussels: European Commission, 5 maio 2025a.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission: A policy plan on legal migration**. Brussels, 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0669>. Acesso em: 29 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Skills and Talent Mobility**. Brussels: European Commission, 15 nov. 2023. Disponível em: https://commission.europa.eu/publications/communication-skills-and-talent-mobility_en. Acesso em: 26 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Blue Card: attracting highly qualified talent to the EU**. Brussels: European Commission, 1 maio 2025d. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/work/eu-blue-card-attracting-highly-qualified-talent-eu_en. Acesso em: 8 jun. 2026

EUROPEAN COMMISSION. **EU long-term residence**. Migration and Home Affairs, 2025c. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/eu-long-term-residence_en. Acesso em: 23 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **EU Talent Pool**. Brussels: European Commission, 10 Jun 2026. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/work/eu-talent-pool_en. Acesso em: 26 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **European Commission proposes Blue Card to attract highly skilled migrants to Europe**. Brussels, 23 out. 2007. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_07_1575. Acesso em: 29 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **European Parliament adopts the Blue Card and Employer Sanctions Directives**. Brussels, 25 mar. 2009. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_09_151. Acesso em: 29 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Intra-corporate transfers directive**. Migration and Home Affairs, 2025b. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/work/intra-corporate-transfers-directive_en. Acesso em: 12 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU Talent Pool**. COM(2022) 657 final. Brussels: European Commission, 15 nov. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0657>. Acesso em: 26 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **State of the Digital Decade 2024**. Brussels, 2 jul. 2024. COM(2024) 260 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0260>. Acesso em: 7 jun. 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Talent Partnerships**. Brussels: European Commission, 5 maio 2025e. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-resettlement/talent-partnerships_en. Acesso em: 26 jun. 2026.

EUROPEAN COUNCIL. **The Hague Programme**: strengthening freedom, security and justice in the European Union. Brussels, 2004.

EUROPEAN STABILITY MECHANISM (ESM). **Population ageing and productivity**: the innovation channel. Luxembourg: European Stability Mechanism, 2024.

EUROPEAN UNION. **Non-EU workers** – a single permit for residence and work in the EU, 2026. Disponível em: [EUR-Lex – Non-EU workers – a single permit for residence and work in the EU \(2026\)](#). Última atualização: 3 dez. 2024. Acesso em: 7 jun. 2026.

EUROSTAT. **EU Blue Card holders admitted for long-term mobility by length of validity, age, sex, citizenship and previous country of residence**. Código da base: migr_resbc31. Luxembourg: Eurostat, dados atualizados em 18 maio 2026a. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/MIGR_RESBC31. Acesso em: 7 jun. 2026.

EUROSTAT. **First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship (migr_resbc11)**. Eurostat Database, 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resbc11_custom_21746080/default/table?lang=en. Acesso em: 12 jun. 2026.

EUROSTAT. **Population projections in the EU**. Luxembourg: Eurostat, abr. 2026b. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU. Acesso em: 7 jun. 2026.

EUROSTAT. **Residence permits** – statistics on authorisations to reside and work. Statistics Explained, 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 12 jun. 2026.

GEDDES, Andrew; SCHOLTEN, Peter. **The politics of migration and immigration in Europe**. 2. ed. London: Sage, 2016.

GERMANY. Bundesministerium des Innern. Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act – Zuwanderungsgesetz). Berlin, 2004. Disponível em: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/gesetzentexte/Zuwanderungsgesetz_englisch.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

HESS, Amandine. Como podemos responder à escassez de mão de obra qualificada na União Europeia? **Euronews**, 14 mar. 2025. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2025/03/14/como-podemos-responder-a-escassez-de-mao-de-obra-qualificada-na-uniao-europeia>. Acesso em: 8 fev. 2026.

HOOPER, Kate; DE LANGE, Tesseltje; SLOOTJES, Jasmijn. **How can labour migration policies help tackle Europe's looming skills crisis?** Policy Report. Migration Policy Institute Europe, jun. 2025. Disponível em: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-gs4s-europe-skills-2025_final.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, [S. l.], v. 38, n. 5, p. 751–777, 2000.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Glossary on skills and labour migration**. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/resource/glossary-skills-and-labour-migration>. Acesso em: 6 maio 2026.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **International Standard Classification of Occupations 2008 (ISCO-08):** structure, group definitions and correspondence tables. Geneva: ILO, 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/international-standard-classification-occupations-2008-isco-08-structure>. Acesso em: 6 maio 2026

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Fundamentals of migration.** Geneva: IOM, 2021. Disponível em: <https://www.iom.int/fundamentals-migration>. Acesso em: 6 maio 2026.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). What is migration policy? In: **Developing Migration Policy Handbook.** [S.l.]: IOM, [s.d.]. Disponível em: <https://emm.iom.int/handbooks/developing-migration-policy/what-migration-policy>. Acesso em: 6 maio 2026.

LOPES, Joana Margarida dos Santos. **A crise migratória de 2015 e a securitização das migrações irregulares na União Europeia.** 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – NOVA School of Social Sciences and Humanities, Lisboa, 2021.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. **Border as Method, or, the Multiplication of Labor.** Durham: Duke University Press, 2013.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe:** Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

OECD. **International Migration Outlook 2025.** 49. ed. Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1787/ae26c893-en>. Disponível em: OECD – International Migration Outlook 2025. Acesso em: 10 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário internacional sobre migração.** 2. ed. Genebra: OIM, 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

ÖZCAN, Veysel. Germany: immigration in transition. Washington, DC. **Migration Policy Institute**, 2004. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/germany-immigration-transition>. Acesso em: 29 maio 2026.

PARLAMENTO EUROPEU. **Cartão Azul da UE:** atrair mais trabalhadores altamente qualificados. Publicado em: 8 set. 2021. Atualizado em: 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20210902STO11113/cartao-azul-ue-atrair-trabalhadores-altamente-qualificados>. Acesso em: 8 jun. 2026.

PENNINX, Rinus. International migration and related policies in Europe 1950–2015. **Glasnik Srpskog Geografskog Drustva**, [S. l.], v. 96, n. 2, p. 18–41, 2016. Acesso em: 26 maio 2026.

PONTES, Natália Coutinho. Mecanismos da política migratória da União Europeia: como o bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, Rio de Janeiro, n. 4, 2015.

RUHS, M. **The Price of Rights: Regulating International Labor Migration**. Princeton: Princeton University Press, 2013.

SASSEN, Saskia. **Guests and aliens**. New York: The New Press, 1996.

SASSEN, Saskia. **The global city: New York, London, Tokyo**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SHACHAR, Ayelet. The race for talent: highly skilled migrants and competitive immigration regimes. **New York University Law Review**, New York, v. 81, n. 1, p. 148–206, 2006.

SJAASTAD, A. H. The costs and returns of human migration. **Journal of Political Economy**, v. 70, p. 80–93, 1962.

STRUCK, Jean-Philip. Ultradireita se torna segunda maior força da política alemã. **Deutsche Welle Brasil (DW)**, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ultradireita-se-torna-segunda-maior-for%C3%A7a-da-pol%C3%A9tica-alem%C3%A3/a-71713497>. Acesso em: 7 jun. 2026.

UNESCO. **International Standard Classification of Education: ISCED 2011**. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2012. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219109>. Acesso em: 6 maio 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)**. União Europeia, [s.d.d]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_pt. Acesso em: 28 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Competitividade**. EUR-Lex – Glossário de Resumos da Legislação da UE, [s. d. a]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/competitiveness.html>. Acesso em: 8 fev. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. 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**, Bruxelas, 26 fev. 2014a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32014L0036&qid=1774750288056>. Acesso em: 12 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. 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 maio 2014b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0066>. Acesso em: 23 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **História da União Europeia**. Bruxelas, União Europeia, [s.d.b]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_pt. Acesso em: 19 maio 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Tipos de legislação.** União Europeia, [s.d.c]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt. Acesso em: 23 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amesterdão.** EUR-Lex – Sínteses da Legislação da União Europeia, 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/pt/legal-content/summary/the-amsterdam-treaty.html>. Acesso em: 20 maio 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). Artigo 79. **Jornal Oficial da União Europeia**, C 202, 7 jun. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/art_79/oj. Acesso em: 23 jun. 2026.

VARMA, Tara; ROEHSE, Sophie. Understanding Europe's turn on migration. **Brookings Institution**, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/understanding-europes-turn-on-migration/>.

WIESBROCK, Anja. The Evolution of EU Migration Policies: Toward a Balanced, Comprehensive, and Common Approach? In: BESHAROV, Douglas J.; LÓPEZ, Mark H. (ed.). *Adjusting to a World in Motion: Trends in Global Migration and Migration Policy*. **New York: Oxford University Press**, 2016. p. 159–187.

WITTNEBEN, Christian; GRUNDKE, Robert. Addressing skilled labour shortages. In: **ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)**. *OECD Economic Surveys: Germany 2025*. Paris: OECD Publishing, 2025. cap. 3, p. 81-129. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/39d62aed-en>. Acesso em: 23 jun. 2026.