

SOCIUS Working Papers

Alexandre Abreu

**“Migrações e desenvolvimento:
alguns comentários críticos”**

Nº 6/2004

**SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações
ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão
Universidade Técnica de Lisboa
Rua Miguel Lupi, 20 - 1249-078 Lisboa
Tel: 213951787 Fax: 213951783
E-mail: socius@iseg.utl.pt
URL: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/index.htm>**

Resumo

Este texto procura analisar as relações de causalidade entre migrações e desenvolvimento, partindo para isso de um comentário crítico a um relatório editado pela OIM subordinado ao mesmo tema. Considera-se que a análise a que se procede nesse relatório das diversas facetas dessa relação complexa se caracteriza pela ausência de um quadro conceptual abrangente que as permita enquadrar convenientemente. Por isso, à exposição das principais conclusões do relatório, segue-se a sugestão de um tal quadro conceptual, sublinhando-se a importância de considerar os efeitos tanto estáticos como dinâmicos. Finalmente, são referidas algumas das implicações desta análise no que diz respeito às estratégias de maximização do impacto positivo da emigração por parte dos países em desenvolvimento, ainda que se reconheça que as migrações, enquanto recurso para o desenvolvimento, estão constringidas por um regime global de gestão dos fluxos que assenta em considerações de natureza utilitarista e não de bem-estar global.

Abstract

This paper seeks to analyse the causal relations between migration and development, building on a critical review of an IOM report on the same subject. The discussion of the various facets of this complex relationship in the IOM report is seen as lacking a comprehensive conceptual framework allowing for an adequate understanding of the topic. Therefore, the presentation of its main conclusions in this paper is followed by the suggestion of such a conceptual framework, highlighting the importance of taking into consideration effects of a both static and dynamic character. Finally, some of the implications of this approach are presented as regards the strategies by developing countries aimed at maximising the positive impact of emigration, while bearing in mind that the mobilisation of migration as a development resource is constrained by a global migration regime that has a basically utilitarian character, rather than being concerned with the expansion of global welfare.

Palavras-chave

Migrações, Desenvolvimento, Economia das migrações, Políticas migratórias

Migrações e desenvolvimento: alguns comentários críticos¹

Alexandre Abreu²

¹ Este texto consiste na segunda versão deste *working paper*, revista em Janeiro de 2010 de modo a corrigir um pequeno número de incorrecções factuais da versão anterior, nomeadamente no que diz respeito às referências à “nova economia das migrações”. Optou-se por eliminar essas incorrecções factuais de modo a evitar induzir em erro eventuais futuros leitores, não tendo porém sido efectuada qualquer outra alteração ao conteúdo do texto.

² Investigador do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Críticas e comentários deverão ser enviados para alexjabreu@gmail.com.

1. Introdução

Este texto procura constituir um comentário crítico ao relatório “The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options”, elaborado por N. Nyberg-Sorensen, N. Van Hear e P. Engberg-Pedersen para a OIM (IOM, 2002)³. Trata-se por sua vez de um relatório assumidamente sintético que visa proporcionar uma panorâmica do “estado da arte” das posições teóricas e principais resultados empíricos no que diz respeito às relações de causalidade entre dois dos fenómenos mais relevantes do processo de globalização.

A relevância teórica e prática da questão justifica uma abordagem que procure transcender as leituras mais simplistas e imediatas desta relação: é necessário que estejamos desde logo conscientes de que nos encontramos no âmbito de processos causais não unívocos ou deterministas, mas antes interdependentes, cumulativos e tendenciais e cuja leitura não se pode cingir a uma única perspectiva disciplinar. Aliás, a tal obriga a natureza eminentemente interdisciplinar tanto do estudo das migrações (Bretell and Hollifield, 2000), como do próprio desenvolvimento enquanto processo de mudança estrutural. Como é evidente, o estudo do(s) nexos de causalidade entre migrações e desenvolvimento não se resume à análise da correlação entre fluxos migratórios e crescimento económico – uma vez que tais análises, para além de especialmente propensas à detecção de correlações espúrias, ficam aquém dos objectivos da prática científica quando não procuram *compreender* os mecanismos causais ocultos por detrás dessas correlações (Blaug, 1993). Sassen (2002) proporciona um exemplo claro da importância da sofisticação da análise, ao referir que o impacto das actividades das empresas multinacionais e da reestruturação produtiva nos países do Sul não pode deixar de ser analisado, também, em termos da redução da “distância subjectiva que separa o trabalhador (potencialmente migrante) dos países (potencialmente receptores)”.

Um elemento adicional que contribui para a complexidade da questão tem a ver com a distinção entre os fluxos migratórios voluntários [em relação aos quais se considera habitualmente corresponder uma motivação económica⁴, particularmente no quadro das teorias de cariz ou inspiração neoclássica (cf. Peixoto, 1998)] e as deslocações forçadas, intra

³ Disponível para consulta online na página de Internet da OIM: http://www.iom.int//DOCUMENTS/PUBLICATION/EN/mrs_8_2002.pdf. Este relatório, elaborado no quadro de um estudo mais amplo das relações entre migrações e desenvolvimento encomendado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros dinamarquês, foi também publicado sob a forma de artigo na revista *International Migration*, 40(5): 3-49, 2002. De assinalar ainda que, nesta última publicação, este artigo é seguido por uma discussão, pelos mesmos autores (Nyberg-Sorensen, N.; Van Hear, N. and Engberg-Pedersen, P., 2002), das implicações e opções políticas deixadas em aberto pelo levantamento teórico efectuado no relatório.

⁴ Ou, pelo menos, um *cálculo* económico explícito ou implícito.

ou internacionais, que colocam um também considerável número de pessoas na condição de refugiados, requerentes de asilo ou deslocados internos. Como é natural, as diferenças entre estes dois grandes grupos de migrantes⁵ (ao nível do seu perfil demográfico, socioprofissional e das condições em que se encontram, particularmente no que diz respeito à relação que mantêm com o país de origem) tem como consequência que o impacto exercido por uns e outros sobre o processo de desenvolvimento dos países emissores (tanto aquando do momento da migração como através das práticas inter- ou transnacionais posteriormente adoptadas) apresente algumas diferenças e justifique alguma distinção no tratamento.

Assim, o presente texto segue de alguma forma a estrutura do relatório que pretende comentar, embora procure, sempre que possível, complementar ou cruzar o seu conteúdo com elementos bibliográficos adicionais e com alguns comentários críticos, sempre que tal se justifica. Desta forma, imediatamente após esta introdução, a secção 2 apresenta a estrutura do relatório e os principais pontos de cada uma das suas partes constitutivas; a secção 3 efectua alguns comentários adicionais acerca das relações entre migrações e desenvolvimento, procurando proporcionar um enquadramento teórico global que se considera de alguma forma ausente do relatório aqui apresentado; e, finalmente, na 4ª e última secção, o resumo das principais conclusões referidas ao longo deste trabalho serve como mote para a discussão de algumas das suas implicações políticas, particularmente para os países em desenvolvimento “exportadores de mão de obra”.

2. Estrutura e linhas gerais do relatório

Este relatório está dividido em quatro capítulos, embora na prática essa divisão formal não corresponda a uma delimitação estrita do conteúdo. Na verdade, pode-se desde já comentar que o facto de ter sido escrito em colaboração por três autores distintos se torna neste caso especialmente notório, tanto pela repetição e sobreposição de alguns dos assuntos abordados, como por algum desequilíbrio em termos de ênfase de um capítulo para o outro⁶.

De qualquer das formas, o Capítulo 1 (“The Significance of Migration”) introduz o tema, começando por apresentar a mais elementar das relações tradicionais entre

⁵ Distinção esta que, obviamente, não implica um juízo de homogeneidade interna em relação a cada um dos grupos.

⁶ A este respeito, é interessante assinalar que um dos autores deste relatório, Poul Engberg-Pedersen, é, com J. Dengbol-Martinussen, autor de uma das principais obras de referência na discussão dos determinantes e eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento – *Aid: Understanding International Development Cooperation* (cit. em IOM, 2002). A título mais especulativo, também o forte ênfase na discussão das relações migrações-desenvolvimento *durante* as fases de conflito e reconstrução e para o caso específico dos refugiados, pouco habitual neste tipo de análise, poderá reflectir a proveniência disciplinar ou o percurso académico ou profissional de algum dos autores.

desenvolvimento e migrações: os movimentos migratórios como resultado de desequilíbrios, em termos de desenvolvimento, entre diferentes regiões ou países. As consequências políticas desta visão relativamente simplista são apresentadas através da referência à orientação geral das políticas migratórias nos países ocidentais após a década de 1970. Esta orientação, associada à percepção nestes países da existência de uma “crise global de mobilidade”, tem levado a que a articulação entre as políticas oficiais nas áreas da entrada e permanência de estrangeiros, por um lado, e a ajuda pública ao desenvolvimento (APD), por outro (nos casos em que tal preocupação de coerência sequer existe), assente no pressuposto de que a cooperação para o desenvolvimento, em geral, e a luta contra a pobreza, em particular, são formas eficazes de reduzir a pressão migratória nos países emissores.

Ora, desde logo, os autores desmentem a ideia de que estejamos sequer perante uma “crise global da mobilidade”, tal como sugerido por muita da retórica mais alarmista: na verdade, a proporção de migrantes internacionais na população mundial é provavelmente inferior à verificada na primeira fase da globalização (finais do Século XIX e inícios do Século XX). Alguns aspectos da fase pós-colonial da história dos movimentos migratórios mundiais não deixam de ser realmente notáveis – particularmente a diversidade e velocidade dos fluxos, algumas das suas novas características qualitativas⁷, ou os crescentes desafios colocados, tanto pela base como pelo topo, ao estado-nação como unidade fundamental de organização política (Jordan and Duvell, 2003); mas a ideia de uma “crise sem precedentes”, não assentando numa real sustentação empírica, provavelmente serve acima de tudo o objectivo ideológico de justificar as restrições internacionais à mobilidade de pessoas – contrastando particularmente com a sistemática abolição das restrições à mobilidade do outro factor de produção ‘clássico’.

O segundo capítulo – “Migration and development – Is there a link?” – começa por enunciar claramente que a relação entre desenvolvimento e migrações não é linear, ou sequer alvo de consenso. Para começar, se é verdade que as migrações voluntárias se processam habitualmente de países relativamente menos desenvolvidos para países relativamente mais desenvolvidos, não é no entanto possível induzir uma relação linear geral *a la* Ravenstein, mesmo abstraindo-nos das especificidades que caracterizam os diversos sistemas migratórios, uma vez que é reconhecida a existência de uma “bossa migratória” (“*migration hump*”): o processo migratório exige a mobilização (prévia e no momento) de recursos, pelo que a relação entre o aumento da dotação de recursos (por exemplo, através da ajuda internacional) e a propensão para a migração (ao nível do indivíduo, da comunidade ou do estado) é inicialmente positiva, só se tornando negativa a partir de certo nível de rendimento⁸. Nesse

⁷ Como a crescente feminização das migrações, aliás objecto de uma Caixa neste relatório.

⁸ Olesen (2002) operacionaliza esta noção de P. Martin através da definição de uma “banda migratória” (“*migration band*”), correspondente à agregação das “bossas migratórias” verificadas para cada país,

sentido, fica também refutada a ideia atrás referida, segundo a qual a redução da pobreza seria, por si só, uma estratégia de contenção dos fluxos migratórios.

A análise da relação inversa – entre migrações e desenvolvimento – é efectuada sobretudo a partir do ponto de vista dos países emissores. Nisto distingue-se claramente da perspectiva mais frequentemente adoptada nas análises do impacto das migrações – a dos países ocidentais receptores, embora no caso destas últimas não possamos habitualmente falar de estudos do impacto sobre o desenvolvimento, mas sim de análises custo-benefício dos impactes, normalmente sectoriais, da imigração⁹. De qualquer forma, a análise assenta neste caso nos chamados “três R’s” – recrutamento, remessas e retorno – e na discussão dos efeitos de (e em) cada um destes momentos, do ponto de vista dos países de origem.

A discussão da questão do *recrutamento* limita-se aqui a uma discussão das condições que provocam ou propiciam a emigração – particularmente o baixo crescimento económico, o crescimento demográfico, o elevado desemprego e sub-emprego, a desigualdade na distribuição do rendimento e a “má governação” (assumindo esta última especial importância no caso dos migrantes altamente qualificados). Em princípio, é de esperar que a emigração permita que se verifiquem melhorias em alguns destes aspectos – particularmente o desemprego e sub-emprego associados ao desequilíbrio entre a pressão demográfica e a capacidade de absorção do mercado de trabalho. No entanto, estas questões acabam por ser aqui referidas apenas de passagem. Ainda mais estranhamente, a questão do “*brain drain*” está ausente tanto deste capítulo como dos restantes, o que não deixa de ser estranho se considerarmos que se trata de um dos mais conhecidos e discutidos¹⁰ canais através do qual as migrações exercem um impacto sobre o desenvolvimento.

Já a questão das *remessas* merece um tratamento mais cuidado: os autores referem a enorme importância de que estas se revestem para muitos países em vias de desenvolvimento¹¹, tanto a nível macro, através do aumento das reservas de divisas e do impacto positivo sobre a balança de pagamentos, como através da sua aplicação a nível micro. No que se refere a este último aspecto, os autores referem que alguns estudos empíricos parecem sugerir que, após duas primeiras fases (lógicas? cronológicas?) em que as remessas são aplicadas sobretudo em consumo (primeiro, para assegurar a subsistência e, numa

(i.e., os intervalos dentro dos quais será de esperar que um aumento do rendimento provoque um aumento da emigração). O intervalo proposto por Olesen, em termos de rendimento *per capita* (p.p.p.), é de US\$1.500–8.000.

⁹ Por exemplo, sobre o valor acrescentado em determinados sectores, as receitas fiscais ou o produto.

¹⁰ E quantificados: Olesen (ibid.) refere que em muitos países em desenvolvimento, a “perda” de licenciados através da emigração atinge os 30%; e que o Banco Mundial estima que, entre 1960 e 1987, África tenha “perdido” 1/3 dos seus quadros. Procurar-se-á voltar a esta questão no ponto 3 deste *working paper*.

¹¹ Referindo, aliás, que o volume total das remessas a nível mundial (estimado em 100 mil milhões de dólares em 2000) é duas vezes superior ao de toda a APD, sendo que 60% desse valor se destina aos países menos desenvolvidos.

segunda fase, em consumos de tipo ostentatório), parece surgir habitualmente uma terceira fase em que as remessas são efectivamente aplicadas em actividades produtivas¹².

Finalmente, o impacte potencial do *retorno* – habitualmente considerado o “resultado final esperado” do processo migratório – sobre o processo de desenvolvimento é algo relativizado, uma vez que se considera que a evidência empírica existente parece indicar que as competências adquiridas pelos emigrantes raramente acabam por ser mobilizadas de forma produtiva no país de origem, seja porque não regressam, pela idade em que o fazem ou pelas diferenças entre os contextos produtivos dos países emissores e receptores.

Em contrapartida, os autores não deixam de chamar a atenção para a importância da actuação das diásporas e comunidades transnacionais – através das remessas e do investimento, mas também do envolvimento político e da sua actuação enquanto “embaixadores potenciais” e promotores do interesse nacional (e até dos interesses de certas comunidades locais situadas nos países de origem). Esta abordagem, ao procurar superar “o habitual ênfase binário na *emigração de* e *imigração para* determinados estados-nação”, adequa-se melhor: i) à constatação de que, em muitos sistemas migratórios, o retorno tende a tornar-se menos frequente; ii) aos desenvolvimentos tecnológicos ao nível dos transportes e comunicações e respectivas respostas individuais e comunitárias; e iii) à verificação de que ao desdobramento identitário característico dos migrantes, pode, na sua versão mais positiva, corresponder análogo desdobramento em termos de participação e envolvimento comunitário.

Seguidamente, este capítulo refere de forma breve as relações entre migrações e desenvolvimento no caso específico dos movimentos migratórios *forçados*, i.e., refugiados, requerentes de asilo e deslocados internos. A primeira e evidente constatação é que o êxodo de refugiados implica, para o país emissor, um êxodo de mão-de-obra e competências – no que não se distingue das migrações voluntárias. Por outro lado, o facto dos movimentos migratórios forçados terem habitualmente um de três desenlaces “duradouros” (repatriamento, integração local ou reinstalação numa região ou país terceiro), implica que seja apenas de forma relativamente temporária que estes se distinguem das migrações voluntárias ou, em alternativa, da não-migração¹³. O aspecto em que essa distinção é provavelmente mais relevante consiste no facto dos fluxos de refugiados serem habitualmente concentrados no

¹² Glytsos (2002) comenta porém que algumas das despesas habitualmente consideradas para este efeito como *consumo* são na verdade *investimentos* em capital humano (por exemplo, as despesas com a educação).

¹³ Este última consideração é da minha própria autoria e revela alguma discordância com o ênfase excessivo dado à questão dos refugiados – questão essa que, por mais quantitativa e humanamente importante que seja, não me parece justificar uma conceptualização distinta no que diz respeito às relações migrações-desenvolvimento.

tempo e no espaço, pelo que têm um impacto potencialmente mais pernicioso sobre as estruturas produtivas e sociais das áreas ou países receptores¹⁴;

O capítulo seguinte (“Assumptions and evidence on migration-development relations”) tem, na verdade, de ser considerado uma *reprise* do capítulo anterior, embora alguns aspectos mereçam um tratamento ligeiramente diferente ou mais aprofundado. É o caso do impacto negativo, para os países emissores, do carácter “selectivo” das migrações (embora continue a não ser feita nenhuma referência específica ao “*brain drain*”). De qualquer forma, por entre a repetição praticamente ponto a ponto dos argumentos avançados no capítulo anterior, ficam algumas ideias novas deste capítulo, que se revelam particularmente interessantes quando se referem a resultados empíricos: i) o facto de tanto os migrantes voluntários como os refugiados continuarem a enviar volumes consideráveis de remessas, a par da importância crescente de outros tipos de dinâmicas transnacionais; ii) o facto de, aparentemente, a democratização estar para o êxodo de refugiados como o desenvolvimento para a migração económica, i.e., a relação é *positiva* no curto prazo e *negativa somente no longo prazo*¹⁵; iii) a interessante conceptualização (com base em A. Portes) da génese das cadeias migratórias [expansão das actividades das empresas multinacionais (EMNs) e internacionalização da produção → fluxos de informação e influência de novos padrões de consumo → migração dos “pioneiros” → migração em massa e formação de diásporas → emergência de uma classe de empresários transnacionais → crescente interesse e tentativa de “recapturar a lealdade dos expatriados” por parte dos governos nacionais, acompanhado pela expansão adicional das actividades das EMNs em virtude da expansão da procura interna como resultado das remessas e investimentos]; e iv) o impacto potencialmente *negativo* das remessas (pois, para além dos casos de financiamento de partes em conflito por parte das diásporas, mesmo nas situações “normais” o impacto tendencialmente positivo das remessas depende fortemente das características estruturais e institucionais das comunidades/países que as recebem, sendo sugerido que podem muitas vezes exacerbar desigualdades na distribuição do rendimento ou ter um efeito parcialmente inflacionário)¹⁶.

¹⁴ Os quais, no caso dos refugiados internacionais, são frequentemente os países imediatamente vizinhos.

¹⁵ Mais precisamente, é proposta a noção de uma “*refugee hump*”, análoga à “*migration hump*” de Martin.

¹⁶ Esta é, na minha opinião, uma das controvérsias mais interessantes dentro desta temática, na medida em que acaba por retomar muitas das discussões centrais da economia do desenvolvimento. Naturalmente, o impacto macroeconómico das remessas em cada caso depende da estrutura produtiva e institucional do país receptor: tanto podem ser totalmente investidas e provocar uma expansão da capacidade produtiva, como ser totalmente consumidas, aumentando o bem-estar no presente (nomeadamente através da importação de bens de consumo). Em termos mais rigorosos, isso depende das decisões de optimização inter-temporal (mais ou menos conscientes, mais ou menos constrangidas) tomadas pelos agentes. No entanto, considerar que o impacto de um fluxo *positivo* de receitas e divisas

Finalmente, o 4º e último capítulo (“Challenges to Aid: Coherence and Selectivity”) começa por chamar a atenção para a falta de coerência, por vezes evidente, na articulação entre as políticas migratórias (embora neste capítulo o ênfase seja novamente colocado na questão das migrações forçadas motivadas por conflitos), as políticas humanitárias e de resolução de conflitos e a ajuda pública ao desenvolvimento. Em causa parece estar novamente a possibilidade da APD reduzir os fluxos migratórios e de refugiados: para além da questão *positiva* que consiste em averiguar as subtilezas destas relações causais, coloca-se também a questão *normativa* que passa pela discussão da legitimidade ética da afectação da assistência humanitária ou da APD através de critérios utilitaristas – nomeadamente, o desejo de alguns países receptores de reduzirem ou controlarem as pressões migratórias.

A questão da coerência, para a qual os autores apelam, passa também pela importância de ter em consideração as decisões dos actores privados aquando da tomada de decisões públicas: por exemplo, é essencial que a afectação da APD procure complementar e potenciar o impacte das remessas – e não que se verifique um efeito de *crowding-out*. A necessidade de articular as decisões de uma tal multiplicidade de agentes – públicos e privados, nacionais, internacionais e transnacionais – remete na verdade para a noção de “governança multi-nível” e coloca novos desafios, em termos de ética e eficácia, para os decisores públicos. Na realidade, este capítulo afasta-se um pouco do tema central deste relatório para estender às inter-relações APD–assistência humanitária–fluxos migratórios a discussão da selectividade na afectação da ajuda¹⁷. A posição dos autores fica no entanto clara ao referirem que o *humanitarismo selectivo* emergente (“afectação estratégica da ajuda aos países afectados por conflitos e que mais provavelmente produzirão migrações em massa *e/ou ataques políticos ou terroristas*”¹⁸), que sucede ideologicamente ao ênfase na afectação da ajuda aos “*good performers*”, “pode constituir uma ameaça aos critérios fundamentais da necessidade e neutralidade na afectação da assistência humanitária” (IOM, 2002:38).

Por fim, a conclusão retoma os principais argumentos expostos ao longo do relatório, estruturando-os segundo quatro eixos principais: i) a relação complexa entre nível de rendimento/desenvolvimento e pressão migratória; ii) a também complexa relação entre assistência humanitária, ajuda ao desenvolvimento, resolução de conflitos e êxodo de

pode ser *negativo* para um determinado país (seja por gerar inflação ou por “promover a ineficiência estatal”), como sugere Glytsos (2002) por exemplo, corresponde à inversão total da ideia de racionalidade dos agentes – o que não deixa de ser paradoxal, na medida em que essa racionalidade está precisamente no núcleo duro das correntes que colocam o ênfase nos “fracassos do Estado” e que são as que sugerem que as remessas, como a APD, podem ter um efeito global pernicioso.

¹⁷ Discussão essa que é detalhadamente exposta em Dengbol-Martinussen and Engberg-Pedersen (cit. em IOM, 2002) e que, em traços muito gerais, opõe, na afectação da APD, o critério da *necessidade* ao critério da *eficácia* (habitualmente entendida em termos de crescimento ou redução da pobreza, embora com grandes problemas metodológicos, mas que aqui se entende como eficácia na contenção da pressão migratória).

¹⁸ Ênfase meu, visando sublinhar o carácter insólito da posição.

refugiados; iii) os fluxos migratórios como um *recurso* para o desenvolvimento (tanto do ponto de vista dos países receptores, como do dos países emissores); e iv) a necessidade de coerência entre os instrumentos de assistência humanitária, os instrumentos de ajuda ao desenvolvimento, as políticas migratórias e os respectivos objectivos de curto e longo prazo.

3. Comentários adicionais

Apesar de reunir um conjunto muito interessante de elementos teóricos e dados empíricos e de ter o mérito de aproximar os conceitos, métodos e resultados de duas comunidades que habitualmente pouco dialogam entre si – a comunidade “desenvolvimentista” e a comunidade “migracionista” (Olesen, 2002) –, este relatório é susceptível de crítica em relação a dois aspectos fundamentais: i) o contraste entre as diferentes perspectivas adoptadas nas diversas partes do texto; e ii) a ausência de um quadro conceptual claro e abrangente que permita analisar o tema de forma sistemática e coerente. Na verdade, a leitura é até algo dificultada por alguma falta de encadeamento lógico das ideias apresentadas e pela forma aparentemente *ad hoc* como vão surgindo distinções analíticas segundo diferentes eixos de análise.

Como exemplo de um tal “quadro conceptual claro e abrangente”, podemos referir a forma como Castles e Miller (2003) sistematizam a questão das relações entre migrações e desenvolvimento (cf. também IOM, 2001) – e que procurarei aqui desenvolver de forma breve. Do ponto de vista da macroeconomia dos países emissores, a emigração corresponde à exportação do factor de produção “trabalho”, correspondendo o seu impacte macroeconómico global à diferença entre as receitas proporcionadas ao país de origem como “contrapartida” pela emigração e o custo de oportunidade que corresponderia à participação dos emigrantes no processo produtivo nacional. Ora, a sobre-abundância relativa de mão de obra e consequente insuficiente intensidade capitalística nos países menos industrializados (por definição) é um princípio relativamente unânime da economia do desenvolvimento pelo menos desde A. Lewis (1954, cit. em Glytsos, 2002). Consequentemente, a implicação teórica é que a produtividade marginal do trabalhador migrante será bastante superior se este estiver envolvido num contexto produtivo mais *capital-intensivo* – como será em princípio o caso se emigrar para um país mais industrializado –, pelo que, *ceteris paribus*¹⁹, obterá também uma remuneração superior. Isto dá origem a um sistema migratório global em que, tendencialmente, os fluxos migratórios se processam da periferia para o centro²⁰ (vd. Peixoto,

¹⁹ A cláusula de *ceteris paribus* refere-se aqui à *repartição* do rendimento pelos diversos factores produtivos. Isto é, assume-se que o aumento da produtividade do trabalho se traduz num aumento do rendimento do trabalho – os salários –, não sendo mais do que compensado, por exemplo, por um aumento na parte correspondente aos lucros.

²⁰ Qualquer que seja a escala de análise: regional, nacional ou global.

1998). Naturalmente, as dinâmicas migratórias em cada caso estão “inseridas” em contextos institucionais, históricos, geográficos e políticos que de alguma forma se sobrepõem e modificam esta tendência estrutural mais ou menos mecânica *de base*, dando origem aos sistemas migratórios concretos. Por outro lado, dever-se-á também ter presente que a função de produção na sua versão mais elementar (capital e trabalho) é para este efeito incompleta, na medida em que não considera a “terra”²¹ ou o “capital humano”²².

De qualquer forma, e regressando um pouco atrás, a implicação lógica é que o impacto da emigração para os países emissores (incluindo no aspecto específico do “*brain drain*”) deve ser analisado através da comparação entre a “remuneração” auferida pelo país “exportador de mão-de-obra” (e que corresponde às remessas, mas também a outros aspectos mais dificilmente quantificáveis tais como a transferência de tecnologia ou a formação de capital social) e o custo de oportunidade que corresponde a não contar com a mão de obra “exportada” no processo produtivo nacional. Na maioria das situações, essa comparação é positiva, o que significa que o diferencial de produtividade associado à participação num processo produtivo mais eficiente ou capital-intensivo permite um diferencial de rendimento *suficiente para garantir que a parte poupada e remetida para o país emissor é superior ao valor total que seria criado na origem*. A esse título, é interessante a observação de Burki (1984, cit. em Glytsos, 2002), segundo o qual, *em certos contextos*, “os emigrantes remetem cerca de *três vezes* o valor equivalente ao seu rendimento anterior ao processo migratório, para já não falar no que poupam e não remetem”. Assim, em termos económicos, a análise tradicional da questão do “*brain drain*” peca por: i) considerar os custos sociais associados à fase “dependente”, de educação e formação, como um custo *da migração*, quando na verdade devem ser considerados como um “custo irrecuperável” (“*sunk cost*”) que ocorre, quer haja migração, quer não; e ii) não ter em conta que, muitas vezes, a utilização de um recurso num processo produtivo no *exterior* do país pode ser a forma de maximizar a sua remuneração, não só do ponto de vista do detentor desse factor, como até do próprio país (dependendo da “propensão para remeter”, da transferência de tecnologia e formação de capital social²³, etc.).

²¹ Mais precisamente, os recursos naturais, cuja importância para a explicação dos fluxos migratórios é especialmente evidente no caso da 1ª fase do processo de globalização (Castles and Miller, 2003), em que o que ocorreu correspondeu essencialmente a um movimento no sentido da equalização da abundância relativa dos factores através do fluxo de “trabalho” para onde era relativamente menos abundante face aos recursos naturais – a chamada “*frontier migration*” da Europa para os Estados Unidos, América do Sul e Austrália.

²² Que, para efeitos de teoria do crescimento, também teve de esperar pelos modelos romerianos de crescimento endógeno e que, em termos de impacto migratório, será sobretudo analisável no quadro do estudo das migrações de quadros altamente qualificados.

²³ Por exemplo, aquando do *retorno*, que aqui encontra o seu lugar dentro deste quadro conceptual. Olesen (2002), por exemplo, refere que “aparentemente, o benefício para o país emissor é maximizado no caso dos emigrantes altamente qualificados que saem do país por um período relativamente curto de 10-15 anos, enviam remessas enquanto estão no estrangeiro e, ao regressarem, trazem consigo capital humano, financeiro e social”.

Naturalmente, deveremos também ter em conta que toda esta exposição tem subjacente um quadro de análise *estático* e em que o que está aqui em causa é o impacte da emigração (e dos processos a ela associados) sobre o *rendimento* dos países emissores. Ou seja, a preocupação fundamental é aqui a afectação mais eficiente dos recursos dos países em desenvolvimento (nomeadamente, o recurso em que têm habitualmente maior abundância económica – o trabalho). Não se pretende com isto dizer que se trata de uma questão menor para estes países: o PNUD (1992, cit. em Olesen, 2002) estimou em 200.000 milhões de dólares (cerca de quatro vezes o montante anual total da APD) o ganho anual potencial para os países do Sul que resultaria da liberalização do acesso aos mercados de trabalho do Norte.

No entanto, outras questões há que necessitam de ser tratadas de forma mais subtil, para permitir, por exemplo, ter em conta os efeitos *dinâmicos* desta estruturação: uma vez que a sistemática exportação de trabalho [sobretudo o êxodo sistemático dos “melhores e mais brilhantes” (Papademetriou and Martin, cit. in IOM, 2001)] leva a que a acumulação capitalista tenda a auto-perpetuar-se nos países industrializados do centro, há alguma legitimidade na transposição para a questão das migrações do argumento das “indústrias nascentes”²⁴: em traços gerais, a ideia é que, em certos casos, apesar de a exportação de mão de obra poder ser a estratégia óptima em termos de análise estática, essa estratégia pode revelar-se sub-óptima em termos inter-temporais, na medida em que inviabilize dinâmicas de transformação estrutural que alterariam as próprias condições de produção no futuro²⁵. Esta distinção assume especial importância na medida em que, recorde-se, o objecto desta discussão é o(s)nexo(s) entre migrações e *desenvolvimento* (processo de transformação estrutural que permita sustentar a melhoria do bem-estar) e não entre migrações e *rendimento nacional*.

A terminar esta secção, uma chamada de atenção apenas para a disparidade – quer ao nível do tratamento teórico, quer ao nível das políticas concretas – entre o tratamento da mobilidade do capital e das mercadorias, por um lado, e a mobilidade do trabalho, por outro. É especialmente intrigante verificar quão raramente a sofisticação da modelização que permite sustentar ideologicamente a liberalização dos fluxos no caso dos capitais e mercadorias²⁶ é transposta para a defesa da liberalização do acesso aos mercados de trabalho – a qual permitiria uma gigantesca expansão do bem-estar *global*²⁷. Naturalmente, a

²⁴ Habitualmente considerado um dos principais argumentos que justificam o protecționismo comercial em certos casos, através da necessidade e interesse de proporcionar algum grau de protecção nas fases iniciais de expansão e consolidação industrial, particularmente no caso da existência de rendimentos crescentes à escala ou de grande fragilidade ao nível da detenção de capital simbólico.

²⁵ Trata-se da chamada “teoria da divergência” (IOM, 2001).

²⁶ Através dos ganhos com o comércio, conhecidos desde Ricardo, ou da afectação dos capitais à mais produtiva aplicação.

²⁷ O ênfase na melhoria do bem-estar *global* pretende chamar a atenção para o facto do efeito daí resultante não consistir numa “mera” (ainda que justificada) redistribuição, ou jogo de soma nula: a

explicação para este aparente paradoxo reside provavelmente no facto dos migrantes não serem apenas um “factor produtivo”, mas também *detentores de direitos e consumidores*: o tratamento diferenciado, a nível *político*, da mobilidade do trabalho decorre do facto da presença deste factor produtivo ser fisicamente indissociável da presença de consumidores que de alguma forma *concorrem* no acesso a bens colectivos²⁸ (Jordan and Duvell, 2003). As políticas migratórias restritivas são assim compreensíveis²⁹, na medida em que correspondem à restrição do acesso a bens com características *de clube*, por parte dos *membros do clube*. As considerações relativas ao bem-estar global não são pertinentes para os agentes a quem, neste caso, está atribuído o direito de propriedade³⁰. Quanto ao tratamento diferenciado a nível *teórico*, dificilmente sustentável de um ponto de vista científico e imparcial, parece não servir mais do que uma intenção de legitimação ideológica, independentemente dessa intenção ser consciente ou inconscientemente prosseguida.

4. Principais conclusões

Ao longo deste texto, procurou-se atingir o duplo objectivo de: i) apresentar e resumir um relatório que visa, por sua vez, reunir o essencial dos conhecimentos teóricos e empíricos relativos aonexo migrações-desenvolvimento; e ii) partindo daí, estruturar e comentar alguns desses (e outros) conhecimentos relativos ao tema.

Na verdade, apesar da abundância de informação pertinente, este relatório não está estruturado de acordo com um quadro conceptual coerente e abrangente, o que não só dificulta a sua leitura, como impossibilita o adequado tratamento de algumas questões. Por esse motivo, tentou-se colmatar essa lacuna através do recurso a outros elementos bibliográficos, com vista à elaboração de um esboço (grosseiro, mas sistemático e geral) do quadro geral das relações entre migrações e desenvolvimento. O nível da discussão é necessariamente bastante abstracto e corre o risco de se perder em considerações dedutivas,

legitimidade de todo o discurso livre-cambista assenta no facto da situação ser vantajosa para *todas* as partes.

²⁸ Mais rigorosamente, devo assinalar que me refiro aqui a *bens de clube* (cujo consumo é passível de exclusão) e não a bens públicos puros (cujo consumo, por definição, é não-rival e não-exclusivo). O interesse desta conceptualização consiste no facto de, em bom rigor, o acesso ao espaço público, à segurança, à paz, ou, de forma mais geral, aos direitos associados à nacionalidade ou à presença no espaço físico de um estado, poderem a nível global ser considerado como bens de clube, já que i) o consumo é rival *por patamares*; ii) há possibilidade de exclusão; iii) o custo marginal é, na maioria dos casos, igual a zero, embora o custo total possa aumentar de forma descontínua. Esta abordagem é desenvolvida pela chamada corrente do “federalismo fiscal” (Jordan and Duvell, 2003).

²⁹ Compreensíveis – não eticamente justificáveis.

³⁰ O bem-estar *global* aumentaria com a liberalização do acesso, mas isso não quer dizer que o mesmo se passe com o bem-estar dos que são já membros.

não prestando suficiente atenção aos parâmetros concretos que influem nas relações de causalidade. De qualquer forma, é possível extrair as seguintes conclusões gerais:

- a) a relação crescimento → migrações (e, por maioria de razão, a relação desenvolvimento → migrações) não é simples ou linear: na verdade, a observação da relação entre o nível de rendimento e os fluxos migratórios revela até a existência de uma relação primeiro positiva e só depois negativa (a “bossa migratória”);
- b) de uma forma geral, a expansão das possibilidades de escolha (como é o caso da liberalização do acesso a um mercado) permite uma expansão do bem-estar global; a conseqüente liberalização de movimentos dos trabalhadores não ocorre devido à indissociabilidade de produção e consumo em cada indivíduo e às “propriedades de clube” da organização do sistema político internacional;
- c) do ponto de vista dos países emissores, a emigração é vantajosa se a “remuneração” auferida pelo país como contrapartida por “abdicar” da utilização do factor produtivo for superior à criação de valor que essa utilização permitiria; este cálculo deve entrar em consideração com as remessas, a transferência de tecnologia, a formação de capital social *mas também* ter em consideração os potenciais impactes inter-temporais associados às dinâmicas de divergência;
- d) a intensidade capitalística nos países industrializados permite tais diferenciais de produtividade que a emigração é quase sempre vantajosa para os países emissores, mesmo no caso do “*brain drain*”, pelo simples motivo de que a utilização alternativa no processo produtivo nacional (o custo de oportunidade da emigração) não permite normalmente uma criação de valor equivalente.

As conseqüências políticas que decorrem destas conclusões (e, de forma mais lata, da conceptualização feita da relação migrações-desenvolvimento) para os países em desenvolvimento “exportadores de mão de obra” são as seguintes: do ponto de vista do impacte sobre o desenvolvimento, cabe às políticas nacionais tentar maximizar a transferência de recursos associada à emigração, bem como otimizar a sua aplicação; isso corresponde a procurar criar condições institucionais que favoreçam:

- a) a transferência de remessas, favorecendo a sua aplicação de formas que maximizem o bem-estar colectivo;
- b) a transferência de tecnologia e conhecimento; e
- c) a formação de capital social.

São vários os instrumentos políticos que, com graus de sucesso distintos, têm vindo a ser implementados com vista à prossecução destes objectivos – não sendo possível referi-los aqui por limitações de tempo, espaço e domínio do tema. No entanto, um aspecto que tem vindo a gozar de cada vez maior aceitação é o princípio básico de que, mais do que no passado, a intensidade e velocidade dos fluxos transnacionais (de pessoas e recursos) é uma realidade inelutável que convém aproveitar e não tentar contrariar. A maximização do impacte líquido da emigração, num contexto de globalização pela base e pelo topo, exige a adopção de estratégias coerentes e flexíveis de “governança multi-nível”, que permitam a mobilização de um dos recursos produtivos mais abundantes nos países em desenvolvimento, em prol da melhoria do bem-estar de todos e de cada um.

Bibliografia

- BLAUG, M. (1993) – *A Metodologia da Economia*, EDUSP, São Paulo
- BRETELL, C. AND HOLLIFIELD, J., eds. (2000) – *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. Routledge, New York.
- CASTLES, S. AND MILLER, M. (2003) – *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Guilford Press, New York.
- GAMMELTOFT, P. (2002) – “Remittances and other financial flows to developing countries”. *International Migration*, 40(5), IOM, Geneva: 181-213.
- GLYTSOS, N. (2002) – “The role of migrant remittances in development: evidence from Mediterranean countries”. *International Migration*, 40(1), IOM, Geneva: 5-26.
- IOM (2001) – *Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development*. IOM Migration Research Series no.5, IOM, Geneva.
- IOM (2002) – *The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options*. IOM Migration Research Series no.8, IOM, Geneva.
- JORDAN, B. AND DUVELL, F. (2003) – *Migration: the Boundaries of Equality and Justice*. Polity Press, Cambridge.
- NYBERG-SORENSEN, N.; VAN HEAR, N. AND ENGBERG-PEDERSEN, P. (2002): “The migration-development nexus: evidence and policy options”. *International Migration*, 40(5), IOM, Geneva: 49-75.
- OLESEN, H. (2002): “Migration, return and development: an institutional perspective”, *International Migration*, 40(5), IOM, Geneva: 125-151.
- PEIXOTO, J. (1998): “As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas”. In *As migrações dos quadros altamente qualificados em Portugal: fluxos migratórios inter-regionais e internacionais e mobilidade intra-organizacional*. Tese de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, ISEG, Lisboa.
- SASSEN, S. (2002) – “Les migrations ne surgissent pas du néant”. *Manière de Voir*, 62, Paris: 10-14.