

# **MOBILIDADE: UMA “LIBERDADE FUNDAMENTAL” NA UNIÃO EUROPEIA**

**Isabel Costa Leite**

Professora Associada - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UFP)

[icleite@ufp.pt](mailto:icleite@ufp.pt)

### **Resumo**

A integração europeia tem estado, desde o início, associada ao conceito de mobilidade. Nos seus diferentes contextos, como a circulação de trabalhadores, estudantes, reformados ou, numa interpretação mais recente, dos cidadãos em geral, o percurso supranacional nem sempre é acompanhado pela vontade política dos actores intervenientes – os Estados membros. E destes depende a plena realização de uma Europa coesa e com capacidade de intervenção num mundo global.

### **Abstract**

European integration has always been associated to the concept of mobility. In its different contexts as free movement of workers, students, retired people or, according to a more recent understanding, of citizens in general, the supranational path is not always followed by the political will of the intervenient actors, the member states themselves. And the latter are indispensable for the full construction of a cohesive Europe with enough capacity to intervene in a global world.

*"La estructura básicamente nacional tiene que ser sustituida por una estructura básicamente europea."*<sup>1</sup>

**José Ortega y Gasset, 1954.**

No início da integração económica europeia, a circulação de pessoas no espaço comunitário foi limitada aos trabalhadores como elementos fundamentais da mobilidade dos factores de produção: bens, pessoas, serviços e capitais (as "quatro liberdades"). Os factores económicos e os princípios em que deveria assentar o funcionamento do mercado determinaram, desde logo, a importância dos agentes económicos na realização dos objectivos estabelecidos pela Europa dos Seis, no final dos anos 50. Posteriormente, os diferentes tratados comunitários contribuíram para a extensão dos direitos de circulação e de residência a outras categorias de indivíduos. O Acto Único Europeu (1987) aplicou esta medida aos estudantes, reformados e a todos aqueles que possam assumir a sua própria independência económica incluindo, igualmente, os membros da família. O Tratado da União Europeia (1993) estende o direito de livre circulação e residência a qualquer "cidadão" da União Europeia constituindo, assim, um dos alicerces da relação entre cidadania e a integração política europeia.

## 1. A MOBILIDADE DE TRABALHADORES

O princípio da livre circulação está presente no direito comunitário desde o Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957. Na época, a liberdade de circulação de pessoas abrangia apenas a circulação de trabalhadores por conta de outrem. De acordo com o actual art.º 39.º<sup>2</sup>, a livre circulação de trabalhadores deve ser assegurada e implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade (1. e 2.). Os direitos dos trabalhadores abrangem, igualmente, as suas famílias no que se refere ao direito de residência, educação e protecção social<sup>3</sup>.

Associadas à livre circulação de trabalhadores foram, igualmente, previstas as liberdades de estabelecimento (art.º 43.º)<sup>4</sup> e de prestação de serviços (art.º 49.º)<sup>5</sup>. Desta forma, a criação de um espaço de livre mobilidade profissional encontra-se associado ao exercício de uma actividade económica. De acordo com Maria Luísa Duarte,

**(...) os direitos inerentes à mobilidade territorial (entrada e saída, deslocação e permanência) constituíram, desde o início do processo de integração económica, uma condição da plena realização da mobilidade profissional no mercado comunitário (1996, 169).**

Os fins preconizados pela integração económica europeia passaram pela instituição de liberdades a usufruir pelos trabalhadores de forma a permitir a circulação da mão-de-obra e o equilíbrio do mercado de trabalho no espaço comunitário. No entanto, a concretização desta oportunidade ficou aquém da taxa de mobilidade geográfica esperada. Apenas 1,5% dos cidadãos europeus vivem e trabalham num Estado de que não são nacionais o que corresponde a um tráfego transfronteiriço de trabalhadores de 0,2%, dados insuficientes para dar uma resposta adequada aos problemas de escassez de trabalhadores especializados, excesso de oferta em algumas áreas e desemprego acentuado noutras. Por outro lado, os europeus mantêm o mesmo emprego por um período de cerca de 10,6 anos, em média (Parlamento Europeu, 2006).

Ainda que juridicamente alargada a todos os Estados membros (com excepção do período transitório dos novos doze), os trabalhadores deparam-se frequentemente com dificuldades diversas, tais como: barreiras administrativas, necessidade de conhecer outra língua europeia, dificuldades ao nível da cooperação entre os sistemas de educação e reconhecimento das respectivas qualificações.

A mobilidade reflecte-se, igualmente, na dimensão profissional e ocupacional que, da mesma forma, ainda resiste a diferentes dificuldades na sua plena realização. A mobilidade profissional implica que a formação e as qualificações acompanhem as transformações do mercado de trabalho, cada vez mais dependente das novas tecnologias, inovação e ciência. Neste contexto, as restrições são ainda evidentes não só por falta de mão-de-obra com novas qualificações como pelo processo moroso que se encontra associado à preparação e formação adequadas das gerações em causa (Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2006).

Torna-se, assim, necessário dinamizar mecanismos de maior flexibilidade e adaptação ao novo modelo de trabalho, o que permitirá aumentar a mobilidade ocupacional. No entanto, restrições de ordem jurídica e social ainda impedem a plena utilização destes direitos. De forma a ultrapassar a situação, novas iniciativas têm sido adoptadas no âmbito da transferência de pensões e através da criação do Cartão Europeu de Saúde, já utilizado por 50 milhões de cidadãos, procedimentos apoiados por um sistema de coordenação da segurança social e um sistema de reconhecimento mútuo dos diplomas (Parlamento Europeu, 2006). Neste processo, os novos Estados membros, incluindo os do alargamento de Maio de 2004 e os de Janeiro de 2007, têm restrições durante um período transitório de sete anos a partir da sua adesão (até 30 de Abril de 2009).

Actualmente, os efeitos da globalização têm mostrado que a necessidade de incentivar a mobilidade de trabalhadores se mantém como solução para combater a taxa de desemprego demasiado elevada em certos Estados membros e regiões. Nesse sentido, o ano de 2006 foi escolhido pela União Europeia como o Ano Europeu da Mobilidade de Trabalhadores. Ainda que não traduza uma situação de mobilidade permanente, no caso de Portugal, ao analisarmos o movimento de entradas e saídas no período entre 2004 e 2006, verificamos que os motivos “profissionais e negócios” justificaram 12,1% das entradas e 16,3% das saídas (Instituto Nacional de Estatística, 2007).

## 2. A MOBILIDADE EM GERAL

Mas a mobilidade aplica-se não apenas aos trabalhadores mas a todos os cidadãos dos Estados membros que circulam por razões de projectos ou investigação comuns, negócios e investimentos, educação e formação, para efeitos de turismo ou mesmo como uma opção de residência em qualquer Estado membro por cidadãos já reformados.

<sup>1</sup> In José Ortega y Gasset, *Europa y la Idea de Nación*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, p.185.

<sup>2</sup> Art.º 48.º do Tratado de Roma, 1957.

<sup>3</sup> Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e Directiva 68/360/CEE, de 15.10.1968, JO L 257/2 de 19.10.68, p.77.

<sup>4</sup> Art.º 52.º do Tratado de Roma, 1957.

<sup>5</sup> Art.º 59.º do Tratado de Roma, 1957.

Com a entrada em vigor do Acto Único Europeu, em 1987, e a realização do Mercado Único em 1993, para o que contribuiu a intervenção jurisprudencial do Tribunal de Justiça, foi possível alargar o campo de aplicação dos direitos de livre circulação. O Acto Único permitiu que uma nova etapa da integração económica abrisse caminho à plena realização das “quatro liberdades”. Segundo Jacques Bourrinet,

**La liberté de circulation sans aucun contrôle est la condition première de l'espace sans frontières. Mais elle serait réduite à un droit formel si elle n'était pas accompagnée du droit de s'établir, de travailler ou de séjourner dans toute la Communauté sans limitation de temps et sans discrimination dans l'exercice d'une activité professionnelle (1992, 774).**

Com vista à prossecução deste objectivo, foi necessário adoptar medidas legislativas que permitissem realizar a livre circulação de pessoas e proceder à harmonização das legislações nestas matérias, até Dezembro de 1992. Foram, assim, adoptadas três Directivas em 28 de Junho de 1990<sup>6</sup>, dirigidas a categorias específicas de indivíduos como os estudantes, trabalhadores já reformados e todos aqueles que tenham recursos económicos próprios. Como refere Bruno Magliulo “(...) em primeiro lugar condicionado ao exercício efectivo de um emprego, este direito de circulação e de estadia foi alargado pela supressão desta obrigação para os desempregados” (1993, 131).

A Directiva nº 90/364/CEE (Conselho)<sup>7</sup> estabelece o direito de residência desde que os beneficiários não constituam uma sobrecarga para as finanças públicas do Estado membro de acolhimento. Este direito é extensivo aos membros da família, cônjuge e descendentes a cargo, assim como aos ascendentes do titular e do seu cônjuge também a seu cargo. (art.º 1º 2.). O art.º 1.º dispõe que o direito de residência pode ser concedido aos nacionais dos Estados membros desde que disponham para si próprios e para as suas famílias de um seguro de doença assim como de recursos suficientes. A Directiva nº 90/365/CEE (Conselho)<sup>8</sup> refere-se ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional e às suas famílias (cônjuge, filhos e ascendentes a seu cargo) desde que beneficiem de uma pensão de invalidez, pré-reforma ou velhice, ou de uma renda por acidente de trabalho ou doença profissional ou, ainda, de um seguro de doença. Em caso algum devem constituir uma sobrecarga para a assistência social do Estado membro de residência. Os recursos são considerados suficientes quando forem superiores ao nível da pensão mínima de segurança social paga pelo Estado de acolhimento (art.º 1º).

Como Tratado da União Europeia (1993), “Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação (art.º 8.º A 1.).” Nesta revisão dos tratados, assistimos à substituição do termo “trabalhador” ou “nacional dos Estados membros” por “cidadão da União”. O art.º 8.º A permite, assim, estender o direito de livre circulação e residência a qualquer cidadão, independentemente do exercício de uma actividade económica ou dos recursos económicos de que dispõe. No entanto, dada a necessidade de consenso entre todos os Estados membros quanto à adopção das medidas a aplicar, ainda se verificam fortes obstáculos à plena concretização deste princípio.

### 3. A MOBILIDADE DE ESTUDANTES

Quanto à Directiva nº 93/96/CEE, de 29 de Outubro de 1993<sup>9</sup>, estabelece o direito de residência dos estudantes com vista a promover a formação profissional de forma indiscriminada, tal como foi confirmado no Acórdão Raulin de 26.2.92<sup>10</sup> relativo ao Processo C-357/89. A mesma directiva confere, igualmente, um direito extensivo à família, cônjuge e filhos, a seu cargo. Através do art.º 1.º os estudantes devem garantir à “autoridade nacional competente dispor de recursos, a fim de evitar que se tornem, durante a sua estadia, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-membro de acolhimento” assim como o agregado familiar deve dispor de “um seguro de doença que cubra a totalidade dos riscos no Estado-membro de acolhimento”.

O período de residência é limitado pela duração da formação prosseguida pelo estudante (art.º 2.º 1.). Também o cônjuge e filhos têm acesso, durante esse período, ao exercício de uma actividade assalariada ou não, no Estado-membro de residência. Como nas Directivas anteriores, o direito de residência mantém-se restringido por motivos de ordem, segurança e saúde públicas (art.º 2.º 2.), princípio que se tem seguido em todo o desenvolvimento do processo de integração.

Apesar de se assistir a um significativo avanço nesta matéria, continua a exigir-se que o factor económico permaneça como condição. A liberdade de circulação e conseqüente residência são limitadas em função dos recursos económicos de cada um. Estes devem ser suficientes para assegurar a sua sobrevivência e não sobrecarregar a segurança social do Estado de residência. Ao mesmo tempo, constitui um factor importante quanto à salvaguarda de condições de segurança e de ordem públicas. Apesar destas restrições, fundamentadas em interesses nacionais, *mobilidade* tornou-se a palavra-chave para muitos problemas que a União Europeia e os seus Estados membros têm de solucionar em conjunto.

No âmbito da mobilidade de estudantes, uma das prioridades do processo de Bolonha, os dados demonstram uma participação ainda insuficiente. O número de estudantes que beneficiaram do programa *Erasmus* corresponde a 150.000, em 2006, e representa menos de 1% da população estudantil da União Europeia. Os dados de 2002 apresentam apenas 40.000 participantes no programa *Leonardo da Vinci* (estágios para recém-licenciados em empresas e instituições fora do país de origem) e o objectivo será atingir 80.000 até 2013. Também no mesmo período, 55.000 professores foram abrangidos pelo programa *Comenius* (intercâmbio de professores do ensino secundário). Obstáculos continuam a impedir um maior acesso à mobilidade na área da educação, nomeadamente ao nível da protecção social, fiscalidade e reconhecimento dos períodos de estudos, diplomas e habilitações

<sup>6</sup> JO nº L 180 de 13.07.90

<sup>7</sup> Revogada pela Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 29 Abril 2004.

<sup>8</sup> Revogada pela Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 29 Abril 2004.

<sup>9</sup> Em substituição da Directiva nº 90/366/CEE, de 28.06.90 e revogada pela Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, 29 de Abril 2004.

<sup>10</sup> O respeito pelo princípio da igualdade de tratamento exige não apenas a fixação de condições não discriminatórias de acesso a uma actividade económica mas também que as autoridades públicas tomem todas as medidas susceptíveis de assegurar o exercício dessa actividade (Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça, 1992-2/I, p. 1054).

para fins académicos ou profissionais (Conselho da União Europeia, 2004). Como salienta o Comité Económico e Social Europeu,

**Um Mercado Interno que funcione correctamente permitirá não só a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas, como também a de conhecimento e ideias. É importante incentivar a cooperação entre a indústria e o mundo universitário para transferir os resultados da investigação aplicada e também para fomentar a mobilidade transnacional dos estudantes (Comité Económico e Social Europeu, 2005).**

No âmbito da educação e da cultura, a Comissão Europeia tem detectado entraves de natureza burocrática e discriminação em razão da nacionalidade. Diversos processos de infracção foram, assim, levantados por atrasos no reconhecimento académico de diplomas e exigência de elevadas despesas administrativas frequentemente a cargo dos estudantes. No sector do emprego, verificou-se, igualmente, a falta de transposição de directivas relativas à "igualdade de tratamento" e "não discriminação" (art.º13.º) (Comissão Europeia, 2005). O incumprimento dos princípios comunitários a que os Estados membros se encontram vinculados pode comprometer um longo processo de harmonização das legislações em que assenta o Mercado Único e a actual União Económica e Monetária. Tal como salienta Wallace,

**The European dimension is not just an add-on to the work of national governments; in a real and tangible sense national governments, and other authorities and agencies, provide much of the operating life-blood of the EU (2005, 77).**

#### **4. MOBILIDADE POR RAZÕES DE LAZER E TURISMO**

De acordo com a Comissão Europeia, o turismo comunitário é "maioritariamente um turismo doméstico" em que 87 % diz respeito aos seus próprios cidadãos e apenas 13 % são visitantes de países terceiros. Em geral, 75% dos turistas comunitários permanecem no território dos Estados membros e 25% desloca-se para outros locais da Europa e do mundo (Comissão Europeia, 2001).

Neste contexto, Portugal registou, entre 2004 e 2006, um elevado número de entradas provenientes de países da União Europeia sendo o mais significativo Espanha com 22,7%, do total, seguindo-se o Reino Unido com 19,7%, a França com 14,3% e a Alemanha com 10,2%. "Lazer, recreio e férias" são razões para a entrada de 74% de visitantes estrangeiros. No mesmo período, quase metade das saídas dos residentes dirigiram-se para Espanha, seguindo-se França com 12,4%, Alemanha com 5% e Brasil com 4,9%. Os motivos da saída prendem-se com "lazer, recreio e férias" detendo quase três quartos do total (Instituto Nacional de Estatística, 2007).

Em 2020, prevê-se que a tendência para uma maior esperança de vida permita que a população de idade superior a 65 anos sofra um aumento de 17 milhões. A crescente independência e mobilidade deste grupo etário terão um impacto muito significativo no futuro mercado do turismo. Do mesmo modo, a posição da Comissão aponta para que a liberalização dos transportes, o desenvolvimento das respectivas redes, o funcionamento mais eficaz do mercado único e a utilização da sociedade da informação constituam factores dinamizadores da mobilidade dos cidadãos para fins turísticos (Comissão Europeia, 2001).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da mobilidade encontra-se nos fundamentos da realização do mercado europeu sem fronteiras. Ainda que se insira nos valores da União Europeia, juntamente com o respeito pela dignidade do ser humano, da igualdade e da solidariedade, a criação de um espaço de liberdade desenvolve-se, hoje, em paralelo com um espaço de fortes medidas de segurança e de justiça. Com base na Carta dos Direitos Fundamentais (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000), não podemos conceber o papel da União Europeia sem que esta tenha como prioridade proporcionar aos seus cidadãos um espaço de liberdade, “segurança” e “justiça” sem fronteiras internas. E os direitos fundamentais dos cidadãos da União Europeia ficam, assim, cativos da articulação entre a acção supranacional e as medidas efectivamente implementadas no plano nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acórdão Raulin** de 26.2.92 relativo ao Processo C-357/89, Colectânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça, 1992-2/I, p.1054.
- Parlamento Europeu**, “UE quer aumentar a mobilidade dos trabalhadores”, 20.02.06. [Em linha]. Disponível em: [europarl.europa.eu/news/public/story](http://europarl.europa.eu/news/public/story). Consultado em 17.04.07.
- BOURRINET, Jacques** (1992). “Vers une Citoyenneté européenne, aspects économiques” *In Revue du Marché Commun et de l’Union européenne*, nº 362, Novembre, pp.772-776.
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** (2000/C 364/01), Jornal Oficial das Comunidades Europeias C 364/1, 18.12.2000.
- Centro de Informação Europeia Jacques Delors** (2006). *A mobilidade dos trabalhadores na União Europeia*. [Em linha]. Disponível em: [www.ciejd.pt](http://www.ciejd.pt). [Consultado em 17.04.2007]
- Comissão Europeia** (2001). *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – uma abordagem cooperativa para o futuro do turismo europeu*. COM/2001/0665 final/. [Em linha]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/>. [Consultado em 23.05.2007]
- Comissão Europeia** (2005). *Relatório anual da Comissão sobre o controlo da aplicação do direito comunitário (2004)*. COM (2005) 570 final, Bruxelas.
- Comité Económico e Social Europeu** (2005). *Parecer sobre “Rumo à sociedade europeia baseada no conhecimento – o contributo da sociedade civil organizada para a Estratégia de Lisboa”*. Bruxelas, 14.12.2005.
- Conselho da União Europeia** (2004), *“Educação e Formação para 2010”. A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa*. Relatório conjunto da Comissão e do Conselho, Bruxelas, 3 de Março de 2004.
- DUARTE, Maria Luísa** (1996). “A liberdade de circulação de pessoas e o estatuto de cidadania previsto no Tratado da União Europeia” *In AAVV, A União Europeia na Encruzilhada*, Coimbra, Livraria Almedina, pp.167-194.
- Instituto Nacional de Estatística** (2007). *Movimento de pessoas nas fronteiras 2004-2006*. Destaque, Informação à Comunicação Social, 11 de Abril 2007.
- MAGLIULO, Bruno** (1993). *A Europa Social, Das Instituições e dos Homens*. Lisboa, PE-Edições.
- ORTEGA Y GASSET, José** (1985). *Europa y la Idea de Nación*. Madrid, Alianza Editorial.
- WALLACE, Helen** (2005). “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes” *In: Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, Policy-Making in the European Union*, 5<sup>th</sup> edition. Oxford, Oxford University Press.