

FLUXOS MIGRATÓRIOS E COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Realidades compatíveis no contexto Europeu?

Biblioteca Nacional - Catalogação na Publicação

Figueiredo, Joana Miranda
Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento-
realidades compatíveis no contexto Europeu?. - (Tese : 3)
ISBN 989-8000-18-X
CDU 314
339
330

PROMOTOR
ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E MINORIAS ÉTNICAS (ACIME)
www.acime.gov.pt

APOIO
FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR
www.fct.pt

AUTORA
JOANA MIRANDA FIGUEIREDO
E-MAIL: jfigueir@gmail.com

EDIÇÃO
ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E MINORIAS ÉTNICAS (ACIME)
PRAÇA CARLOS ALBERTO, N.º 71, 4050-440 PORTO
TELEFONE: (00 351) 22 2046110 FAX: (00 351) 22 2046119
E-MAIL: acime@acime.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA
TEXTYPE

PRIMEIRA EDIÇÃO
250 EXEMPLARES

ISBN
989-8000-18-X

DEPÓSITO LEGAL
000000/05

LISBOA, NOVEMBRO 2005

Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional
Autora: Joana Miranda Figueiredo
Universidade Técnica de Lisboa
Instituto Superior de Economia e Gestão

Júri

Presidente: Prof. Doutor Jochen Oppenheimer
Vogais: Prof. Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto
Prof. Doutor Rui Pedro Pena Pires

Orientação: Prof. Doutor João Alfredo dos Reis Peixoto

Maio 2005

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIATURAS

ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CE – Comissão Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – General Agreement on Trade and Tariffs

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

TCE – Tratado da Constituição Europeia

TUE – Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht)

UE – União Europeia dos 15

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

RESUMO

O estudo das migrações e o seu relacionamento com o desenvolvimento dos países adquiriu grande importância com o processo de globalização mundial em curso. O seu enquadramento teórico é diversificado e de abordagem multi-disciplinar, partindo da escola neoclássica e abrangendo, nas décadas recentes, teorias heterodoxas como a segmentação dos mercados, enclaves étnicos, teorias estruturalistas e institucionalistas, entre outras.

Neste trabalho estudamos as principais abordagens teóricas no que diz respeito às determinantes estruturais dos fluxos migratórios, para posteriormente analisar o nexo existente entre migrações e o processo de desenvolvimento das economias envolvidas neste fenómeno, bem como o impacto causado nos países de envio e de acolhimento dos indivíduos migrantes, em termos das suas estruturas económica, social e política.

São igualmente analisadas as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento em vigor na União Europeia (ao nível comunitário e de cariz nacional), tendo em vista a formulação de sugestões de actuação das instituições comunitárias para uma efectiva compatibilização e melhor coordenação das duas políticas, de forma a promover o processo de desenvolvimento dos países menos avançados e a redução dos incentivos à emigração para os países desenvolvidos, sem descurar os objectivos internos da União.

Palavras Chave: teoria das migrações, migrações internacionais, processo de desenvolvimento, política de imigração, cooperação para o desenvolvimento, União Europeia.

ABSTRACT

The study of migrations and their relationship with the countries' development acquired great importance with the ongoing globalisation process. Their theoretical framework is diversified and of a multidisciplinary approach, starting from the neoclassic school and covering, in the recent decades, heterodox theories such as the markets' segmentation, ethnic enclaves, structural and institutional theories, among others.

In this work we study the main theoretical approaches in what concerns the structural determinants of migration flows, to analyse then the existing nexus between migration and the development process of the economies involved in this phenomenon, as well as the impact caused by the migrant individuals in the sending and receiving countries in terms of their economic, social and politic structures.

We analyse as well the immigration and cooperation for development policies in force in the European Union (at community and national level), aiming to formulate action suggestions of the communitarian institutions to effectively make these policies compatible and improve the coordination among themselves, in order to promote the development process of the less advanced countries and the reduction of emigration incentives towards the developed countries, without forgetting the internal objectives of the Union.

Keywords: migration theory, international migrations, development process, immigration policy, cooperation for development, European Union.

Índice

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS	13
AGRADECIMENTOS	15
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1: TEORIAS DAS MIGRAÇÕES	21
1.1. TEORIAS MICRO	23
1.1.1. <i>A Escola Neoclássica e a Teoria Push-Pull</i>	24
1.1.2. <i>Teoria do Capital Humano</i>	29
1.2. TEORIAS MACRO	32
1.2.1. <i>Mercado de Trabalho Dual, Economia Informal e Enclaves Étnicos</i>	33
1.2.2. <i>Teorias Estruturais do Capitalismo e Teoria dos Sistemas-Mundo</i>	39
1.3. OUTROS CONTRIBUTOS TEÓRICOS	42
CAPÍTULO 2: O NEXO MIGRAÇÕES – DESENVOLVIMENTO	47
2.1. O DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO DINÂMICO DE LONGO PRAZO	48
2.2. A RELAÇÃO ENTRE FLUXOS MIGRATÓRIOS E DESENVOLVIMENTO	51
2.3. O IMPACTO DAS MIGRAÇÕES NOS PAÍSES DE ENVIO	55
2.3.1. <i>Impacto na Economia e no Mercado de Trabalho</i>	56
2.3.2. <i>Impacto Demográfico e Qualificacional – Brain Drain, Brain Gain</i>	62
2.3.3. <i>Impacto Político e Social</i>	67

2.4. O IMPACTO DAS MIGRAÇÕES NOS PAÍSES DE ACOLHIMENTO	69
2.4.1. <i>Impacto na Economia e no Mercado de Trabalho.</i>	
<i>Impacto Fiscal</i>	71
2.4.2. <i>Impacto Demográfico e Qualificacional –</i>	
<i>Brain Gain, Brain Waste</i>	73
2.4.3. <i>Impacto Político e Social</i>	75
CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NA UNIÃO EUROPEIA	77
3.1. FLUXOS MIGRATÓRIOS E POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO – HISTÓRIA RECENTE	77
3.1.1. <i>Mudanças no Continente Europeu: da Emigração à Imigração</i>	77
3.1.2. <i>As Políticas Recentes de Imigração na União</i>	80
3.2. A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	86
3.2.1. <i>A Abertura da União aos Países em Desenvolvimento nos Anos Recentes</i>	87
3.2.2. <i>Enquadramento Político – Traços Actuais e Perspectivas Futuras</i>	90
3.3. POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – OS QUATRO “C’S”	91
3.3.1. <i>Desafios e Sugestões de Política</i>	92
3.3.2. <i>Coerência, Coordenação, Complementaridade e Consistência de Políticas: Dinâmica Recíproca de Actuação</i>	99
3.3.3. <i>Coesão Interna como Prelúdio da Europa Unida rumo ao Mundo Unido</i>	101
CONCLUSÕES	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

Lista de Quadros e Gráficos

Quadro I	
Modos de integração dos imigrantes na sociedade	39
Quadro II	
Vantagens e desvantagens da migração no país de envio	56
Quadro III	
Vantagens e desvantagens da migração no país de acolhimento	70
Gráfico I	
Relação entre intensidade de emigração e grau de desenvolvimento	61

AGRADECIMENTOS

Ao longo destes dois anos, nunca vivi solitariamente esta aventura. Citar nomes é arriscado, pois posso deixar alguém injustamente esquecido. O meu agradecimento vai, pois, para todos aqueles que, mais do que transmitirem conhecimento, sempre me incentivaram na procura da Sabedoria, aquela que não se aprende nos livros...

Ainda assim, gostaria de fazer dois agradecimentos específicos.

Mãe, Pai e Luísa, a vocês um "Obrigada!" especial por se fazerem sempre presentes e me darem, continuamente, força para continuar.

Ao Professor João Peixoto agradeço o apoio, a orientação excelente e as conversas, que mais do que esclarecer ou fornecer pistas de investigação, foram autênticas sessões de "terapia" para renovar energias e continuar o trabalho!

Desde sempre procurei que o Mestrado não fosse uma aquisição egoísta de conhecimentos, mas que constituísse, desde a primeira aula até à última linha da dissertação, uma forma de melhor servir a sociedade. Espero que este trabalho constitua um instrumento, ainda que muito pequeno, para atingir este objectivo.

INTRODUÇÃO

O interesse no estudo das migrações internacionais variou consideravelmente ao longo do tempo, de acordo com as diversas ondas migratórias, como referem Brettel e Hollifield (2000a). Segundo Nyberg-Sorensen, Hear e Engberg-Pedersen (2002a), consoante o momento da História considera-se as migrações benéficas ou prejudiciais ao desenvolvimento, com implicações quanto à formulação de políticas de imigração e desenvolvimento. Recentemente, o aumento da intensidade dos fluxos temporários colocou em realce o relacionamento, existente ou potencial, entre os países de origem e de acolhimento envolvidos no processo, em particular o nexos entre fluxos migratórios e o processo de desenvolvimento de uns e outros.

A temática das migrações, como se poderá verificar ao longo deste trabalho, reveste-se da riqueza da interdisciplinidade entre várias ciências sociais, factor particularmente visível no capítulo destinado ao estudo das teorias das migrações. Contudo, é de realçar que neste trabalho optámos por conferir uma maior relevância aos aspectos de natureza económica, em consonância com a formação de base da autora, não menosprezando, porém, o valioso contributo de disciplinas como a sociologia e outras.

O estudo das migrações torna-se particularmente pertinente dado que, como referem Rourke e Sinnott (2003), os fluxos migratórios são uma das dimensões mais visíveis do processo de globalização mundial. Acontecimentos como os choques petrolíferos, a queda do bloco soviético na década de 90, a crise do Golfo, a crise financeira asiática de 1997 (que se alastrou depois a diversas economias em desenvolvimento do resto do mundo), a permanente situação de refugiados no Corno de África, e outros, geraram enormes fluxos migratórios (nomeadamente migrantes ilegais e para e em busca de asilo político) como refere Appleyard (1992). As migrações ganharam um carácter político com impacto social, revelando “laços estreitos entre mudanças políticas e económicas e os movimentos populacionais” (cf. Castles, 2000: 280).

O conceito de migração varia segundo o autor estudado. Keely (2000) considera migração como a alteração da residência habitual, incluindo o atravessar de uma fronteira política. Por seu turno, Castles (2000) distingue migrações internas¹ de internacionais. Ainda que alguns autores conside-

1. O autor considera migrações internas como a deslocação de uma área para outra dentro de um só país.

rem que ambas fazem parte do mesmo processo e devem, portanto, ser estudadas em conjunto, o nosso objecto de estudo centra-se, exclusivamente, nas migrações internacionais.

Segundo a ONU (1997), nem todos os indivíduos que atravessam uma fronteira política são migrantes, sendo que tal classificação depende de critérios como a duração da estadia, ou (em termos da perspectiva de Estado) factores de cidadania e razão para admissão. Sobre este ponto não nos iremos debruçar neste trabalho.

Os migrantes podem ser agrupados segundo características homogéneas, classificação pertinente para efeitos de investigação, já que estas tipologias reúnem, regra geral, os migrantes por causas comuns de migração². Vários autores, como Appleyard (1992), Castles (2000) e Peixoto (1998) consideram as seguintes categorias de migrantes: os trabalhadores temporários³; aqueles com elevadas qualificações⁴ e de negócios, geralmente em circulação temporária; os irregulares (sem documentos); os refugiados, exilados e os que migram com carácter forçado⁵; os migrantes permanentes ou para reunificação familiar (com o objectivo de se reunirem a algum membro da família que tinha migrado anteriormente); finalmente, alguns autores consideram ainda a migração enquanto o regresso do indivíduo ao seu país de origem. Neste trabalho, optámos por analisar os fluxos migratórios internacionais motivados pela procura de trabalho⁶, também denominados de migrações económicas.

O estudo do nexa migrações – desenvolvimento leva-nos a precisar que entendemos desenvolvimento económico como conceito alargado, abrangendo os processos de crescimento económico (conjuntural) e a transformação da economia (estrutural), abrangendo sem dúvida as dimensões económicas mas também sociais, culturais, políticas e outras, do país em questão.

2. Castles (2000) refere que estas categorias não se baseiam em critérios de raça ou etnia.

3. Muitos dos indivíduos que migram por razões de trabalho tencionam, pelo menos no início, regressar ao país de origem. Com o decorrer do tempo, muitos acabam por se tornar migrantes permanentes.

4. No nosso trabalho não efectuamos a distinção entre habilitações (percurso efectuado no sistema educativo) e qualificações profissionais (adquiridas ao longo da vida activa do indivíduo).

5. Os que migram, nomeadamente, após desastres naturais ou projectos de desenvolvimento.

6. Ostergaard-Nielson (2003) sugere a seguinte tipologia de países de envio dos emigrantes em (i) países exportadores de factor trabalho, (ii) países de independência recente (antigas colónias e países da Europa de Leste são bons exemplos) e (iii) países em conflito; para os objectivos deste trabalho, iremos considerar países de envio aqueles referentes à primeira categoria proposta pela autora.

No seguimento da constatação que as “políticas de ajuda ao desenvolvimento, assistência humanitária, migração e protecção dos refugiados são internamente inconsistentes e ocasionalmente contraditórias” (cf. Nyberg-Sorensen, Hear e Engberg-Pedersen, 2002a: 4), iremos debruçar-nos sobre a problemática da formulação de políticas públicas nesta matéria, nomeadamente no domínio da cooperação para o desenvolvimento, por forma a reduzir o incentivo às migrações dos países em desenvolvimento para os mais avançados. Neste sentido, procuraremos ir de encontro à ideia, defendida por Todaro, que causas e consequências dos fluxos migratórios estão no coração da problemática contemporânea do desenvolvimento e das políticas públicas que o promovem.

Para tal, utilizámos como hipóteses de trabalho a constatação do processo de globalização mundial ocorrido nas últimas décadas, que gerou o aumento das disparidades entre os países. Sendo reconhecido que o incentivo à migração nasce das disparidades internacionais existentes, torna-se, então, pertinente estudarmos se existiu, como consequência do aumento destas disparidades, um reforço do incentivo à migração. Em segundo lugar, importa aferir se o padrão actual de fluxos migratórios contribui para atenuar ou acentuar as disparidades, nomeadamente em termos do processo denominado de *brain drain* e do impacto das remessas enviadas pelos migrantes para os seus países de origem. Finalmente, procuraremos averiguar em que medida a existência de políticas públicas trava as migrações no médio e longo prazo.

A metodologia de investigação consistiu, maioritariamente, em análise bibliográfica e documental, procurando privilegiar a diversidade de fontes e bases de dados consultadas (fontes administrativas e inquéritos). No que diz respeito a fontes bibliográficas, foram consultadas publicações de diversas bibliotecas académicas (com presença física ou consulta online), enquanto a análise de documentos se consubstanciou no estudo de textos oficiais e publicações de organismos internacionais como as Instituições Comunitárias, a ONU e duas das suas principais agências, ou seja, o Banco Mundial e o FMI.

Quanto a bases de dados, consultámos publicações estatísticas das diversas fontes já apresentadas, sendo de mencionar uma dificuldade encontrada na recolha de informação, já que, tal como refere Castles (2000), existe uma grande diversidade de metodologias de definição de migrantes e respectivas categorias. Tal facto limita não só a comparação internacional dos dados mas também a elaboração de políticas migratórias (que

têm de ser concebidas, e mais tarde implementadas, sem o necessário suporte estatístico de base da realidade existente, conjuntural e estrutural). O problema da migração irregular agrava as dificuldades estatísticas, dado que muitos migrantes irregulares não são abrangidos nos dados, tornando-os menos representativos da realidade existente ao nível da população migrante existente nos países.

Desta forma, no primeiro capítulo iremos procurar compreender as determinantes estruturais da decisão de migração dos indivíduos, analisando autores oriundos de diferentes escolas de pensamento, já que as teorias das migrações se desenvolveram não só por influência dos vários ramos de pensamento económico, mas também, segundo Kearney (1986), pelo contributo de ciências como a antropologia, a sociologia, a geografia, entre outras. O estudo do nexa entre migrações e desenvolvimento, apresentado no segundo capítulo, permitir-nos-á compreender a interdependência entre ambos, bem como os efeitos gerados nos países de envio e de acolhimento dos migrantes. Seguidamente, estando conscientes dos factores indutores de migrações e do nexa entre estas e o processo de desenvolvimento das economias, iremos procurar definir, ao longo do terceiro capítulo, a melhor articulação possível entre políticas como a de imigração, cooperação para o desenvolvimento e outras, tendo como objectivo principal a redução dos incentivos à emigração para os países desenvolvidos.

CAPÍTULO 1: TEORIAS DAS MIGRAÇÕES

Ao longo da História, sempre existiram, com maior ou menor intensidade, os “movimentos populacionais, em resposta ao crescimento demográfico, às alterações climáticas e às necessidades económicas”⁷ (cf. Castles, 2000: 273). Foi, porém, a Europa, primeiro pelos Descobrimentos e, mais tarde, com o processo de colonização dos respectivos territórios, quem deu um grande impulso ao desenvolvimento dos fluxos migratórios. Papademetriou (2001), analisando o padrão recente das migrações internacionais, constatou que o ritmo de evolução é contínuo, mas não demasiado acentuado; a distribuição geográfica tem-se mantido estável; o impacto em termos de dimensão da população é reduzido, mas é mais considerável a magnitude em termos de crescimento e distribuição populacional; finalmente, não menos importante, enquanto o padrão de imigração internacional existente na Europa, América do Norte e Oceânia é de carácter inter-regional, na Ásia e na África assume uma distribuição intra-regional.

Os fluxos migratórios internacionais são, segundo Castles (2000), parte integrante do processo de globalização. Porém, ao contrário da liberalização dos fluxos de capitais e de mercadorias, as migrações são regularmente vistas como “potenciais ameaças à soberania e identidade nacionais e muitos Governos e movimentos políticos procurem restringi-las” (cf. Castles, 2000: 271).

Quais os factores determinantes das migrações? Quer nos países de origem, quer de destino, podem ser referidas as “condições do mercado de trabalho, as leis e políticas [...] a informação e os fluxos de informação, [...] os efeitos das cadeias migratórias, as restrições orçamentais (que podem influenciar a capacidade dos potenciais migrantes em pagar os custos de transporte), e quase tudo aquilo que afecta o desejo de viver/trabalhar no destino, por oposição ao país de origem, desde a etnia ou a violência política ao clima” (cf. Glover et al., 2001: 3). Estes são apenas alguns dos elementos a ter em consideração no estudo das causas dos fluxos migratórios.

O nosso objecto de estudo centra-se nas migrações internacionais e, em particular, nas migrações económicas, frequentemente denominadas de migrações voluntárias, como refere Keely (2000), ainda que seja necessário ter presente a existência de fluxos migratórios por outros motivos, como já

7. O autor refere como exemplo a formação das Nações, Estados e Impérios, no seguimento de guerras.

referimos. Importa ter presente a noção de que, normalmente, “não existe imigração sem uma procura económica específica” (cf. Peixoto, 2002: 61). Também Chiswick (2000) acentua a motivação essencial das migrações como sendo de índole económica (por comparação aos refugiados, por exemplo, ou aos que migram em consequência de uma decisão tomada por terceiros).

São variados os espectros existentes quanto ao estudo teórico das migrações. Massey et al. (1993) começam por distinguir, na sua análise, as abordagens que focam o despoletar dos movimentos migratórios internacionais daquelas que privilegiam, enquanto domínio de análise, o estudo da continuação dos movimentos a partir do momento em que estes se desencadeiam. Dentro do primeiro grupo podem ser consideradas a teoria neoclássica (abordagens micro e macro), a teoria do mercado de trabalho dual, a teoria dos sistemas-mundo e a nova economia das migrações. No segundo conjunto são abarcados domínios como a teoria das redes sociais, a teoria dos sistemas migratórios, a teoria institucional e a teoria da causalidade cumulativa.

Peixoto (1998), por seu turno, numa abordagem efectuada sob o prisma da sociologia económica, apresenta a possibilidade de estudo das migrações segundo uma perspectiva individualista ou holista. Conjugando conceitos de economia e sociologia, a primeira perspectiva apresenta abordagens como a racionalidade instrumental, os rendimentos do trabalho, o investimento em capital humano, o ciclo de vida, a carreira e mobilidade social. A segunda, por seu turno, na mesma óptica apresentada pelo autor, traz para o estudo das migrações as questões da segmentação do mercado de trabalho, os sistemas espaciais e sistemas-mundo, os sistemas migratórios, bem como o papel das famílias, instituições, organizações, redes migratórias e enclaves étnicos.

Segundo Brettel e Hollifield (2000a), deve também ser referenciada uma outra perspectiva, consoante o centro do estudo, isto é, se é colocado o enfoque na política de imigração ou nas forças de mercado ou se, por outro lado, se se privilegia, enquanto domínio de estudo, o indivíduo ou a sua família que efectua a migração.

Seguidamente, apresentamos diversas abordagens teóricas, começando pelas teorias de inspiração micro: escola neoclássica e teoria *push-pull* (enquanto domínio de estudo, privilegiam a decisão individual de migração face a diferenciais de rendimentos e emprego entre países) bem como o pensa-

mento neoclássico como generalização da abordagem micro e, finalmente, a teoria do capital humano (estuda o papel do capital humano e a sua influência nos fluxos migratórios). De seguida, passamos às teorias de cariz macro, nomeadamente o mercado de trabalho dual, a economia informal e enclaves étnicos (transfere o objecto de estudo para o contexto institucional da estrutura e necessidades da economia) e as teorias estruturais do capitalismo e dos sistemas-mundo (abordagem teórica essencialmente focada na economia política, focando a bipolarização do mundo entre economias desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento). Finalmente, de uma forma sucinta, apresentamos um pequeno ponto dedicado a outras abordagens teóricas (a nova economia das migrações, a teoria dos sistemas migratórios e a teoria das redes sociais).

1.1. Teorias Micro

O estudo das migrações internacionais tem sido feito, essencialmente, no decorrer do último século, acompanhando as principais ondas migratórias internacionais. O trabalho pioneiro, considerado como clássico, remonta a 1885 (tendo posteriormente sido mais desenvolvido, em 1889) e o seu autor, Ravenstein, nele apresentou diversas leis estatísticas da migração, deduzidas a partir de um estudo efectuado, de carácter eminentemente empírico⁸. Castles e Miller (2003), referindo-se a este trabalho pioneiro, sublinham alguns aspectos das leis enunciadas por Ravenstein, nomeadamente a tendência para a existência de migrações de indivíduos oriundos de zonas altamente povoadas para outras com menor concentração populacional, de regiões mais pobres para outras mais desenvolvidas, a relação entre fluxos migratórios e as flutuações conjunturais existentes, periodicamente, nos ciclos económicos.

Lee (1966) considera que foi ao longo do século XX que se deu o desenvolvimento mais acentuado do estudo das migrações. Contudo, a abordagem inter-disciplinar existente dos fluxos migratórios, de acordo com Nikolinos (1975) pode ser estudada segundo diferentes perspectivas⁹, sendo vantajosa do ponto de vista do enriquecimento mútuo que as diversas disciplinas trazem ao estudo. Porém, não deixa de apresentar alguma carência que se

8. Ravenstein concluiu diversas leis, nomeadamente quanto à distância percorrida pelos migrantes, o contra-efeito gerado em cada movimento migratório, o tipo de migrantes mais comuns, entre outras.

9. O autor explica algumas: as migrações são movimentos populacionais, são não só um fenómeno individual que afecta famílias inteiras mas também um fenómeno de classes envolvendo estratos da sociedade.

traduz numa certa orfandade enquanto ciência social autónoma de base, que não só a sustente teoricamente mas proporcione, também, a criação e consolidação das bases de uma doutrina, bem como de um corpo teórico de análise, que lhe permita ser posteriormente estudada enquanto ciência social de pleno direito.

1.1.1. A Escola Neoclássica e a Teoria *Push-Pull*

Partindo da ciência económica como elemento de referência, a escola neoclássica apresenta um paradigma de base de estudo das migrações, oriundo da explicação dos movimentos internacionais do factor produtivo trabalho como parte integrante do processo de desenvolvimento económico dos países. Desde o início se intui, então, que para os neoclássicos “a análise dos fluxos de trabalho [é] um ingrediente central em qualquer discussão do equilíbrio do mercado de trabalho” (cf. Borjas, 2000: 1).

Segundos os neoclássicos, um dos determinantes mais óbvios das migrações tem uma natureza económica, caracterizada pela “disparidade nos níveis de rendimento, emprego e bem-estar social entre diferentes áreas” (cf. Castles, 2000: 272)¹⁰. Por sua vez, Keely (2000) sintetiza o contributo desta escola como resultado do equilíbrio entre a existência de diferenciais de salários e a probabilidade do migrante encontrar um emprego¹¹, tendo, para tal, de passar por um processo de tomada de decisão individual, após analisar os custos e benefícios inerentes¹².

Lee (1966) argumenta que esta decisão não é completamente racional. Existem não só aspectos objectivos a ter em consideração na decisão, mas também outros, de carácter subjectivo: os migrantes devem ter em consideração “os custos da viagem, os custos de manutenção [...], o esforço desenvolvido na aprendizagem de uma língua e cultura novas, as dificuldades experimentadas na adaptação a um novo mercado de trabalho, e os custos psicológicos de cortar com laços antigos e criar outros novos” (cf. Massey et al., 1993: 434) e ponderar outros factores, como referem Rourke e Sin-

10. Conforme apresentaremos mais tarde, este argumento será muito criticado pelas novas escolas de pensamento teórico entretanto surgidas.

11. Para medir esta probabilidade utiliza-se, frequentemente, como *proxy*, a taxa de desemprego.

12. Esta análise é feita, segundo Massey et al. (1993), através da estimação dos custos e benefícios de deslocação para um destino alternativo, de forma que a decisão final é a de migrar para o destino onde o benefício líquido actualizado para o momento presente é maior no horizonte temporal global.

nott (2003), de carácter sociológico e de inserção num novo contexto social, como os sentimentos de nacionalismo, cidadania, e de pertença à sociedade do país de acolhimento.

É de esperar que, no curto prazo, os custos sejam superiores aos benefícios, tendo em conta os elevados custos pecuniários (que anteriormente referimos), e psicológicos a serem suportados. No médio e longo prazo, o migrante espera inverter a situação, visto que os custos iniciais são amortecidos, enquanto os ganhos começam a ganhar um peso superior, dada a melhor situação laboral, uma maior integração no país e na sociedade de acolhimento, factores que reduzem os custos psicológicos da migração.

Desta forma, é pela análise dos vários factores que mencionámos que o migrante pode aferir do *net return to migration* (Stalker, 2000), ou seja, o rendimento líquido provável que obterá com a migração, análise que deve ser feita numa perspectiva de médio e longo prazo.

Recordemos alguns pressupostos de base da escola neoclássica: no centro da análise localiza-se o indivíduo que, como já referimos, age racionalmente, analisando os custos e benefícios da migração, de forma a maximizar o seu bem-estar e a sua utilidade individual; existe perfeita informação acerca do modo de actuação dos mercados que, por seu turno, funcionam sem qualquer ineficiência; os diversos factores produtivos existentes têm um carácter homogéneo e são perfeitamente móveis.

Desta forma, do ponto de vista neoclássico a teoria das migrações revela-se, em alguma medida, similar àquela do comércio. De facto, e de acordo com o preconizado pelo estudo de Heckscher-Ohlin¹³, o trabalhador de um país onde se verifica um excesso relativo de mão-de-obra¹⁴ (e, conseqüentemente, um menor salário de equilíbrio, reflexo de uma produtividade marginal por trabalhador mais reduzida) tem um incentivo económico a migrar para o país onde, inversamente, existe uma escassez relativa de mão-de-obra, ge-

13. Sendo relativo ao comércio internacional, não nos debruçamos em detalhe sobre este modelo. Porém, é de referir o seu teorema de base, que defende que um país com abundância de capital exporta bens capital-intensivos, e um país com abundância de trabalhadores exporta bens trabalho-intensivos. Desta forma, o teorema Heckscher-Ohlin demonstra que as diferenças na dotação e abundância de factores produtivos entre países (factor trabalho incluído) são uma das razões para existir comércio internacional.

14. O carácter “relativo” refere-se à análise da dotação do trabalho face à quantidade de capital disponível. Nos países com menor grau de desenvolvimento, existe um excesso do factor produtivo trabalho relativamente à quantidade de capital existente, enquanto o inverso acontece nos países mais avançados.

radora de salários mais elevados. Este progressivo movimento de indivíduos atenua, no país de origem, o relativo excesso de trabalhadores e, por seu turno, contribui para que, na economia de acolhimento, a relativa escassez de trabalhadores seja colmatada.

Os salários, enquanto medida de ajustamento entre a oferta e a procura de um bem (neste caso, o factor produtivo trabalho), reflectem igualmente a movimentação de trabalhadores, ajustando-se progressivamente até à situação de equilíbrio a nível internacional, onde não existe excesso nem défice de mão-de-obra e, por sua vez, o salário de equilíbrio é igual em todos os países, reflectindo apenas o diferencial equivalente ao custo da migração internacional.

O indivíduo terá, então, incentivo a migrar se a probabilidade de conseguir um salário no país de destino (medida pelo produto dos ganhos esperados pela taxa de emprego) for igual ou superior àquele que auferir no país de origem, cobrindo ainda os custos inerentes à migração¹⁵. A dimensão dos fluxos será tanto maior quanto mais acentuados forem os diferenciais existentes dos ganhos esperados e das taxas de emprego; desta forma, é de esperar que, por seu turno, cessem os fluxos migratórios quando estes diferenciais estiverem igualizados.

A escola neoclássica apresenta, igualmente, um modelo de cariz macro, que generaliza, em grande medida, o processo individual de abordagem dos mercados¹⁶, como refere Gale (1973), considerando que os fluxos migratórios devem ser vistos como uma sequência de decisões individuais¹⁷. De acordo com o teorizado pelos neoclássicos e ampliado a partir da abordagem micro, de carácter individual, para a óptica macro, com o mercado global como referência, os países com maior dotação relativa de trabalho face ao capital

15. Olesen (2002) menciona, para além dos custos pecuniários das migrações, os custos psicológicos, as dificuldades de adaptação a um novo país e sociedade, um mercado de trabalho com regras e modo de funcionamento diferentes, factores que devem ser tidos em consideração na análise dos diferenciais de rendimento entre países e, conseqüentemente, dos estímulos à migração.

16. Esta abordagem considera os fluxos migratórios agregados como o resultado do somatório de movimentos individuais, efectuados com base na análise custo-benefício anteriormente referida. Neste sentido, as conclusões do modelo macro são em grande medida similares àquelas do modelo micro, apenas generalizadas.

17. Borjas (1994) considera que a aplicação das leis macro-económicas da concorrência perfeita, no que ao equilíbrio de mercados e do livre comércio diz respeito, deve gerar uma mobilidade tal dos diversos factores produtivos entre países que esta possa ser um contributo válido para aumentar o bem-estar e eficiência globais.

geram menores salários de base (reflectindo o excesso relativo do primeiro factor relativamente ao segundo) e, ao invés, os países com escassez de mão-de-obra face ao capital têm salários de equilíbrio mais elevados.

É, então, segundo este parâmetro que os neoclássicos explicam, numa perspectiva macro, a deslocação dos trabalhadores de países com baixos salários para outros com salários mais elevados. Aos fluxos de trabalho são ainda associados, segundo Massey et al. (1993), em sentido oposto, movimentos de capital, nomeadamente o capital humano, como anteriormente referimos, na medida em que a sua taxa de retorno é normalmente diferente daquela existente para o nível global dos salários. Estes fluxos de natureza oposta “devem ser mantidos conceptualmente distintos” (cf. Massey et al., 1993: 433), na medida em que estão associados a factores produtivos distintos.

As ideias inerentes ao pensamento da escola neoclássica que acabámos de apresentar são frequentemente apelidadas de teoria *push-pull*, segundo Lee (1966), que considera os “fluxos de trabalho como um resultado da pobreza e do atraso nas regiões de envio” (cf. Portes e Böröcz, 1989: 607). Por seu turno, Castles e Miller (2003) defendem essa denominação pelo facto de serem teorias que explicam as causas dos movimentos migratórios como uma combinação heterogénea de factores *push*, que empurram os indivíduos para fora das suas regiões de origem (de origem económica, social, política: crescimento demográfico mais ou menos acelerado, baixos padrões de vida, falta de oportunidades económicas, repressão política, entre outros), e de factores *pull* (um conjunto de vantagens comparativas nos países desenvolvidos que atraem essas mesmas pessoas, combinando vários factores como a procura de mão-de-obra, disponibilidade de terras, boas oportunidades económicas, liberdade política, e outros). Petersen (1958) considera que é necessário ter em conta a distinção entre as motivações dos migrantes e as causas sociais da migração em si, aquando da análise dos factores *pull*.

Portes e Böröcz (1989) referem que estes factores, *push e pull*, se elaboram basicamente sobre dois argumentos: o primeiro, segundo o qual são os trabalhadores dos sectores com menor grau de desenvolvimento, das sociedades mais pobres, aqueles que apresentam um maior incentivo a emigrar; um segundo argumento (base da teoria neoclássica) refere que a simples existência de disparidades económicas entre países deveria ser suficiente para gerar migrações internacionais. “No longo prazo, esses fluxos deveriam contribuir para igualizar os salários quer nas regiões subdesenvolvi-

das, quer nas desenvolvidas, levando ao equilíbrio económico” (cf. Castles e Miller, 2003: 23), caracterizado pela eficiência na alocação dos recursos, na medida em que ocorre a maximização da produtividade dos factores na sua utilização¹⁸.

Porém, diversas conclusões das teorias inerentes à escola neoclássica não foram comprovadas empiricamente, surgindo, segundo Portes e Böröcz (1989), duas críticas de base: a teoria *push-pull* não foi capaz de explicar alguns determinantes de carácter micro das migrações, como a diferente propensão a migrar por parte de indivíduos com características semelhantes¹⁹, nem certos determinantes macro, nomeadamente a diversidade de dimensão e sentido dos fluxos migratórios, como o comprovam os seus variados destinos, nomeadamente para regiões que já são altamente povoadas, ou ainda para países definidos, provavelmente em consequência de relacionamentos preexistentes²⁰. De facto, Lee (1966) defende que os fluxos migratórios se efectuam segundo trajectos definidos para destinos bem específicos. As teorias estruturais do capitalismo e a teoria dos sistemas-mundo, que estudaremos mais à frente, dedicam-se também à análise destas questões.

Para além desse facto, vários estudos empíricos demonstraram ainda a escassez existente em termos de resultados visíveis decorrentes dos fenómenos migratórios, como o teorizavam os neoclássicos, no mercado de trabalho (Gaston e Nelson, 2001).

São ainda colocados em questão diversos pressupostos da escola neoclássica, nomeadamente a existência de informação perfeita por parte dos indivíduos e a tomada de decisões racionais com total liberdade, bem como o processo de decisão determinada, completa e egoisticamente, de forma individual, quando é hoje também tida em consideração a influência dos contextos social e familiar na tomada de decisão do indivíduo, bem como do funcionamento dos mercados e das falhas a que estes estão sujeitos²¹.

18. Shrestha (1987) apresenta uma versão ambientalista da teoria *push-pull* de Lee, considerando que os movimentos migratórios são moldados por forças ambientais que constituem restrições e/ou oportunidades para as populações dos países em questão.

19. A teoria *push-pull* não consegue explicar porque razão, face ao mesmo contexto e condições, alguns indivíduos migram, enquanto outros não o fazem.

20. Mais tarde, alguns novos contributos defenderão a existência de laços históricos, de carácter colonial, e outros, para explicar a existência de fluxos migratórios definidos entre alguns países ou grupos de países.

21. Diversos modelos posteriores vão considerar a existência de distorções no funcionamento dos mercados, nomeadamente as restrições governamentais que podem ser introduzidas em termos de políticas de migração.

Neste ponto, Keely (2000) refere que todo e qualquer movimento migratório inclui não só elementos de escolha, mas também de pressão. Os primeiros, mesmo que se considere serem de índole exclusivamente individual (raciocínio coerente com a escola neoclássica), estão indubitavelmente em interacção com os segundos, de pressão, de origem externa, endógenos ao contexto social envolvente.

Por fim, segundo Portes e Böröcz (1989), a continuação dos fluxos migratórios, desde que são desencadeados, é autónoma das flutuações dos ciclos económicos existentes, não se explicando, como preconiza a teoria *push-pull*, por ajustamentos aos diferenciais de rendimento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

1.1.2. Teoria do Capital Humano

A teoria do capital humano, da qual Becker se apresenta como autor de referência, tem sido de grande relevância no estudo das migrações. Ao nível do pensamento neoclássico, Borjas (2000) considera os fluxos migratórios de trabalhadores como um investimento em capital humano, surgido em consequência dos diferenciais de salários existentes entre as economias e considerados como a causa principal das migrações.

No que diz respeito ao capital humano²², este pode ser definido como uma “actividade que influencia o rendimento real futuro pela incorporação de recursos nos indivíduos” (cf. Becker, 1962: 9). Considerando as migrações como uma forma de investimento em capital humano e que os indivíduos procuram maximizar o período de tempo de usufruto do retorno desse investimento, então “os jovens têm maior incentivo a investir porque poderão usufruir do retorno durante mais anos” (cf. Becker, 1962: 38). Na sequência dos movimentos migratórios e do investimento em capital humano, é de esperar que a própria dotação deste que cada indivíduo dispõe não só se desenvolva, mas também se altere, na medida em que podem ser feitos novos investimentos em capital humano, no país de acolhimento, segundo a tipologia de Becker.

Também Keely (2000) conclui que serão os jovens aqueles com maior incentivo a migrar, o que se vem a verificar, em termos empíricos, posteriormente. Evidentemente, tais são os casos em situações normais, não abran-

22. Segundo Becker (1962), os tipos de investimento em capital humano são: educação, formação profissional, cuidados de saúde, consumo de vitaminas e a procura de informação sobre o sistema económico.

gendo momentos particulares como “guerras, leis de imigração restritivas, depressões económicas” (cf. Keely, 2000: 50) ou outras justificações que contribuam para o abrandamento dos fluxos migratórios.

Bach e Schraml (1989) referem um grande contributo da teoria do capital humano no estudo dos fluxos migratórios, ao defenderem que esta abordagem teórica “reintroduziu a teoria da assimilação, abandonada há muito tempo para explicar o «progresso» [em termos de rendimento] de trabalhadores migrantes de baixos salários” (cf. Bach e Schraml, 1989: 322). A teoria da assimilação, referem estes autores, é, pois, relevante na medida em que traz, novamente, para o estudo das migrações a importância de valores e motivações. Desta forma, se se verificar, então, a progressão salarial, faz sentido considerar os fluxos migratórios como um investimento em capital humano, de acordo com o defendido por Becker.

Por seu turno, Borjas (2000) considera que os movimentos migratórios se verificam quando existe uma possibilidade razoável de o trabalhador recuperar o investimento que efectuou em capital humano, de modo que assim se pode explicar que os migrantes se movam dos países de baixo rendimento para aqueles mais desenvolvidos, dado que é nestes que podem auferir um maior retorno dos investimentos; desta forma, é de esperar que os fluxos migratórios sejam tanto mais acentuados quanto maior o diferencial de rendimento existente entre as economias.

Borjas (2000) analisa a possível selectividade dos migrantes²³, afirmando que estes são, regra geral, positivamente escolhidos se dispõem de qualificações acima da média, e negativamente no caso oposto. Considera ainda que a selectividade será tanto maior quanto mais acentuados forem os diferenciais entre os países (e menores dentro do próprio país de origem) e maiores os custos de migração. A questão da possível selectividade dos migrantes é importante na medida em que, segundo Chiswick (2000), permite compreender as consequências económicas e sociológicas dos fluxos migratórios nos países envolvidos. O autor defende que um nível superior de qualificações ou de investimento em capital humano confere aos migrantes uma maior capacidade de adaptação, inserção e de contribuição activa para a sociedade de acolhimento.

23. Factor também analisado, do ponto de vista dos países desenvolvidos, adiante neste trabalho, no capítulo 3.

Castles e Miller (2003), sobre este ponto, aludem à possibilidade de existência do fenómeno de fuga de cérebros nos países de emigração, já identificado e estudado desde os anos 60, usualmente denominado de *brain drain*, traduzido pela “transferência internacional de recursos sob a forma de capital humano, isto é, a migração de indivíduos com qualificações relativamente elevadas dos países em desenvolvimento para aqueles desenvolvidos” (cf. Beine, Docquier e Rapoport, 2002: 2).

Uma outra lógica existente é distinta daquela associada aos movimentos do factor trabalho que, de acordo com os princípios neoclássicos, se desloca entre países e se ajusta em termos de oferta e procura no mercado de trabalho, até atingir a igualização dos salários. O factor produtivo capital (e o capital humano, especificamente), por seu turno, mover-se-ia segundo uma lógica de recuperação do investimento efectuado (avaliada em termos da taxa de retorno actualizada para o presente), explicando-se então a sua movimentação para os países mais desenvolvidos, onde o retorno pelo investimento feito é, como referimos anteriormente, superior.

Podemos referir ainda uma outra abordagem, que considera o capital humano como uma forma específica do factor produtivo capital. Desta forma, também aqui os fluxos de capital humano entre países são considerados como muito relevantes no estudo das migrações. Contudo, ao contrário do que anteriormente referimos para o fluxo do factor trabalho, o factor capital (e de um modo particular os fluxos de capital humano) constitui-se como um movimento de sentido contrário ao do factor trabalho, deslocando-se, portanto, dos países mais desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento.

Desta forma, segundo esta abordagem teórica, mantém-se a coerência da lógica de actuação, isto é, o capital humano move-se dos países onde existe relativamente em maior quantidade (mais desenvolvidos), tendo consequentemente uma produtividade marginal mais reduzida, para aqueles onde existe em menor quantidade, de modo que terá uma produtividade, por unidade produzida, superior.

O modelo de Heckscher-Ohlin, que apresentámos anteriormente, explica, segundo Rourke e Sinnott (2003), o facto de os salários reais dos trabalhadores com elevadas qualificações serem superiores nos países em desenvolvimento (dada a sua escassez) face aos países desenvolvidos, e, inversamente, os salários reais dos trabalhadores menos qualificados serem superiores nos países desenvolvidos do que naqueles em desenvolvimento. Consequentemente, se os pressupostos de livre circulação dos factores

produtivos se verificarem, será de esperar a deslocação dos trabalhadores mais qualificados dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento (onde, pela sua escassez relativa, auferem salários superiores), enquanto os indivíduos com menores qualificações se deslocam no sentido inverso (pelas mesmas razões).

Se existir o pleno funcionamento dos mercados, nomeadamente quanto à livre circulação de pessoas, é de esperar que as migrações penalizem os mais qualificados nos países em desenvolvimento (dado que a entrada de outros com elevadas qualificações gera a redução dos salários locais) e beneficiem aqueles com menores qualificações, já que a emigração de pessoas com estas características deve gerar um aumento do nível salarial para esta categoria de indivíduos (pela redução da oferta disponível). Nos países desenvolvidos deve ocorrer o inverso: é de esperar um benefício para os indivíduos mais qualificados, enquanto os trabalhadores com menores qualificações devem ver os seus salários diminuir.

1.2. Teorias Macro

São diversos os novos contributos teóricos recentes, de vertente macro (para além da perspectiva neoclássica, que em grande medida traduz a generalização da teoria micro da mesma escola de pensamento), muitos deles representando um corte com as teorias ditas clássicas e apresentando uma orientação para disciplinas como a sociologia económica, o que se traduz na tomada em consideração não só de pressupostos de restrições individuais (de cariz micro), nomeadamente em termos da racionalidade dos indivíduos na tomada de decisões, mas também dos constrangimentos criados pelo ambiente social em que os indivíduos se inserem, na medida em que este “modifica o comportamento de maximização dos indivíduos, levando a previsões diferentes daquelas dos modelos económicos convencionais” (cf. Portes, 1995: 3).

Importa referir que, tal como o contexto social influencia o indivíduo, também este último interage (ou procura interagir) com o ambiente que o rodeia, gerando-se, assim, uma interacção entre os indivíduos²⁴, que não são mais agentes económicos isolados no seu comportamento, atitudes e decisões, como era considerado segundo o pensamento neoclássico.

24. Portes (1995) refere que as acções económicas dos indivíduos têm uma orientação social, em diferentes domínios, como as considerações morais, os objectivos sociais dependentes de terceiros – aprovação pelo grupo, mérito, estatuto, poder – e as expectativas dos indivíduos.

É neste contexto de interacção entre o indivíduo, o contexto que o rodeia e os relacionamentos entre os vários actores sociais, que surgem novos contributos, como a teoria do mercado de trabalho dual, economia informal e enclaves étnicos, as teorias estruturais do capitalismo e a teoria dos sistemas-mundo, a nova economia das migrações, a teoria dos sistemas migratórios e a teoria das redes sociais.

1.2.1. Mercado de Trabalho Dual, Economia Informal e Enclaves Étnicos

Quais os factores que contribuem para explicar a procura de imigrantes por parte das empresas ou, em termos generalizados, por parte do mercado como um todo nos países de acolhimento? Massey et al. (1993) consideram que a procura do factor trabalho por parte da sociedade em geral (afastando-se do prisma de decisão dos indivíduos como unidades singulares) é o factor de base que gera as migrações²⁵.

Também para Piore (1979) é na resposta a esta pergunta que encontramos a génese da dualização do mercado de trabalho em diversas economias. Este autor sugere três explicações plausíveis, uma de carácter optimista (considera os fluxos migratórios em resposta à escassez do factor trabalho no país de acolhimento), outra de cariz pessimista (vê a procura de migrantes como a resposta à necessidade de preencher a posição de base na pirâmide da hierarquia social) e uma de perfil intermédio, denominada de teoria do mercado de trabalho dual.

Quanto à primeira, relativa à escassez do factor trabalho como factor de atracção de imigrantes, podemos pressupor que esta se exerce sobretudo em períodos de expansão económica, altura em que é necessária uma maior quantidade de factor trabalho, que o mercado interno se revela, por vezes, incapaz de fornecer. Caso este escasseie, uma forma de as empresas colmatarem a sua falta é melhorando as condições de trabalho e/ou aumentando os salários para atrair trabalhadores²⁶ ou substituindo os factores produtivos entre si, utilizando uma menor quantidade de capital e maior

25. Segundo Keely (2000), as migrações enquanto recrutamento de trabalhadores (sobretudo jovens) podem ter como objectivo o equilíbrio dos sistemas de pensões dos países em desenvolvimento com populações em envelhecimento, bem como a tentativa de resolução de problemas associados a baixas taxas de fecundidade das respectivas sociedades.

26. Piore (1979) refere que esta alternativa pode gerar pressões inflacionárias na economia, na medida em que um aumento dos salários dos trabalhadores com empregos de menor prestígio na sociedade gera, por parte dos restantes grupos de trabalhadores, pressões para também eles serem contemplados com aumentos salariais, no intuito de se repor a escala de estatuto e prestígio social que o salário representa.

de trabalho. Porém, nesta situação o emprego total teria de se reduzir, pelo desaparecimento dos empregos onde se verifica a escassez de trabalhadores, ou então com a transferência desta escassez para outros empregos). A alternativa é, então, recrutar trabalhadores estrangeiros (na medida em que escasseiam os trabalhadores a nível nacional).

A segunda possibilidade refere a existência de hierarquias como a principal força motivadora das migrações quando se trata de preencher empregos na base da pirâmide da hierarquia social, representando os postos de trabalho com menor estatuto social que, a partir de uma determinada altura no processo de desenvolvimento das economias, os trabalhadores locais recusam preencher, pela falta de estatuto social que lhes está associado²⁷. Para um imigrante, porém, a base da pirâmide (à qual se associam os menores salários, seja numa lógica de total liberdade no equilíbrio entre oferta e procura deste factor produtivo, seja se considerado em termos de fixação salarial, como a existência do salário mínimo, comum em diversos países) pode tornar-se o ponto de entrada no mercado de trabalho do país de acolhimento.

Para o imigrante, não é relevante ou, pelo menos, não tão marcadamente como para as populações locais, a função de prestígio que o salário associa ao emprego dado que, pelo menos inicialmente, o imigrante se posiciona no exterior ou limite externo da estrutura social. Esta teoria, ainda que de cariz pessimista, consegue contornar, segundo o autor, algumas das limitações existentes na teoria económica convencional.

Finalmente, a teoria do mercado de trabalho dual situa-se numa posição intermédia entre as duas abordagens já referidas, fazendo a transposição da unidade individual ou agregado familiar para o “contexto institucional da estrutura económica e das suas necessidades” (cf. Keely, 2000: 52), contexto esse que provoca fluxos migratórios (e não apenas os factores *push* nos países de envio, como era referido na teoria *push-pull*, que anteriormente estudámos). Esta teoria considera o mercado de trabalho como uma realidade que não é nem uniforme, nem equilibrada (perspectiva defendida pelos neoclássicos como pressuposto de homogeneidade relativamente aos diversos mercados existentes). Piore (1979) vê o mercado de trabalho organizado em torno de dois segmentos (daí a designação dual), que não só estão separados mas também distintos, segundo Heisler (2000). Estes

27. Mishan e Needleman (1968) questionam as vantagens de duas hipóteses: recrutar imigrantes, promovendo a substituição do factor trabalho por capital ou, em alternativa, contratar estes trabalhadores, assegurando a oferta destes serviços e impedindo o aumento do seu preço (em consequência da menor oferta na falta de migrantes).

segmentos são, usualmente, denominados de mercado primário e mercado secundário, têm escassos canais de comunicação, formais e/ou informais entre eles, existindo entre ambos pouca mobilidade social e profissional.

Massey et al. (1993) referem ainda um outro aspecto, relacionado com a demografia da oferta de trabalho, e que tem vindo, recentemente, a sofrer fortes mudanças, com a alteração do tipo de empregos e o estatuto com que são vistos por uma parte importante da força de trabalho, que são os jovens e as mulheres. De facto, alguns dos empregos deste grupo social foram apropriados, no segmento secundário do mercado de trabalho, por sucessivas vagas de imigrantes.

São vários os autores que defendem que os imigrantes se localizam predominantemente no segmento secundário do mercado de trabalho, enquanto os empregos no segmento primário são, maioritariamente, ocupados pelas populações locais da sociedade do país de acolhimento. De facto, na medida em que os imigrantes não têm, frequentemente, as competências e qualificações exigidas pelo país de destino em termos de acesso ao mercado primário, vêm-se confinados ao segmento secundário do mercado de trabalho, onde, segundo Heisler (2000), são explorados em termos de mão-de-obra barata e, contrariamente ao que sucede no mercado de trabalho primário, têm poucas oportunidades de mobilidade social e, particularmente, profissional (enfrentam grandes dificuldades para passar do mercado secundário para o primário, onde, entre outras características, a mobilidade, nas suas diversas vertentes, mais facilmente se verifica).

Piore (1979) refere a existência do dualismo na economia, não só ao nível da distribuição dos factores produtivos capital e trabalho dentro da estrutura económica, mas também no interior do mercado de trabalho propriamente dito, onde separam os dois segmentos – primário e secundário – aspectos tão diversos como a segurança do emprego, o estatuto social que lhe é associado, a inserção (ou não) do trabalhador nos canais formais da economia, as condições de trabalho e grau de segurança inerente ao posto de trabalho, as qualificações exigidas, o grau de flexibilidade do emprego e as possibilidades de mobilidade ascendente salarial, entre outros.

Nas últimas décadas, com o intuito de reduzir o dualismo no mercado de trabalho, foram implementadas algumas medidas de protecção dos trabalhadores, que, porém, se revelaram úteis sobretudo para os que se encontram no interior do mercado de trabalho e, de forma particular, no segmento primário. De facto, Peixoto (2002) refere que, no seguimento de algumas

alterações estruturais e da introdução de novas formas de regulação do trabalho ocorridas ao longo dos últimos trinta anos, se tornou mais clara a precarização de algumas actividades e a necessidade de uma mão-de-obra mais flexível.

Também Piore (1979) defende que a definição de regras mais rígidas de actuação no mercado de trabalho tornou o mercado secundário, para as empresas, numa espécie de evasão, na medida em que este segmento não está sujeito às regras entretanto impostas para o segmento primário. Todavia, para quem entretanto chega, como os imigrantes, ao mercado de trabalho (entrando nele através do segmento secundário), o fosso que os separa do mercado primário acaba por se tornar ainda mais acentuado.

Começamos então por apresentar algumas características do processo das migrações, segundo esta teoria. De acordo com Piore (1979), os fluxos migratórios respondem, pelo menos numa fase inicial, a processos de atracção por parte dos países industrializados (nomeadamente por parte de empresas, ou instituições públicas governamentais que desempenham a função de recrutamento em seu nome)²⁸; quando um canal migratório desaparece, facilmente é substituído por outro, segundo a evidência empírica, colocando em evidência, como referem Portes e Böröcz (1989), o carácter aparentemente infinito da oferta de trabalho por parte dos imigrantes; ainda que estes se considerem a si mesmo como temporários, muitos acabam por não regressar mais ao país de origem ou, fazendo-o, voltam repetidamente ao país de acolhimento²⁹ (confirmando, por outro lado, a tendência de ser aparentemente impossível estancar um fluxo migratório uma vez que este é desencadeado, como estudaremos mais à frente, relativamente a outras abordagens teóricas); os imigrantes são, regra geral, pouco qualificados; finalmente, tendem a ocupar empregos no segmento secundário que a força de trabalho local já não aceita.

Este raciocínio confirma o ponto de vista dos que preconizam que os imigrantes não ocupam empregos locais: na medida em que população local e imigrantes se localizam em segmentos de mercado distintos (primário e secundário, respectivamente), não ocorre a concorrência por empregos. Os imigrantes ficam, geralmente, com os que a população local não quer, ou

28. O autor considera que este processo de recrutamento pode explicar, ao nível dos fluxos migratórios, o seu timing preciso e o direccionamento preciso entre países específicos (para um maior desenvolvimento deste aspecto, ver apresentação das teorias estruturalistas do capitalismo, mais adiante neste capítulo).

29. Este fenómeno é conhecido como migração circular. Falaremos dele mais adiante, no capítulo 2.

que, uma vez ocupados por imigrantes, se tornam socialmente etiquetados de tal forma que os locais não os ocupam novamente³⁰.

Porém, esta não é uma questão consensual e Piore (1979) refere diferentes abordagens, nomeadamente uma perspectiva que considera o trabalho dos imigrantes como sendo complementar àquele dos trabalhadores locais, na medida em que ocupam empregos distintos, mas referindo também uma abordagem que considera que uns e outros concorrem entre si, e que, caso não houvesse imigrantes no mercado de trabalho do país de acolhimento, o desemprego entre as populações locais diminuiria³¹. A teoria do mercado de trabalho dual contribui para reforçar o primeiro ponto de vista³².

Quanto ao efeito, em termos de equilíbrio salarial no mercado de trabalho do país de acolhimento, resultante da imigração, Borjas (2000) argumenta que, em princípio, seria de esperar uma redução do nível salarial nestes países, como referimos anteriormente aquando da abordagem da escola neoclássica. Porém, se considerarmos a existência de um mercado dual, então devem ocorrer dois equilíbrios, um em cada segmento, sendo que os salários do mercado primário podem não sofrer alterações com as mudanças que entretanto ocorrem no segmento secundário, fruto da concorrência entre os que nele participam³³.

Massey et al. (1993) concluem, desta forma, que os diferenciais de salários existentes a nível internacional não são um factor explicativo dos fluxos migratórios³⁴, na medida em que não se esbatem gradualmente com o tempo, podendo os salários no país de acolhimento manter-se, inclusivamente, inalterados com a entrada de imigrantes, pela sua localização em segmentos distintos do mercado de trabalho.

30. Piore (1979) considera que algumas características dos empregos (para além do rendimento) são difíceis de serem eliminadas, fazendo com que as populações dos países de acolhimento, a partir de um certo ponto no seu desenvolvimento, não queiram aceitar esses empregos.

31. As populações locais com quem se considera que os imigrantes podem entrar em concorrência são, sobretudo, os jovens, os trabalhadores domésticos e aqueles rurais.

32. Não entramos aqui em consideração com o papel da segunda geração de imigrantes. Piore (1979) refere que estes terão um carácter quase idêntico ao das populações nativas e concorrerão com as populações locais pelos empregos.

33. Massey et al. (1993) consideram que, no segmento secundário, poderão efectivamente ocorrer reduções nas taxas salariais, em resultado do aumento da oferta de trabalhadores (imigrantes).

34. Este argumento surge em várias abordagens, sendo uma crítica generalizada à escola neoclássica.

Esta teoria é de grande relevância na análise do processo de inserção dos imigrantes no mercado de trabalho do país de acolhimento. Frequentemente (com maior incidência no caso de imigrantes ilegais) os trabalhadores estrangeiros são inseridos no mercado secundário, frequentemente associado ao sector informal como conjunto de “actividades não regulamentadas por códigos legais num ambiente onde actividades semelhantes são reguladas”³⁵ (cf. Portes, 1995: 29). Este autor defende que a sobre-representação dos imigrantes em actividades informais se relaciona fortemente com a sua também representação, acima da média, no empreendedorismo de pequenos negócios, de modo particular se estes estão de alguma forma articulados com enclaves étnicos, permitindo ainda conciliar as necessidades materiais em si com outras, de índole familiar e cultural.

Portes (1995) e Heisler (2000) estudam o modelo económico dos enclaves étnicos com referências à teoria do mercado de trabalho dual. Segundo estes autores, os enclaves étnicos constituem-se, para diversos grupos de imigrantes, como uma alternativa ao mercado de trabalho secundário, caracterizando-se por um modo muito específico de integração de alguns imigrantes na sociedade do país de acolhimento, que pode ser visto, segundo Portes (1995), como um modelo de incorporação dos imigrantes.

Este modelo considera que o modo de recepção de trabalhadores estrangeiros é condicionado pelas políticas públicas existentes, pela atitude de recepção da sociedade, pelas características do sistema de coesão da própria comunidade étnica e ainda pelas qualificações que o próprio imigrante detém, sendo que a combinação de diferentes atitudes se revela preponderante para posteriormente compreender a formação (ou não) de enclaves étnicos.

Os enclaves fornecem, entre outros benefícios, alguma protecção ao imigrante face à precariedade do mercado secundário, para além das vantagens inerentes à língua (regra geral, comum), bem como a constituição de redes sociais dentro do mesmo grupo³⁶. Heisler (2000) defende que existe uma concentração espacial e sectorial destes enclaves, que vão desenvolvendo formas de interacção social, quer dentro da comunidade de imigrantes, quer com a sociedade como um todo.

36. Para mais desenvolvimentos, ver apresentação da teoria das redes sociais, adiante neste capítulo.

O quadro seguinte, de Portes e Böröcz (1989) resume, sinteticamente, alguns pontos do raciocínio que acabámos de apresentar, especificando, mais do que foi feito até agora, diferentes modos de integração dos imigrantes na sociedade de acordo com um elemento inovador de análise, a sua classe de origem:

Quadro I – Modos de integração dos imigrantes na sociedade

Contexto de recepção	Classe de Origem		
	Trabalhador manual	Técnico - Profissional	Empreendedor
Negativo	incorporação no mercado secundário	fornecimento de serviços tipo gueto	minorias intermediárias
Neutro	Participação mista no mercado de trabalho	incorporação no mercado primário	pequeno negócio tradicional
Positivo	mobilidade ascendente para pequeno empreendedorismo	mobilidade ascendente para posições de liderança profissional e cívica	economias de enclave

Fonte: Portes e Böröcz (1989).

1.2.2. Teorias Estruturais do Capitalismo e Teoria dos Sistemas-Mundo

Surgidas durante os anos 70 e inspiradas na economia política marxista, as teorias estruturais do capitalismo, de índole histórico-estruturalista, opõem-se à análise individualista dos fluxos migratórios como estes são vistos pelos neoclássicos³⁷. Estas teorias estudam as transformações em larga escala, de vertente macro, que modelam e sustentam os movimentos populacionais, apontando para as graves desigualdades na distribuição do rendimento e as fortes disparidades na regulação dos poderes político e económico a nível mundial. Keely (2000) explica como as teorias estruturais do capitalismo propõem a divisão do mundo entre as economias capitalistas (desenvolvidas) e os países pobres, ou subdesenvolvidos, com relacionamentos de dependência, económica e ideológica, dos últimos face aos primeiros.

37. Bach e Schraml (1989) alertam para o facto de não se dever identificar, abusivamente, a abordagem micro de índole individualista com as teorias económicas neoclássicas, considerando que as teorias *push-pull*, pela aproximação conceptual mais generalizada, incluíram variáveis em vários níveis de análise.

Shrestha (1987) considera as migrações como parte de “um processo de transformação estrutural e de desenvolvimento da sociedade, incluindo as relações sociais de produção, todas elas reguladas por várias políticas institucionais” (cf. Shrestha, 1987: 330).

Conforme referem Castles e Miller (2003), os movimentos migratórios são vistos como uma forma de recrutamento de mão-de-obra barata das antigas colónias para as suas anteriores metrópoles, o que acentua ou até perpetua o desenvolvimento desigual das economias, tornando os países da periferia subdesenvolvida cada vez mais pobres, e as economias capitalistas cada vez mais ricas. Resumindo, são as forças económicas, pelo lado da procura, refere Nikolinakos (1975), que explicam os fluxos migratórios “independentemente das fronteiras, leis ou restrições” (cf. Keely, 2000: 53).

Piore (1979) refere que o processo de recrutamento de imigrantes para a força de trabalho dos países mais desenvolvidos seguiu certos padrões (ainda que variando entre países). O primeiro, também o mais forte, considera que este processo resultou sobretudo de relacionamentos já existentes com antigas colónias. Portes e Böröcz (1989) defendem que o recrutamento de imigrantes resulta de contactos previamente estabelecidos entre os países de envio e de acolhimento³⁸, como fase intermédia entre o fluxo coercivo de trabalhadores (ocorrido com a escravatura e servidão, nos séculos anteriores) e os posteriores movimentos migratórios. O segundo padrão verifica-se no facto de certos países terem procurado atrair povos vizinhos, que lhes são cultural e socialmente próximos. Finalmente, o terceiro padrão refere-se a certos países onde se fomentou, inclusive, a existência do que hoje se designa habitualmente de *melting pot*, conhecido nos Estados Unidos da América pela mistura de grupos étnicos e raciais distintos.

Para Nikolinakos (1975) é importante, ao nível das teorias estruturais do capitalismo, abordar o mercado de trabalho pela oferta, na medida em que também por este aspecto (e não só ao nível da procura) se pode atingir o equilíbrio no mercado, nomeadamente através do controlo do crescimento demográfico e do desenvolvimento harmonioso do capitalismo. Desta forma, refere o autor, a regulação dos fluxos migratórios passa não tanto pelo equilíbrio no mercado entre oferta e procura, mas sobretudo por um processo de evolução do capitalismo que tenha em consideração os relacionamentos previamente existentes entre os países da periferia e do centro.

38. Os autores consideram que fluxos migratórios estáveis e permanentes requerem, em primeiro lugar, um processo de penetração externa, ocorrido ao longo da história do capitalismo, por parte de instituições dos países mais fortes (países de acolhimento dos imigrantes) nos países de envio.

Nesta perspectiva, os fluxos migratórios, permanentes ou temporários, poderão exercer uma função de estabilização não só nos países de emigração, como também naqueles de imigração.

Brettel e Hollifield (2000a), referindo-se à teoria dos sistemas-mundo, realçam o seu carácter de forte conotação estrutural e sociológica. Por seu turno, Massey et al. (1993) chamam a atenção para o papel desempenhado pelas economias capitalistas desenvolvidas nos países em desenvolvimento, sobretudo naqueles com os quais existe um passado comum em termos de história política, colonial e militar, gerando incentivos à migração por parte das populações nestes países para aqueles mais desenvolvidos. De facto, os autores sugerem que esta teoria representa a consequência clara do processo de desenvolvimento dos países, traduzindo-se na deslocalização e desestruturação de processos e factores produtivos, em que o movimento do factor trabalho segue, na direcção oposta, aquele ocorrido com os movimentos de capitais.

Analisando o modo de intervenção do Estado, Massey et al. (1993) sugerem políticas de regulação dos fluxos de capital e das mercadorias, muito difíceis de implementar. Resumindo, os autores concluem que os fluxos migratórios fornecem informação adicional relativamente aos diferenciais de rendimento entre países, estando sobretudo relacionados com o processo de desenvolvimento da economia mundial.

As teorias estruturais do capitalismo, bem como a teoria dos sistemas-mundo, estão também sujeitas a críticas por parte de diversos autores. Em primeiro lugar, é regularmente referido que este modelo não consegue explicar os contínuos fluxos migratórios para países específicos, mesmo se não planeados (sobretudo por parte da sociedade de acolhimento). As teorias estruturais do capitalismo apresentam-se como abordagens desequilibradas, no extremo oposto ao da escola neoclássica, negligenciando o aspecto individual das migrações, isto é, as “motivações e acções de indivíduos e grupos envolvidos, [enquanto os neoclássicos] descuravam as causalidades históricas dos fluxos migratórios e minimizavam o papel desempenhado pelo Estado” (cf. Castles e Miller, 2003: 26).

Seguidamente, são teorias que interagem fortemente com conceitos de economia política como imperialismo, exército de reserva³⁹ ou mercado de

39. Nikolinakos (1975) mostra-se de acordo com o conceito de exército de reserva, referindo, dentro do âmbito desta teoria, que os emigrantes assumiram esse papel de exército, assegurando desta forma o crescimento e a manutenção dos padrões de vida (na Europa Ocidental).

trabalho dual, repetindo excessivamente, segundo Bach e Schraml (1989), as funções dos fluxos migratórios de trabalho no desenvolvimento do capitalismo mundial, através de uma orientação metodológica heterogénea.

Um terceiro aspecto defende que estas teorias consideram o migrante como um agente passivo que satisfaz os requisitos da acumulação capitalista. Finalmente, o desejo de conseguir abarcar as grandes transformações macroeconómicas e políticas acaba por transformar, em certa medida, estes contributos em abordagens que, de uma certa forma, são generalistas e vagas.

1.3. Outros Contributos Teóricos

Apresentamos de seguida, ainda que sucintamente, outros contributos que se constituem como abordagens teóricas com um ou outro elemento inovador e que, sobretudo, procuram dar resposta a críticas efectuadas a teorias anteriores, nomeadamente à escola neoclássica, merecendo, segundo o nosso entendimento, uma referência neste trabalho.

Nas décadas recentes, generalizaram-se diversas críticas à teoria neoclássica. Massey et al. (1993), por exemplo, referem o aparecimento, entre outros contributos, da nova economia das migrações, durante os anos oitenta. Esta abordagem teórica, de carácter essencialmente micro, é distinta da escola neoclássica que apresentámos anteriormente, dado que defende, segundo Brettel e Hollifield (2000a), que as decisões relativas à migração não são feitas isoladamente por cada indivíduo, mas essencialmente por famílias ou agregados familiares (com a vantagem de um melhor controlo de riscos e diversificação dos mesmos pelos seus vários membros).

Uma segunda crítica desta abordagem face à escola neoclássica concretiza-se no facto de o diferencial de rendimentos não ser suficiente para explicar os movimentos migratórios, nem sequer de os fazer estancar aquando da eliminação dos *gaps* salariais entre os países. De facto, para além do determinante de base dos diferenciais existentes entre duas regiões, os movimentos migratórios têm outras causas inerentes, como a “possibilidade de alcançar um emprego seguro, de investir em capital, e a necessidade de gerir o risco no longo prazo” (cf. Castles e Miller, 2003: 24).

Os autores referem ainda um terceiro aspecto, quanto ao papel do Estado enquanto primeira instituição pública do país em termos de políticas reguladoras das migrações e de influência sobre o mercado de trabalho e a sociedade. Segundo Massey et al. (1993), a nova economia das migrações

considera ainda a possibilidade de existência de falhas de mercado, sobretudo nos países em desenvolvimento, nomeadamente na gestão do risco de perdas de rendimento⁴⁰.

Refira-se uma outra abordagem teórica, segundo Castles e Miller (2003), com um carácter inter-disciplinar e mais inclusivo, considerando que os fluxos migratórios não podem ser explicados apenas por um factor, mas que devem ser tidos em consideração todos os aspectos das migrações. Neste âmbito, os autores consideram que a teoria dos sistemas migratórios tem em consideração a interacção entre as estruturas micro (papel das redes sociais informais, da informação, do capital cultural, das famílias e das comunidades), as estruturas macro (economia política, relações internacionais, direito) e as estruturas intermédias, ou meso, que actuam como “intermediárias entre os migrantes e as instituições políticas ou económicas” (cf. Castles e Miller, 2003: 28).

Segundo Keely (2000), a teoria dos sistemas migratórios defende que os padrões de fluxos migratórios entre países (e/ou grupos de países) são relativamente estáveis e tendem a crescer com o decorrer do tempo, sendo necessário estudar, segundo Castles (2000), ambos os extremos dos fluxos, bem como os relacionamentos existentes entre eles. Esta teoria considera a existência de sistemas migratórios, isto é, conjuntos de dois ou mais países envolvidos entre si por migrações nos dois sentidos o que, segundo Massey et al. (1993), explica a existência de fluxos migratórios relativamente estáveis ao longo de um certo período de tempo, mais ou menos prolongado.

A literatura considera que estes movimentos se associam, regra geral, a laços previamente existentes entre os países que enviam os migrantes e os que os recebem, não implicando, necessariamente, uma proximidade geográfica entre eles. Tais laços podem ser, segundo Castles (2000), de índole colonial, política, militar, comercial, de investimento, cultural ou outros. O autor considera que os fluxos iniciais tendem a despoletar de acordo com um factor exógeno, como o serviço militar, ou por movimentos pioneiros (normalmente associados a jovens). Posteriormente, os padrões de deslocação repetem-se, com a ajuda de quem já se encontra nos países de destino (papel das redes sociais, que seguidamente apresentamos).

40. Os autores referem-se, de modo particular, a rendimentos como as colheitas agrícolas, regularmente destruídas por fenómenos naturais, os benefícios inexistentes aquando de situação de desemprego, o funcionamento ineficiente do mercado de capitais, entre outros.

Portes e Böröcz (1989) referem que as migrações devem ser vistas segundo a teoria das redes sociais: um fenómeno de construção de associações entre “pessoas ligadas por laços profissionais, familiares, culturais ou afectivos” (cf. Portes, 1995: 8), incluindo a comunidade que recebe o migrante. Estas redes, diferentes entre si no tamanho (número de membros da rede) e dimensão (número de relacionamentos entre eles)⁴¹, “reduzem os custos e os riscos da migração” (cf. Keely, 2000: 53) e são uma fonte de informações importante para a tomada de decisão, tornando o processo mais seguro e contribuindo para que as migrações, uma vez iniciadas, se auto-sustentem, alimentadas por *lobbies* de apoio aos fluxos migratórios.

Brettel e Hollifield (2000a) consideram que existe uma forte interacção entre as redes sociais e as migrações internacionais, dado que se alimentam mutuamente: a rede social constitui um conjunto de elementos de apoio ao migrante, e, por seu turno, o migrante torna-se, ele próprio, parte da rede enquanto interacção com os restantes indivíduos e potenciais migrantes futuros.

Segundo Massey et al. (1993), as redes são uma forma de capital social e um importante elo de ligação entre os países de origem e de destino dos migrantes. Bach e Schraml (1989) defendem a importância das redes sociais nas migrações, em particular no que diz respeito aos relacionamentos familiares. Castles (2000) acrescenta outras funções desempenhadas pelas redes sociais, como o apoio na procura de alojamento e trabalho, e resolução de procedimentos burocráticos e assuntos pessoais.

Portes e Böröcz (1989) consideram que as redes sociais são microestruturas de base que sustentam as migrações ao longo do tempo e não, como também referem Massey et al. (1993), os *gaps* salariais ou de taxas de emprego, aspecto igualmente presente na teoria dos sistemas-mundo, que já referimos. De facto, “mais do que cálculos individuais de ganho, é a inserção das pessoas nessas redes que ajuda a explicar diferentes propensões a migrar e o carácter duradouro dos fluxos migratórios”⁴² (cf. Portes e Böröcz, 1989: 612). Por seu

41. Portes (1995) refere aspectos importantes para além do tamanho e dimensão da rede, como a centralidade dos seus membros, a existência de clusters e a multiplicidade dentro da própria rede.

42. Os autores exemplificam com o processo de recrutamento de trabalhadores imigrantes na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com a abordagem *push-pull*, seria de esperar que a conjuntura económica desfavorável dos anos 70 fizesse abrandar o ritmo de fluxos migratórios. Porém, tal não aconteceu, apesar dos esforços dos Governos dos países de acolhimento. As redes das comunidades de imigrantes estabelecidas nesses países tiveram um papel preponderante na continuidade dos fluxos migratórios.

turno, Lee (1966) defende que a resolução, por parte dos primeiros migrantes, de problemas inerentes ao desconhecimento da realidade do país de acolhimento, reduz as dificuldades para as ondas migratórias posteriores.

Massey et al. (1993), por sua vez, consideram ainda que as redes sociais contribuem para aumentar a probabilidade de migração, com um progressivo declínio do carácter selectivo dos migrantes. Consideram, porém, que esta probabilidade aumenta apenas até um certo ponto, altura em que a propensão ao fluxo migratório começa a decrescer, a partir de um certo limiar de desenvolvimento do país de origem. Mais à frente estudaremos este fenómeno, conhecido como *migration hump*.

Um aspecto interessante prende-se com o facto de a literatura considerar difícil para o Estado do país de acolhimento restringir os fluxos migratórios quando existe uma estrutura de redes sociais que os suportam e até promovem. Ao invés, as autoridades públicas podem aproveitar esse capital social como forma de aproximação e relacionamento com as comunidades de imigrantes existentes no país.

Brettel e Hollifield (2000a) consideram decisivo o contributo da teoria das redes sociais para, através da dinâmica do agregado familiar, combinar perspectivas micro e macro de estudo das migrações, criando sinergias entre o processo micro de decisão por parte do indivíduo e, ao nível macro, a panóplia de variáveis com as quais este interage no seu contexto de actuação.

As teorias institucionais estudam, segundo Peixoto (1998), o papel desempenhado pelas instituições, enquanto entidades colectivas, nos fluxos migratórios, como agentes de promoção, regulação, de controlo ou inibição das migrações. Das teorias anteriormente apresentadas (ou algumas das críticas que lhes foram apontadas), diversas têm em consideração algumas instituições na sua análise, como é o caso do papel fundamental que pode ser desempenhado pelo Estado. Este pode intervir, mais ou menos activamente, no início de fluxos migratórios (através de políticas de imigração mais ou menos abertas) e na sua regulação (controlo de entradas, permanência e concessão de vistos de residência, bem como combate à imigração irregular), para além de, através da articulação de diversas políticas de saúde, educação, segurança social, trabalho e outras, promover a efectiva integração dos imigrantes no país de acolhimento. As entidades empregadoras têm também uma função relevante enquanto agentes de recrutamento de trabalhadores imigrantes. Acresce ainda o caso de, por exemplo, ONG ou de comunidades de imigrantes entretanto estabelecidas e organizadas.

O estudo do comportamento das migrações deve ser feito à luz de um “enquadramento institucional” (cf. Shrestha, 1987: 331), dado que as migrações, ainda que sendo decisões individuais, estão inseridas num contexto de restrições e oportunidades socio-económicas, factores esses influenciados pelas políticas estatais⁴³.

Segundo Glover et al. (2001), foram surgindo diversas críticas à escola neoclássica, inclusive no que diz respeito a falhas de mercado, bem como algumas externalidades existentes (positivas ou negativas, como a congestão do mercado, os efeitos de vizinhança, a existência ou construção de capital social, a diversidade cultural, os custos e benefícios para o Governo do país de acolhimento, e outras). Neste âmbito, o autor considera que o Estado pode ser visto como exercendo um papel de natureza reguladora por excelência, e, caso o entenda, pode ainda actuar por meio de políticas legislativas, no sentido de promover ou restringir fluxos migratórios.

Com o tempo, desenvolveram-se novas teorias, que focam aspectos negligenciados pela escola neoclássica, segundo perspectivas de índole mais política ou económica, ou inclusive com um carácter inter-disciplinar. Castles (2000), a título de exemplo, refere que as determinantes das migrações são bastante mais abrangentes do que aquelas previstas pela escola neoclássica, podendo incluir o papel desempenhado pelas diferentes instituições, políticas ou privadas, assim como pelas políticas migratórias definidas pelo Estado.

Concluindo, é indiscutível a relevância do papel das instituições na gestão das migrações e, em particular, do Estado enquanto agente principal, nomeadamente através de políticas de imigração que leva a cabo. Este é um aspecto focado em diversas teorias e não apenas nas de carácter institucionalista.

43. Neste contexto, para melhor compreender o fenómeno migratório, devem ser analisados cuidadosamente os efeitos das políticas institucionais, sejam eles directos ou indirectos.

CAPÍTULO 2: O NEXO MIGRAÇÕES – DESENVOLVIMENTO

Ainda que seja um tópico de estudo recente, “as migrações, e sobretudo as migrações como desenvolvimento, são um processo histórico” (cf. Kearney, 1986: 353). Constituem-se como uma parte vital do desenvolvimento humano, segundo Shrestha (1987), que considera que relacionam variáveis demográficas com o processo de transformação socioeconómico, tendo este relacionamento feito com que os fluxos migratórios se tornassem num foco de atenção.

O’Neil (2003) refere vários argumentos que a literatura tem abordado ao longo do tempo. Considera como obsoleta a ideia de simplificar o estabelecimento de uma relação causa-efeito entre pobreza (ou população a mais) e migração, bem como a noção de que o desenvolvimento económico reduz a pressão para a migração, no curto prazo. Reforça o papel das remessas (em termos financeiros, políticos, sociais), a importância do debate em torno de questões como o *brain drain*, *brain gain*, *brain waste* e *brain circulation*.

Kearney (1986) refere que o estudo das migrações e o seu enquadramento teórico se fez em paralelo com o desenvolvimento das diferentes escolas de pensamento, aliado, por seu turno, à evolução da conjuntura económica internacional, entre outros factores. As teorias que apresentámos no capítulo anterior, em conjugação com o aperfeiçoamento da disciplina da economia do desenvolvimento, inter-relacionam as migrações com o processo de desenvolvimento das economias, quer na perspectiva da modernização das economias⁴⁴ (segundo o grau de dependência existente entre elas⁴⁵), quer como forma de articulação espacial entre os países⁴⁶.

Segundo a literatura, o desenvolvimento económico tem impactos distintos nas migrações, consoante o espectro temporal de análise. Assim, no curto prazo⁴⁷, pode acelerar o incentivo aos fluxos migratórios, enquanto no longo prazo pode ocorrer o contrário, sobretudo se, em simultâneo, se verificarem igualmente progressos na liberalização da política comercial e das práticas de investimento nos países envolvidos.

44. A teoria da modernização socorre-se, segundo Kearney (1986), da teoria *push-pull* para efeito do seu enquadramento de base.

45. Neste caso, o enquadramento utilizado é, de forma particular, a abordagem histórico-estruturalista.

46. Portes (1995) defende uma possível relação que não apenas a de dependência entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento.

47. Segundo Appleyard (1992), este período pode chegar aos trinta anos.

Por seu turno, a migração pode gerar igualmente impactos benéficos nas economias. Factores como a pressão demográfica⁴⁸, os problemas estruturais de desemprego em mercados de trabalho exíguos, o papel das remessas e das diásporas nos países desenvolvidos, a estabilidade política e económica podem contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento. Contudo, ocorrem também efeitos adversos como o *brain drain*, o menor incentivo à inovação, os efeitos inflacionários da injeção de moeda na economia (pelas remessas), as tensões sociais nos países de acolhimento, e outros.

Segundo Lucas (2004), o sinal dos efeitos não é assunto encerrado na literatura. No que às migrações diz respeito, tem sido sugerido que o desenvolvimento económico no país de origem não interfere positivamente ou desempenha, até, um papel perverso na evolução das migrações. Nyberg-Sorensen, Hear e Engberg-Pedersen (2002a), por seu turno, defendem que as estratégias de redução da pobreza (criando condições de base ao desenvolvimento) não constituem, por si sós, mecanismos de redução das migrações.

2.1. O Desenvolvimento como Processo Dinâmico de Longo Prazo

O estudo do nexa entre migrações e desenvolvimento nos países de envio e acolhimento começa por colocar em análise, pertinentemente, a questão do próprio conceito de desenvolvimento (regra geral, por oposição ao de crescimento económico).

É importante explicitar que o conceito de desenvolvimento é distinto daquele de crescimento económico. No início da Economia como disciplina social, a distinção entre os conceitos de crescimento económico e desenvolvimento não existia. O objectivo era espelhar o processo de acumulação de riqueza de um determinado país e, conseqüentemente, a melhoria do padrão de vida da sociedade como um todo.

O desenvolvimento da ciência económica, os novos contributos teóricos emanados de escolas de pensamento, divergentes ou complementares das ideias clássicas, o pensamento emergente da economia do desenvolvimento e os processos díspares de desenvolvimento dos diferentes países, aprofun-

48. Birdsall e Sinding (2003a) mencionam vários aspectos relacionados com a estrutura demográfica dos países em desenvolvimento enquanto factor de pressão: a evolução da natalidade, mortalidade, fecundidade, bem como a intensidade do processo emigratório ocorrido nestes países.

daram a noção de desenvolvimento⁴⁹. Alargou-se, desta forma, o espectro limitado do fenómeno de crescimento económico como processo de acumulação de riqueza da economia, para outros domínios com variáveis de índole social, política, educacional, demográfica e outras, numa dinâmica multi-disciplinar que integra hoje indicadores do grau de desenvolvimento dos países⁵⁰.

Alguns autores consideram que o aspecto básico do processo de desenvolvimento passa pela transformação estrutural da economia, necessária ao crescimento económico. Glytsos (2002) refere alguns destes elementos de transformação estrutural, como a acumulação de capital físico e humano, alterações ocorridas na composição de procura, produção e comércio, necessárias ao crescimento económico continuado no tempo⁵¹.

Desta forma, partindo da indiferença de conceitos até aos primeiros modelos de desenvolvimento, pode ser referido, como exemplo, o modelo de Rostow, que se afirma como um processo eminentemente economicista, de carácter etápico⁵², passando por cinco fases até chegar ao grau de “país desenvolvido”; com o tempo, foram sendo acrescentadas diferentes dimensões multidisciplinares que tornam o crescimento económico uma base importante, mas não a única, no desenvolvimento de um país.

49. Não sendo o nosso objectivo estudar modelos de desenvolvimento, refira-se, como exemplo, alguns dos processos desenvolvimentistas existentes: muitos países da América Latina adoptaram um modelo de industrialização voltado para a substituição de importações e protecção das indústrias internas, capital-intensivas, enquanto outros, entretanto denominados “tigres asiáticos”, apostaram na promoção das exportações, uma industrialização trabalho-intensivo e com uma grande abertura ao mercado externo.

50. Refira-se, por exemplo, o índice de desenvolvimento humano, calculado pelo PNUD, que utiliza, na fórmula de cálculo para avaliar o grau de desenvolvimento humano, indicadores do padrão de vida da população (PIB medido em paridades de poder de compra, para ser correcta uma eventual comparação internacional), o nível de conhecimento (medido por um índice composto da taxa de alfabetização e dos níveis de instrução da população) e a longevidade dos indivíduos (medida pela esperança média de vida).

51. Alguns autores defendem a mudança estrutural da economia como condição de base ao desenvolvimento. Consideram essencial o papel das divisas estrangeiras, que permite produzir bens transaccionáveis internacionalmente e, conseqüentemente, introduzir o país no comércio internacional e aumentar a sua competitividade. Porém, nem todos conseguiram usar estes fluxos de divisas (como as remessas enviadas pelos emigrantes), para transformar a estrutura produtiva. No estudo do impacto das migrações no país de origem dos migrantes, aprofundaremos o papel desempenhado pelas remessas.

52. O modelo de desenvolvimento deste autor defende a existência de cinco etapas necessárias e suficientes ao desenvolvimento dos países: 1ª) sociedade de cariz tradicional; 2ª) estágio de transição; 3ª) arranque ou take off; 4ª) percurso para a maturidade; 5ª) consumo de massas na economia.

Hoje, a distinção entre crescimento e desenvolvimento económico é clara e traduz realidades distintas. Em primeiro lugar, o crescimento, a título ilustrativo, pode ser considerado como a fotografia da economia de um país num certo momento do tempo, enquanto o desenvolvimento deve ser visto como um filme, onde só a visualização de toda a fita permite ter a ideia correcta do estágio de desenvolvimento do país em análise.

Em segundo lugar, o desenvolvimento económico tem um carácter de longo prazo. Constitui-se como um processo dinâmico, só atingível pela concretização de estratégias de longo prazo, actuando sobre variáveis estruturantes e multidimensionais⁵³.

Finalmente, o conceito de desenvolvimento é relativo: tendo em conta a economia, o contexto social, económico e político, o historial do processo de desenvolvimento e a estratégia seguida, a conjuntura externa, e outros, a avaliação do grau de desenvolvimento varia. Para além disso, o desenvolvimento é relativo em termos de comparabilidade internacional. O que para uma sociedade pode ser um avanço em termos de desenvolvimento (por exemplo, em termos de infra-estruturas sanitárias) pode acrescentar pouco, ou nada, ao processo de desenvolvimento de um país avançado, mas não retira importância ao que foi conseguido no país em desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento é, desta forma, relativo no tempo, no espaço e no contexto em que os países se inserem. Dotar este conceito de um carácter absoluto pode gerar análises ou, mais grave, comparações entre países desfasadas da realidade específica de cada país e do seu trajecto em direcção ao desenvolvimento.

Concluindo, neste conceito alargado de desenvolvimento, mais abrangente que o de crescimento económico, e sob o qual deve incidir o estudo do seu relacionamento com os fluxos migratórios, constata-se que estes últimos desempenham um papel muito relevante, por vezes fundamental, no processo de desenvolvimento dos países envolvidos (os de envio bem como os de acolhimento dos migrantes).

53. Por seu turno, para promover o crescimento económico num determinado momento, actua-se sobre uma, ou mais, das componentes do produto do país, admitindo como constantes as variáveis externas.

2.2. A Relação entre Fluxos Migratórios e Desenvolvimento

O nexo migrações – desenvolvimento tem um duplo sentido, como refere Lucas (2004). As migrações influenciam o processo de desenvolvimento, mas o oposto pode, como já referimos, igualmente ocorrer⁵⁴. As “migrações são, frequentemente, o resultado do desenvolvimento económico e social, [...] podem contribuir para o processo de desenvolvimento e melhores condições económicas e sociais ou, alternativamente, ajudar a perpetuar a estagnação e desigualdade” (cf. Castles, 2000: 269). O autor considera os fluxos migratórios como causa e efeito de desenvolvimento e o seu impacto depende não só do seu carácter mas também das políticas levadas a cabo pelo Estado e outros agentes envolvidos. Em 1994, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, promovida pela ONU, foi lançado um Plano de Acção nesta matéria, que considera que “as migrações internacionais [...] afectam e são afectadas pelo processo de desenvolvimento” (cf. ONU, 1995: 67).

Ainda segundo Castles (2000), o processo de desenvolvimento de um país gera migrações, dado que a melhoria de condições económicas e educacionais leva os indivíduos a partir em busca de melhores oportunidades noutros países. Um ligeiro aumento do rendimento (associado ao despoletar do processo de desenvolvimento, por exemplo), aliado à desestruturação económica e social, frequentemente existentes nestas economias, bem como as expectativas de melhoria do nível de vida, podem induzir as migrações.

Lucas (2004) defende que o incentivo às migrações, ocorrido com o desenvolvimento, se verifica, sobretudo, no curto e médio prazo. Ostergaard-Nielson (2003) considera ser neste período, de rápido crescimento e integração do país no mercado global, que há maior intensidade migratória, sendo consensual na literatura que, a partir de um limiar de desenvolvimento⁵⁵, se reduz o incentivo às migrações, pois o país oferece melhores condições de vida. Este fenómeno, conhecido como *migration hump*⁵⁶, foi introduzido em 1994 e generaliza a ideia, que já referimos, que as migrações não resultam

54. Glytsos (2002) considera que importa recordar que a agricultura é, em regra, o sector de actividade mais importante dos países em desenvolvimento, pelo que a transformação estrutural no desenvolvimento deve incidir, antes de mais, neste sector. O autor considera que o nexo entre migrações e desenvolvimento agrícola é “caracterizado por uma interacção mútua muito complexa, com uma variedade de causas e efeitos em cada direcção” (cf. Glytsos, 2002: 18).

55. Lucas (2004) refere dados recentes para justificar que apenas nos países mais pobres (na África Sub-Sahariana em particular), um aumento do rendimento pode potenciar a migração. Segundo o autor, a partir de um certo limiar assiste-se geralmente à redução das migrações à medida que aumenta o rendimento.

da falta de desenvolvimento, mas são, pelo contrário, consequência do próprio desenvolvimento. De acordo com Castles (2000), a evidência empírica sugere que os grupos sociais com um nível médio de rendimento são aqueles com maior propensão a migrar.

De facto, segundo a Comissão Europeia (2002), o incentivo à emigração aumenta na fase inicial de desenvolvimento: “a satisfação das oportunidades no país de origem pode ser ainda limitada, na medida em que o processo de ajustamento e as reformas não estão terminados, e o mercado de trabalho interno ainda não atingiu o seu pleno potencial. [...] O fenómeno de *migration hump* deve desaparecer mais tarde, quando o nível de desenvolvimento do país de origem atingir um estágio de maior maturidade” (cf. CE, 2002: 11) e a “vantagem de migrar é demasiado pequena em termos do diferencial de rendimento entre os países” (cf. Olesen, 2002: 140). Um processo de desenvolvimento efectivo deve reduzir, então, o incentivo à migração no longo prazo⁵⁷.

O nexo entre fluxos migratórios e desenvolvimento pode ser estudado, segundo Appleyard (1992), por diferentes prismas, como o económico (pela incapacidade, segundo o autor, de reduzir o nível dos diferenciais de rendimento); demográfico (na medida em que as migrações podem compensar o declínio progressivo de fecundidade verificado nos países desenvolvidos); e político (em termos de regulação dos fluxos migratórios ilegais, numa época em que os países mais avançados desenvolvem novas barreiras à entrada de imigrantes não desejados).

Shrestha (1987) considera que alguns efeitos negativos causados pela emigração podem ser compensados por outros, de cariz positivo, mas que não geram um valor acrescentado relevante se não forem potencializados com oportunidades de desenvolvimento local, em particular de carácter estrutural (isto é, de longo prazo). Nyberg-Sorensen, Hear e Engberg-Pedersen (2002a), bem como Lucas (2004), referem outra perspectiva do nexo mi-

56. Lucas (2004) cita quatro ideias relevantes no estudo do *migration hump*: o processo de liberalização e de transformações estruturais da economia pode gerar a perda temporária de empregos; o aumento do ritmo de crescimento populacional para níveis baixos de rendimento potencializa a pressão à migração; o aumento do rendimento torna mais fácil o financiamento da migração internacional; o retorno obtido pelo investimento das remessas é superior nos países de rendimento médio.

57. De igual modo, é de esperar que o fim de conflitos, bem como o desenvolvimento de condições sociais de estabilidade, estanque os fluxos migratórios forçados e promova o retorno de muitos migrantes.

grações – desenvolvimento, partindo da análise dos três “R’s”: remessas, recrutamento e regresso/repatriamento⁵⁸. Na nossa análise, utilizaremos algumas das ideias defendidas por estes autores.

O estudo do nexo entre migrações e desenvolvimento é um fenómeno relativamente recente, motivado, entre outros factores, por um interesse acrescido nesta matéria na formulação de políticas públicas em diversos domínios, coordenadas e articuladas entre si. A importância da análise desta problemática é tanto maior se considerarmos que os fluxos migratórios interagem com várias componentes do desenvolvimento mencionadas anteriormente (sobretudo ao nível demográfico e económico, entre outros). Desta forma, devem desempenhar um papel cada vez mais importante nas “estratégias de desenvolvimento, paralelamente a reformas das políticas comerciais e esquemas de pagamento da dívida menos onerosos” (cf. Appleyard, 1992: 2).

Quais os factores que induzem as migrações? No capítulo anterior, dedicado ao estudo das teorias das migrações, analisámos as principais escolas de pensamento em termos das determinantes dos fluxos migratórios. Numa análise voltada para a perspectiva de interdependência entre migrações e desenvolvimento, certos aspectos revestem-se de uma importância particular, na medida em que é com vista à sua resolução, ou pelo menos à sua atenuação, que se verificam impactos muito específicos das migrações no processo de desenvolvimento dos países, quer de origem, quer de acolhimento.

Importa referir as desigualdades mundiais, e particularmente a pobreza, relativa e absoluta⁵⁹, em diversos países do mundo⁶⁰. Este factor, acrescido do desejo da melhoria das condições de vida, pode fazer nascer nas populações o desejo de procura de um futuro melhor, frequentemente para melhorar o nível de vida de todo um agregado familiar. Diversos autores defendem que não existe uma relação linear entre pobreza e emigração. De facto, as classes mais pobres tendem a não conseguir emigrar, na medida

58. Podem ser estudados outros efeitos (refugiados, APD, e outros), porém são estes os mais relevantes para efeitos do estudo das migrações de índole económica, como é o nosso objectivo.

59. As situações de pobreza absoluta são, obviamente, as mais graves. Nestes casos, e em virtude da grande escassez de meios financeiros, as populações não têm capacidade de emigrar. Nos casos em que tal acontece, as migrações dirigem-se sobretudo para os países mais próximos, sendo frequentemente induzidas por conflitos do país de origem ou condições naturais particularmente adversas.

60. A ONU (1997) alerta para o facto de, se comparados com a sociedade do país de origem, a maioria dos migrantes internacionais não serem considerados pobres.

em que não dispõem do “capital económico para viajar, do capital cultural para conhecer as oportunidades existentes, e do capital social (ou redes) para, com sucesso, encontrar trabalho e lidar com um novo ambiente” (cf. Castles, 2000: 272).

Um segundo factor prende-se com as disparidades salariais que, como referimos no contexto da teoria neoclássica das migrações, geram a deslocação do factor trabalho de países com menores salários para outros onde estes são maiores. Segundo Stalker (2000), é importante considerar as situações de países vizinhos onde a sensibilidade a disparidades salariais (e à sua variação) é maior, dado o mais rápido conhecimento e difusão de informação a este respeito⁶¹; importa ter em conta que as disparidades salariais são um processo dinâmico (a nível regional dentro de cada país, bem como entre uns e outros).

Peixoto (1998) refere ainda outros factores, como as pressões de índole política, ecológica, demográfica, para além dos conflitos existentes ou potenciais no país. Em termos de inserção no mercado internacional, o autor considera que a liberalização do comércio e a integração económica são factores que promovem os fluxos migratórios.

Os factores de mudança ambiental devem igualmente ser tidos em consideração, segundo a ONU (1997), dado que podem ter impacto ao nível económico (afectando o rendimento do país e das populações), social (tornando o ambiente menos saudável) e da estabilidade da sociedade como um todo.

Para além destes elementos, o potencial migrante deve ter em consideração a probabilidade de encontrar um emprego, de ser deportado caso seja um migrante ilegal, bem como os custos de migração (pecuniários e psicológicos). Este último aspecto é decisivo no contexto das redes sociais estabelecidas entre aqueles que já migraram, bem como os potenciais migrantes⁶².

A Comissão Europeia, nos seus diversos domínios de actuação ao nível de política externa, utiliza objectivos intermédios de boa governação, como a

61. O autor refere, a título de exemplo, os fluxos migratórios existentes entre o México e os EUA, Polónia e Alemanha, Indonésia e Malásia, países com fronteiras comuns e onde o diferencial de salários é elevado, incentivando a migração dos países menos desenvolvidos para os mais avançados.

62. Conforme apresentámos no capítulo anterior, as redes, formais ou informais, permitem ao migrante ter acesso a uma série de informações importantes. Para o potencial migrante, em particular, estes dados podem revelar-se decisivos para a decisão de (não) migração.

“consolidação da democracia, a redução da pobreza, a criação de empregos e a melhoria geral da situação económica nos países de envio, a manutenção da paz [...], sabendo que se dirigem aos principais factores onde é necessário agir para reduzir a pressão migratória” (cf. CE, 2002: 7).

Os factores conducentes aos fluxos migratórios são afectados a partir do momento em que estes últimos são desencadeados, tendo impactos mais ou menos significativos no país de origem dos migrantes. Quanto à sociedade que os acolhe, sofre também o impacto das migrações no seu processo de desenvolvimento, efeito que é imediatamente visível em alguns aspectos, e que só no longo prazo se revela noutras dimensões. Para os países de imigração, os fluxos migratórios causam igualmente alterações, sobretudo ao nível da estrutura demográfica, em termos do mercado de trabalho, verificando-se também mudanças na economia (ao nível de impostos, segurança social, para além do efeito dinamizador do consumo, e outros). Podem ser menos visíveis, ou não, os efeitos causados ao nível da diversificação da estrutura social propriamente dita.

A Comissão Europeia (2002) considera como casos isolados as situações em que países de envio e de acolhimento beneficiam dos fluxos migratórios usualmente denominados de migração circular, que estudaremos mais adiante.

Não cabe, neste ponto, o estudo da forma de resolução das dificuldades estruturantes que estão na base dos fluxos migratórios. O estudo das políticas pertinentes nesta matéria é feito no capítulo seguinte. Seguidamente, analisamos o impacto dos fluxos migratórios nos países de envio e de acolhimento.

2.3. O Impacto das Migrações nos Países de Envio

A motivação de base para migrar reside na “ausência de oportunidades no país de origem” (cf. OIT, 2004: 18) de índole política, económica, social ou outras. A evidência empírica demonstra que, pelo menos no curto prazo, as migrações tendem a gerar efeitos positivos no país de origem dos indivíduos migrantes.

São inúmeros os efeitos causados pelo fenómeno migratório, no país de origem dos migrantes. A OIT (2004), por exemplo, considera que, entre outros factores, os fluxos migratórios absorvem inúmeros jovens que, não fora a emigração, seguiriam para o mercado de trabalho interno⁶³. Por outro lado,

os migrantes são os mais qualificados no país em questão, contribuindo para o fenómeno de *brain drain*. Entre outros argumentos, as migrações são também importantes pelo fluxo de remessas gerado.

O quadro seguinte ilustra, de forma sintética, os benefícios e inconvenientes dos fluxos migratórios para os diversos actores envolvidos, do ponto de vista do país de envio.

Quadro II – Vantagens e desvantagens da migração no país de envio

	País de envio	
	Potenciais vantagens	Potenciais desvantagens
Para os indivíduos	<ul style="list-style-type: none"> - emprego - maior rendimento - possibilidade de formação e/ou educação - novas experiências culturais 	<ul style="list-style-type: none"> - más condições de trabalho - horário de trabalho longo - baixo estatuto no trabalho - separação da família - discriminação / racismo
Para as empresas	<ul style="list-style-type: none"> - benefício do capital trazido pelos migrantes - maior mercado para negócios na área das telecomunicações e viagens 	<ul style="list-style-type: none"> - perda de mão-de-obra qualificada - aumentos salariais devido à escassez de mão-de-obra
Para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> - menor desemprego / subemprego - benefício do capital trazido pelos migrantes - remessas - menor pressão populacional 	<ul style="list-style-type: none"> - regressos em massa - <i>brain drain</i> - cultura de emigração - crescente desigualdade social - perda dos jovens

Fonte: Adaptado de Stalker (2000) e OIT (2004).

Seguidamente, apresentamos alguns argumentos referidos pela literatura sobre o impacto dos fluxos migratórios no país de origem dos migrantes.

2.3.1. Impacto na Economia e no Mercado de Trabalho

O efeito causado na economia de um país envolvido num processo de emigração depende de diversos factores, de origem interna e externa, alguns dos quais (sobretudo estes últimos) estão relativamente além da capacidade de influência do país. Contudo, independentemente da conjuntura existente (favorável ou não), os fluxos migratórios podem ter diversos efeitos na estrutura da economia.

63. No ponto relativo à teoria do capital humano estudámos a incidência das migrações junto dos jovens.

Um dos impactos mais visíveis advém das remessas enviadas pelos migrantes⁶⁴ que, segundo Puri e Ritzema (1999), dependem de vários factores relativos ao país de origem (como o desempenho económico e político, a estabilidade de taxas de juro e cambial) e ao migrante em si (nível educacional, número de dependentes a cargo, rendimentos que auferem, propensão ao consumo e poupança, anos de migração, e outros).

Segundo dados do FMI (2003), o valor das remessas recebidas pelos países em desenvolvimento aumentou cerca de 66% entre 1995 e 2002, sendo as regiões da Ásia e a América Latina e Caraíbas as grandes receptoras destes fluxos⁶⁵. A literatura considera que a verdadeira magnitude destes fluxos não é totalmente conhecida, dado o peso importante das remessas enviadas por canais informais, não deixando registo⁶⁶.

As remessas são fundamentais para vários países de emigração, sendo a segunda fonte de financiamento dos países em desenvolvimento, segundo a OIT (2004), atrás do IDE, mas à frente da APD⁶⁷ e a ajuda humanitária. Segundo o Banco Mundial (2003), as remessas desempenham um papel importante sobretudo para os países mais pobres, se vistas em percentagem do PIB. Segundo Gammeltoft (2002), as remessas constituíam, em finais dos anos noventa, 31% dos fluxos internacionais para os países de rendimento baixo, enquanto a percentagem descia para os 21% no caso dos países de rendimento médio e 8% nos de maior rendimento. São uma fonte relativamente regular de financiamento e não está sujeita à condicionalidade⁶⁸, ao contrário de outros fluxos já referidos, tornando-se, por isso, mais importantes quem as recebe.

64. O estudo aprofundado desta temática implicaria, por si só, uma dissertação de mestrado, de modo que iremos apenas apontar alguns dos aspectos mais referidos pela literatura e de utilidade para o nosso trabalho.

65. Apesar do grande fluxo de remessas, elas não são equitativamente distribuídas, sendo progressivamente decrescente o montante que é remetido para África.

66. Muitas remessas são efectuadas através de canais informais por questões de conveniência, dados os sistemas bancários ineficientes, inadequados ou inexistentes, como referem Puri e Ritzema (1999), procurando escapar a comissões bancárias, taxas de câmbio desvalorizadas e organizações especulativas de transferências de dinheiro que surgem na sequência das falhas que já apontámos.

67. Em 2001, o total de remessas recebidas pelos países em desenvolvimento era, segundo o FMI (2003), 72,3 biliões de dólares, contra 52,3 de APD, constituindo 42% do total de IDE para estes países.

68. Gammeltoft (2002) refere ainda o papel desempenhado pelas remessas em situações de conflito no país de origem, situações nas quais, segundo o autor, aumenta a probabilidade de as remessas serem enviadas para países vizinhos. Sendo natural que o envio de remessas diminua em situações de conflito (bem como de outros fundos, de ajuda ao desenvolvimento), é de realçar que a sua importância se acentua precisamente nestas ocasiões, quando se reduzem os fluxos de entrada de todos os tipos de fundos.

As remessas têm, regra geral, uma certa estabilidade, podendo, inclusive, agir segundo uma natureza contra-cíclica: tendem a aumentar durante as crises económicas conjunturais, não só porque as famílias passam a depender ainda mais delas e há maior tendência a emigrar e, por sua vez, passam também a remeter fundos para o país de origem. Porém, outros estudos consideram que as crises económicas, como o colapso Asiático de 1997, abalam o envio de remessas e chegam a gerar reduções no volume global transaccionado. Em termos globais, Shrestha (1987) considera que o efeito causado pelas remessas pode ser positivo, mas as análises empíricas efectuadas geram apreciações inconclusivas.

As remessas desempenham um papel importante em termos de análise macro e micro-económica. A literatura utiliza a primeira abordagem para, segundo Chami et al. (2003), estudar o impacto das remessas. A segunda abordagem, de índole micro, procura perceber essencialmente as causas e os usos das remessas. Estes autores consideram que uma e outra perspectiva se reforçam mutuamente.

Os efeitos macro-económicos traduzem-se, antes de mais, na entrada de divisas no país, aumentando o rendimento nacional e melhorando a situação da Balança de Pagamentos⁶⁹. Glytsos (2002) considera que a escassez de divisas estrangeiras pode funcionar como estrangulamento à mudança estrutural e ao desenvolvimento, pelo que as remessas contribuem para desbloquear essa situação, para além de ajudarem a financiar os défices comerciais e o serviço da dívida externa. As remessas podem, contudo, gerar “efeitos de dependência [e] encorajar a continuidade de migração da população em idade activa” (cf. Puri e Ritzema, 1999: 16), para além de poderem gerar um efeito de acomodamento, não sendo implementadas políticas de indução da mudança estrutural e de industrialização das economias.

As remessas podem, igualmente, estimular o consumo e o investimento e, desta forma, o crescimento económico. Contudo, os efeitos negativos traduzem-se no uso das remessas para financiamento de despesas correntes (inclusive importações de bens que podiam ser produzidos internamente) e de investimentos, que nem sempre se revelam produtivos. Frequentemente, o que constituiria um efeito de dinamização da economia acaba por se traduzir em pressões inflacionárias originadas pelo consumo de bens correntes, não passando do que a Comissão Europeia (2002) considera como a

69. Porém, a entrada de divisas, pelo possível efeito de apreciação da taxa de câmbio, pode gerar perdas de competitividade para a economia induzidas por exportações mais caras e importações mais baratas.

primeira fase de utilização das remessas. A agravar o efeito inflacionário, as remessas, se combinadas com défices específicos no mercado de trabalho, podem gerar “salários crescentes e alterações dramáticas no preço relativo do trabalho” (cf. Puri e Ritzema, 1999: 16).

Quanto aos efeitos micro-económicos⁷⁰, pelo facto de se dirigirem directamente às populações (ao contrário de outros fluxos, como o IDE), podem ser mais eficazes na resolução de problemas do agregado familiar ou comunidade local em questão. A propensão ao consumo (regra geral tanto maior quanto menor o nível de rendimento) pode gerar um efeito multiplicador produtivo na economia, beneficiando indivíduos que, não sendo migrantes, se inter-relacionam com estes, através do comércio e serviços.

A Comissão Europeia (2002) conclui que “as remessas são gastas [antes de mais] na manutenção da família e no pagamento da dívida. Posteriormente, são dedicadas à melhoria da habitação, consumo de bens duradouros e educação. Numa terceira fase, parecem ser investidas em actividades produtivas e na compra de terra e pequenos negócios” (cf. CE, 2002: 15). Puri e Ritzema (1999) consideram igualmente que apenas parte das remessas são canalizadas para poupança ou investimentos produtivos. Porém, é necessário ter em conta o contexto de recepção das remessas, segundo o qual, em algumas ocasiões, o seu uso para bens de consumo corrente pode ser a decisão mais racional do indivíduo ou do agregado familiar em questão.

É de realçar que as remessas se dirigem directamente à família do emigrante, não beneficiando, portanto, os agregados familiares mais pobres. Como já referimos, os migrantes provêm de famílias que, dentro da estrutura social do país, não são as mais desfavorecidas (dado que dispõem de recursos para enviar um migrante ao exterior). Desta forma, se o efeito multiplicador das remessas não beneficia, mesmo se indirectamente, os agregados familiares com menos recursos, as remessas enviadas pelos emigrantes contribuem para aumentar as desigualdades sociais no país. Ainda assim, Chami et al. (2003) consideram que, mesmo sem dados de suporte quanto ao efeito multiplicador causado pelas remessas, pelo menos no longo prazo, estas devem ter um impacto relevante na performance económica, sobretudo se articuladas com políticas macro-económicas adequadas⁷¹.

70. Chami et al. (2003) referem-se às causas das remessas, considerando os laços familiares como explicação de base para o altruísmo dos migrantes que explica grande parte dos fluxos enviados aos países em desenvolvimento, altruísmo que deve ser tido em conta no estudo dos diversos efeitos micro-económicos das remessas.

De facto, segundo as instituições envolvidas nestas questões, o uso das remessas pode ser maximizado se forem aplicadas, em simultâneo, políticas macro-económicas fortes e promovida a estabilidade política e a atracção do IDE, de modo a responder ao estímulo gerado pelas remessas, bem como a potencializar o seu efeito nas estruturas económicas e sociais do país. Glytsos (2002) considera que, pela acção do Governo, os efeitos positivos das remessas podem ser maximizados (e os efeitos negativos minimizados).

Puri e Ritzema (1999) propõem duas opções de política com o intuito de potencializar o efeito das remessas: uma solução “óptima”, que defende a implementação de reformas políticas macro-económicas de estabilização da economia do país; a segunda, de índole micro, que se destina ao aumento da eficiência do funcionamento da rede bancária por forma a “competir eficazmente com os mecanismos informais do mercado e assim canalizar os fundos para investimentos produtivos” (cf. Puri e Ritzema, 1999: 1).

Um outro aspecto frequentemente citado ao nível dos fluxos migratórios refere-se ao comércio internacional. A economia neoclássica defende a livre circulação de mercadorias e a eliminação das barreiras (alfandegárias e outras), funcionando como substituto dos fluxos migratórios pela actuação ao nível dos rendimentos e atenuando os diferenciais existentes entre países. Contudo, ainda que tal se tenha verificado no seio da UE, por exemplo, não deve ser generalizado. Migrações e comércio internacional nem sempre são fluxos substitutos, podendo até ser complementares dada a rigidez de ajustamento no funcionamento dos mercados. Por outro lado, como já referimos, as remessas podem gerar um efeito negativo no comércio se induzirem a apreciação da taxa de câmbio, reduzindo desta forma a competitividade do país de emigração.

O estabelecimento de fortes laços entre a diáspora e o país de origem, o desenvolvimento das acções de desenvolvimento das comunidades locais, podem promover um relacionamento mais forte entre os migrantes e o seu país também ao nível dos fluxos comerciais e do investimento.

Quanto ao mercado de trabalho, o processo de emigração num país em desenvolvimento caracteriza-se, normalmente, por abranger indivíduos com baixos níveis qualificacionais. Em situações de desemprego e subemprego, existentes em diversos destes países⁷², a emigração reduz a oferta de mão-

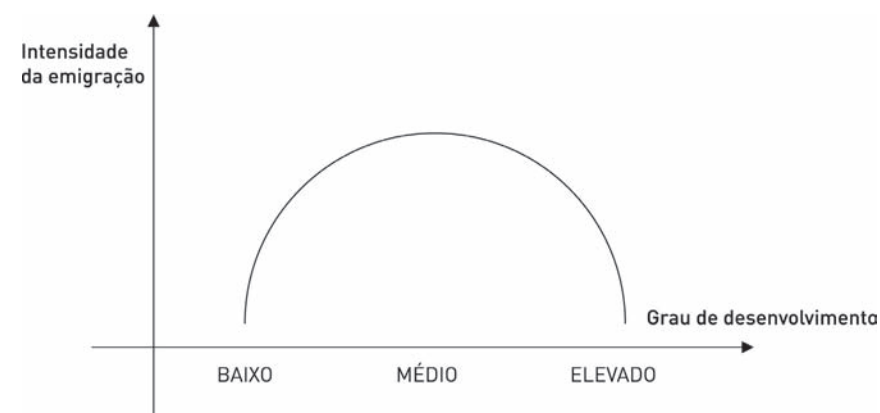
71. Glytsos (2002) defende que as vantagens das remessas, enquanto transferências directas entre indivíduos, não podem (pelo menos com tão elevado grau de eficácia) ser conseguidas pela ajuda internacional, enquanto transferência de fundos entre Governos.

de-obra, podendo assim diminuir a incidência destes dois fenómenos e contribuir para aumentar os salários. Shrestha (1987) considera que a redução da oferta de mão-de-obra gera aumentos de produtividade. Este argumento é, em certa medida, discutível, dado que “a proporção da população que emigra é relativamente pequena” (cf. OIT, 2004: 19) face ao total de indivíduos, não exercendo, portanto, uma influência decisiva nos valores globais.

Muitos países em desenvolvimento consideram que “quaisquer perdas de capital humano são mais do que compensadas pelos ganhos através das remessas” (cf. OIT, 2004: 28). Porém, segundo diversos autores, não está provado que este tipo de fluxos gere um melhor desempenho económico, em termos de crescimento da riqueza do país.

Em termos genéricos, a intensidade de emigração tende a ser inferior em países com baixo grau de desenvolvimento, superior em países com um desempenho médio e volta a reduzir-se à medida que o desenvolvimento assume um grau sustentável no médio e longo prazo. O conceito de *migration hump*, que estudámos anteriormente, exemplifica isso mesmo. Tal é ilustrado no gráfico seguinte.

GRAFICO I – Relação entre intensidade de emigração e grau de desenvolvimento



Fonte: Elaborado pela autora.

72. No seu modelo de oferta infinita de trabalho, Lewis não antecipou as situações de forte desemprego estrutural com que se deparam diversos países em desenvolvimento.

A generalização do conceito de *migration hump* instituiu o conceito de *migration band* para países com grandes fluxos de emigração: “abaixo [da banda] é-se demasiado pobre para emigrar, e acima dispõe-se já do rendimento necessário para não precisar, desesperadamente, de o fazer” (cf. Olesen, 2002, 141)⁷³.

Uma outra perspectiva, apresentada pela OIT (2004), agrupa os países em desenvolvimento, para o período 2000-2005, de acordo com a performance em termos de crescimento económico e a intensidade de emigração. As conclusões apontam para uma maior intensidade de emigração em países com crescimento nulo ou negativo (caso da Albânia e diversos países da Europa de Leste), enquanto os países com taxas mais elevadas de crescimento do produto do país tendem a apresentar uma menor tendência migratória (incluem-se, neste caso, a Tailândia, China e Índia).

Desta forma, parece ganhar consistência o argumento do contributo das migrações para o desenvolvimento se o próprio país se encontrar preparado, em termos de políticas macro-económicas e reformas estruturais, para tirar partido dos benefícios e minimizar as potenciais consequências negativas decorrentes da emigração.

2.3.2. Impacto Demográfico e Qualificacional – *Brain Drain, Brain Gain*

Tal como referimos anteriormente, é necessário ter em consideração, no estudo do impacto das migrações na demografia do país e na sua estrutura qualificacional, que a população que emigra é uma pequena proporção do total de indivíduos do país.

Segundo Shrestha (1987), existe um efeito positivo causado pelas migrações ao nível do alívio da pressão demográfica nos países de emigração, dado que muitos países em desenvolvimento registam fortes ritmos de crescimento demográfico, com posteriores dificuldades, crescentes, na sua integração no mercado de trabalho, dado que este é, frequentemente, exíguo face às necessidades do país. A ONU (1997) refere, contudo, que a evidência existente não permite generalizar a existência de emigração aliada ao crescimento populacional acelerado. Por seu turno, Kearney (1986) recorda Stuart Mill, um autor de referência que defendia que a perda de população através dos fluxos migratórios enfraquece a economia do país de origem.

73. O autor refere que o limite superior da banda pode ser ajustado, na medida em que os dados sugerem que a migração se reduz quando o diferencial de rendimentos entre os países se aproxima da razão 1:3.

Um outro aspecto diz respeito ao processo de *brain drain*, cujo enquadramento teórico apresentámos anteriormente. O processo de globalização das últimas décadas e a especialização das economias, associados ao desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação, potencializaram a emigração de indivíduos com elevadas qualificações⁷⁴, reduzindo, segundo alguns autores, a “capacidade de crescimento de longo prazo do país” (cf. OIT, 2004: 21) e gerando um menor nível e ritmo de crescimento da sua produtividade⁷⁵.

Se, conforme defende Borjas (2000), ocorre uma selecção positiva dos migrantes, é de esperar que aqueles com mais qualificações são os que efectivamente migram, privando o seu país de origem dos recursos humanos mais qualificados, num processo que se desenvolve segundo um círculo vicioso de acumulação. Num estudo efectuado por Meyer e Brown (1999), os autores concluem que, nos EUA, quanto maior o diploma escolar, mais elevada é a proporção de indivíduos estrangeiros que os obtiveram. Em 1995, 12% dos diplomados em ciência e engenharia neste país eram estrangeiros, 72% dos quais oriundos de países em desenvolvimento. Dados analisados por Newland (2003) permitem concluir que cerca de 30% dos indivíduos do Gana e Serra Leoa com educação superior vivem no estrangeiro. Esta percentagem sobe a 33% na Albânia, tendo como período de referência a última década.

Um outro estudo, de Carrington e Detragiache (1999), conclui que, para os EUA, tem pouca expressão a imigração de indivíduos com baixas qualificações, quer em termos absolutos, quer face a grupos com outros níveis educacionais. Um segundo factor revela que, salvo algumas excepções (países da América Central, Equador e Tailândia), são os países em desenvolvimento com maiores níveis de educação que têm maior taxa de migração. Relativamente a outros países da OCDE, e apesar dos obstáculos estatísticos e metodológicos, os autores consideram que o nível médio de qualificações dos migrantes é inferior ao encontrado nos EUA, mas o fenómeno de *brain drain* é igualmente acentuado. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, os resultados do estudo apontam para que cerca de 30% de indivíduos com elevadas qualificações de países da África, Caraíbas e América Central emigrem para os países desenvolvidos.

74. Segundo a literatura, e apesar das escassas estatísticas disponíveis, a migração para aquisição de qualificações (enquanto prosseguimento de estudos) parece ser um dos principais modos de *brain drain*.

75. Este processo pode ser particularmente grave se, pela menor produtividade, o país se tornar menos atractivo do ponto de vista dos fluxos de capital, nomeadamente o investimento directo estrangeiro, que não deixará de ter em conta, nas suas tomadas de decisão, a perda da população mais qualificada do país.

Massey et al. (1993), apresentando os factores explicativos da existência de fluxos migratórios cumulativos⁷⁶, referem que o processo da fuga de cérebros se efectua segundo uma dinâmica de cima para baixo, sendo pioneiros na emigração os indivíduos com maiores qualificações; com o decorrer do tempo, os autores consideram que a emigração se torna menos selectiva, abrangendo progressivamente indivíduos com menores habilitações, na medida em que a existência de movimentos migratórios progressivos e continuados contribui para que os custos e o risco das migrações se reduzam, dada a formação de redes sociais.

Para além de Castles e Miller (2003), também Massey et al. (1993) concluem que a teoria do capital humano explica o crescimento contínuo dos países mais desenvolvidos, através da concentração de capital humano, e o acentuar da estagnação (ou regressão) nos países de emigração, pelo esvaziamento de recursos humanos qualificados.

Por outro lado, em certa medida a teoria do capital humano de Becker não explica cabalmente o processo de *brain drain*, sobretudo no caso de diásporas científicas, na medida em que a abordagem a esta questão, sob o prisma do capital humano, “reflecte apenas uma pequena parte do fenómeno” (cf. Meyer e Brown, 1999: 5). O *brain drain* tem, frequentemente, uma natureza colectiva e integra vários aspectos (para além daquele individual do capital humano), como conhecimentos colectivos tácitos.

No contexto dos anos 70 (altura em que surgem correntes teóricas divergentes do pensamento neoclássico), alguns estudos do *brain drain* consideravam que os países desenvolvidos deveriam compensar os países de origem dos migrantes pela perda sofrida dos seus recursos humanos mais qualificados (actuais ou potenciais). De facto, o investimento no sistema educativo feito pelos países em desenvolvimento acaba, com o *brain drain*, por se transformar, parcialmente, num “subsídio para os países já ricos” (cf. Hamilton, 2003: 3).

A temática do *brain drain* pode ser estudada, ao nível macro, pelo lado da oferta dos trabalhadores (generalizando, os países de envio) que, por princípio, tem já um carácter selectivo (na medida em que são os mais qualificados que emigram, como estudámos anteriormente), mas deve ter também em consideração o lado da procura, visto que os países desenvolvidos im-

76. Para além das dinâmicas do capital humano, os autores referem, neste âmbito, a teoria das redes sociais, a teoria institucional e a teoria da causalidade cumulativa, algumas das quais já abordámos no capítulo 1.

plementaram políticas, nas últimas décadas, que, tendo em conta as necessidades dos respectivos mercados de trabalho, procuram atrair migrantes mais qualificados, num processo denominado de *brain hunting*. Esta combinação de interacção entre oferta e procura gera um reforço da emigração por parte dos indivíduos mais qualificados dos países em desenvolvimento, acentuando o *brain drain*.

Alguns estudos já efectuados sobre este fenómeno não apresentam resultados conclusivos, nomeadamente porque é um processo que depende, em grande medida, das características, estruturais e conjunturais, do país de origem⁷⁷.

De acordo com a visão tradicional desta temática, os países em desenvolvimento parecem não conseguir estancar a atracção de profissionais qualificados por parte dos países desenvolvidos, no âmbito das suas políticas de imigração. Ainda que ocorra o desperdício no uso das qualificações dos migrantes no posterior desempenho de profissões nos países de acolhimento⁷⁸, para os seus países de origem, pertenciam, na sua maioria, ao segmento populacional mais qualificado. A emigração, como processo cumulativo, pode “despoletar círculos viciosos que retardam o desenvolvimento” (cf. OIT, 2004: 21), tornando mais difícil a criação de massa crítica inovadora, flexível, produtiva, capaz de promover o desenvolvimento do país.

Beine, Docquier e Rapoport (2002) concluíram que, em diversos países onde se combinam níveis reduzidos de capital humano e baixa intensidade migratória de trabalhadores qualificados, o fenómeno de *brain drain* pode ter um impacto positivo, contrariando, com evidência empírica, a visão tradicional de aproveitamento, por parte dos países desenvolvidos, dos recursos humanos dos países em desenvolvimento.

Segundo estes autores, os efeitos negativos tradicionalmente associados ao *brain drain* “foram reformulados num enquadramento de crescimento endógeno” (cf. Beine, Docquier e Rapoport, 2002: 5). Tal impacto pode ocorrer, antes de mais, no incentivo à educação: se o retorno deste investimento é superior nos países desenvolvidos, a possibilidade de migrar aumenta o retorno esperado do capital humano, promovendo, desta forma, o prosseguimento de estudos a nível nacional, como refere igualmente Glytsos

77. A OIT (2004) refere, entre outras características, a dimensão e estágio da economia no processo de desenvolvimento, o sector ou profissão em questão, o sistema de financiamento da educação e o tipo de migração.

78. Desenvolveremos este argumento adiante neste capítulo.

(2002). Este raciocínio segue a literatura que apresentámos previamente, que considera as migrações como investimento em capital humano. Em segundo lugar, registam-se impactos ao nível do envio de remessas, como já estudámos, da criação de redes comerciais e de negócios e do regresso de migrantes com mais qualificações.

Se considerarmos a possibilidade do regresso dos migrantes⁷⁹, podemos admitir o processo de *brain gain*, considerado como uma “abordagem revisionista à análise do *brain drain*” (cf. Faini, 2002: 3). Este regresso traduz-se na reentrada no país dos indivíduos mais qualificados que tinham migrado, beneficiando do capital humano adquirido no exterior, de um modo formal (pela integração num ciclo educativo), informal (através da inserção numa actividade profissional), ou ambos⁸⁰. Para além disso, enquanto permanecem no exterior, os migrantes podem transferir (através do estabelecimento de redes ou por canais, formais ou informais) conhecimentos, tecnologia, remessas e fundos para investimento para o seu país de origem. Estas diferentes formas de capital, se utilizadas eficientemente, podem contribuir para aumentar a produtividade e o crescimento económico da economia e, num prazo mais alargado, ser um efectivo contributo para o seu processo de desenvolvimento⁸¹.

Meyer e Brown (1999) consideram que o processo de *brain gain* pode ocorrer não só no regresso dos migrantes mais qualificados, mas também pela sua mobilização e associação remota para o desenvolvimento [do país de origem]” (cf. Meyer e Brown, 1999: 5). Esta opção promove o desenvolvimento de laços entre a diáspora mais qualificada e o país de origem, sem o regresso (físico), temporário ou permanente, dos indivíduos. Para os países em desenvolvimento, trata-se não só de aproveitar o capital humano dos seus indivíduos mais qualificados, mas também as externalidades, pelo facto de se inserirem numa rede de infra-estruturas e conhecimento nos países em que estão inseridos.

79. Olesen (2002) considera diversos tipos de regresso: ocasional, sazonal, temporário e permanente. Em termos de estudo do processo de *brain gain*, deve considerar-se o processo de regresso permanente.

80. Segundo Meyer e Brown (1999), há vários exemplos de sucesso na implementação de políticas de promoção do regresso de trabalhadores qualificados em países como a Singapura, República da Coreia, e também por economias em desenvolvimento, como a Índia e a China.

81. A OIT (2004) realça a emigração de trabalhadores asiáticos especialistas em tecnologias de informação como um exemplo de sucesso, ao contrário da emigração de profissionais de saúde ocorrida em África.

Faini (2002) defende haver pouco suporte para a abordagem revisionista do *brain drain*. Os testes feitos no seu estudo não confirmam a existência de *brain gain* pelo incentivo à educação gerado no país de origem com os fluxos migratórios⁸², mas, por seu turno, concluem pela existência de uma relação inversa entre o nível de qualificações dos migrantes e a intensidade de remessas por eles enviadas para os países de origem⁸³.

2.3.3. Impacto Político e Social

Cada vez mais, o Estado do país de origem procura relacionar-se com as comunidades de emigrantes no exterior. Os motivos são variados e em alguns casos o desenvolvimento no país de origem pode aumentar a pressão à emigração, dependendo de factores como a política migratória, conforme refere Lucas (2004).

Conforme estudámos no primeiro capítulo, ao nível da teoria das redes sociais, por vezes existem fortes laços entre os países de origem e os de acolhimento. Neste sentido, têm-se desenvolvido associações de emigrantes destinadas a manter o relacionamento com a comunidade de origem, promovendo igualmente o seu desenvolvimento. Estas associações são de todo o tipo: intelectual, profissional, de estudantes, mas também associações locais de desenvolvimento. Hamilton (2003) considera que este tipo de associações promove, entre outros aspectos, o voluntariado, a participação cívica, o processo de tomada de decisão partilhado e transparente, que, segundo a autora, são aspectos importantes de boa governação.

O país de origem tem, regra geral, interesse em promover e desenvolver este tipo de relacionamento transnacional, enquanto “motor de desenvolvimento” (cf. OIT, 2004: 26), na medida em que os emigrantes na diáspora assumem, frequentemente, o papel de investidores, garantes de bem-estar, e transmissores de conhecimento e tecnologia para o país de origem, atenuando o processo de *brain drain*, como já referimos. O relacionamento com a diáspora procura igualmente, em termos económicos, assegurar a continuidade no envio de remessas.

82. O autor assume que a migração de indivíduos com educação de nível superior pode aumentar o retorno do investimento efectuado na educação de níveis inferiores, mas tal é, igualmente, associado à menor frequência do ensino de níveis superiores.

83. Os resultados comprovam a redução de remessas à medida que aumenta a proporção de migrantes com educação de nível secundário ou superior, facto que pode ser explicado pela maior probabilidade de transformação de migrante temporário em permanente com o aumento das habilitações, reduzindo, assim, os laços com o país de origem.

Em alguns países foram definidas “políticas activas para intensificar os contactos com as suas diásporas e para envolvê-las no processo de desenvolvimento nacional, quer em termos económicos, quer políticos” (cf. CE, 2002: 16).

Ao nível político, a diáspora pode tornar-se, para o país de origem, importante a todos os níveis: pode apoiá-lo (também financeiramente) em momentos de dificuldades que o país passe; pode também desempenhar um papel de embaixadora nos vários países de acolhimento em que os emigrantes entretanto se inseriram, divulgando uma imagem positiva do seu país e efectuando movimentos de pressão junto das instituições relevantes em matérias importantes para o país de origem.

Em termos sociais, o impacto da emigração pode traduzir-se na existência de fortes custos ao nível da fragmentação de famílias e comunidades, segundo a OIT (2004), pela ausência de membros importantes que assegurariam alguma estabilidade. Em segundo lugar, corre o risco de criar-se uma cultura de emigração, segundo a qual migrar torna-se como que “um rito de passagem para os jovens” (cf. OIT, 2004: 23).

O regresso é visto, para a generalidade dos migrantes, como o objectivo último do processo de migração. Nos processos de larga escala (por exemplo o repatriamento, sobretudo após conflitos ou catástrofes naturais), o regresso ao país de origem raramente ocorre antes que “as condições [...] tenham melhorado suficientemente para tornar [o regresso] atractivo”⁸⁴ (cf. OIT, 2004: 26). Nos fluxos migratórios individuais a situação é distinta e o retorno pode ocorrer mesmo sem existirem as condições de estabilidade e prosperidade, nomeadamente no fim de contratos de trabalho que não sejam renovados, porque o migrante deseja regressar, ou por outros motivos. Olesen (2002) considera necessário existir um equilíbrio para que haja continuidade no envio de remessas (sem as quais muitos países entrariam em colapso) e um melhor aproveitamento dos migrantes que desejam regressar ao país de origem.

Segundo a OIT (2004), muitos migrantes que partem com o intuito de permanecerem no país de destino acabam por voltar ao fim de alguns anos, pelo facto de não ficarem satisfeitos com a experiência, por já terem atingido os seus objectivos ou simplesmente porque as condições nos seus países de origem melhoraram substancialmente. Outros indivíduos, pelo contrário,

84. Nos casos de retorno de massas, o impacto na estrutura demográfica é palpável, mas sobretudo ao nível do mercado de trabalho, gerando situações graves de desemprego.

que partiam com intenção de o fazerem temporariamente, acabam por se tornar migrantes permanentes nos países de destino, como aconteceu em vários países da Europa Ocidental, no período pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Hugo (2003), tal não é necessariamente o caso hoje em dia, na medida em que os custos de transporte e comunicação se reduziram substancialmente, permitindo a manutenção de fortes laços com os países de origem, bem como o aproveitamento do “melhor dos dois mundos, auferindo salários nos destinos de elevados rendimentos [e] gastando nos países de origem, de baixos vencimentos e custos” (cf. Hugo, 2003: 2).

De facto, desenvolveram-se hoje em dia, a par do fenómeno da globalização, processos de migração circular, segundo os quais os migrantes mantêm relacionamentos pessoais, sociais, económicos, comerciais, políticos e culturais com ambos os extremos do fluxo migratório, potencializando a troca de conhecimentos e experiência. Esta situação está ligada à noção de comunidades transnacionais⁸⁵, que diversos autores defendem que se devem desenvolver não por inspirações ideológicas mas na sequência do processo de capitalismo global em si.

A Comissão Europeia (2002) realça o capital social, humano e financeiro acumulado que os migrantes podem levar de volta ao seu país de origem, aquando do seu regresso, contribuindo desta forma para o processo de desenvolvimento. Os países de origem devem, portanto, criar as condições macro-económicas e institucionais para uma efectiva reintegração destes indivíduos, sobretudo ao nível da sociedade e da economia. Segundo a ONU (1997), da existência de um ambiente social e económico propício ao regresso dos migrantes depende o aproveitamento, com sucesso, do capital físico e humano que estes trazem. Frequentemente, o que sucede é a falta destas condições, que desincentivam o processo de regresso por parte do migrante.

2.4. O Impacto das Migrações nos Países de Acolhimento

O estudo do impacto causado pelos fluxos migratórios nos países de acolhimento pode ser feito em torno de questões como a alteração da estrutura demográfica, a partilha de empregos entre imigrantes e nacionais, os impactos fiscais e outros. De seguida, iremos estudar alguns aspectos relacio-

85. Dada a migração circular, vários autores alertam para a necessidade de actualizar os sistemas de recolha de informação estatística dos fluxos migratórios, para ter em consideração esta nova realidade.

nadas com esta temática. Na medida em que o nosso objecto de estudo se centra, maioritariamente, nos países em desenvolvimento, este ponto será estudado de uma forma mais sintética que o ponto anterior.

O quadro seguinte ilustra as potenciais vantagens e desvantagens inerentes aos fluxos migratórios internacionais, do ponto de vista do país de acolhimento.

Quadro III – Vantagens e desvantagens da migração no país de acolhimento

	País de acolhimento	
	Potenciais vantagens	Potenciais desvantagens
Para a população de acolhimento	<ul style="list-style-type: none"> - possibilidade de ascensão a cargos de supervisão - bens e serviços mais baratos - mulheres com maior possibilidade de participação efectiva no mercado de trabalho - vida cultural enriquecida - novas experiências culturais 	<ul style="list-style-type: none"> - concorrência por empregos - salários locais menores - choques culturais - incentivo a criar guetos imigrantes
Para as empresas	<ul style="list-style-type: none"> - preenchimento de <i>labour shortages</i> - força de trabalho mais barata e flexível - maiores mercados, economias de escala 	<ul style="list-style-type: none"> - necessidade de formação linguística - dependência do trabalho estrangeiro para certas actividades
Para a sociedade	<ul style="list-style-type: none"> - menor inflação - <i>brain gain</i> - população mais diversificada e rejuvenescida - capital trazido pelos imigrantes - impacto fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>brain waste</i> - redução da capacidade de inovação - custos de formação linguística - fricção social - perdas para Balança de Pagamentos - custo de serviços sociais

Fonte: Adaptado de Stalker e (2000) e OIT (2004).

As vantagens e desvantagens são variadas, tal como verificámos para os países de emigração, quaisquer que sejam os actores considerados. Nos pontos seguintes, analisamos algumas delas.

2.4.1. Impacto na Economia e no Mercado de Trabalho. Impacto Fiscal

Numa apreciação ao estudo de Almeida (2003), referindo-se apenas ao impacto económico da imigração em Portugal, João César das Neves considera existirem genericamente quatro erros de apreciação genérica: o primeiro é considerar a imigração como uma invasão, quando, na verdade, os imigrantes beneficiam também com a prosperidade económica do país, que lhes assegura, entre outros factores, a colocação no mercado de trabalho; o segundo é o da *desvalorização*, isto é, minimizar o potencial dos imigrantes, (quando, como referimos anteriormente, é a fatia da população mais qualificada a migrar), o que traz implicações na sua integração; o terceiro erro consiste no *parasitismo*, ou seja, considerar que os imigrantes se aproveitam das condições existentes no país – mais uma vez a evidência empírica demonstra o oposto, na medida em que os imigrantes se ocupam, regra geral, de profissões que as populações locais já não querem, para além de demonstrarem, por vezes, um carácter empreendedor; o quarto erro é o do *mercantilismo* (quando se identifica a riqueza de um país com o saldo da balança externa), criticando o envio de remessas, por parte dos imigrantes, para os seus países de origem, na medida em que constitui a saída de divisas do nosso país.

A literatura considera que a imigração tende a estimular, sem pressões inflacionistas, a actividade económica do país de acolhimento, nomeadamente o consumo acrescido de bens correntes. Segundo a OIT (2004), o país de acolhimento beneficia, como um todo, da imigração, mesmo se certos grupos poderão ficar em desvantagem, como “os menos qualificados, um grupo que inclui alguns dos antigos migrantes” (cf. OIT, 2004: 31). Um segundo efeito macro-económico recorda que, tal como os fluxos migratórios geram ganhos para a Balança de Pagamentos dos países de origem, terão um impacto negativo na dos países de acolhimento.

Segundo Stalker (2000), as migrações influenciam o desempenho económico do país de acolhimento dos migrantes, nomeadamente numa perspectiva de médio e longo prazo, pelo preenchimento de *labour shortages* com uma mão-de-obra mais barata e flexível, permitindo um uso mais eficiente da mão-de-obra e, desta forma, gerar ganhos de produtividade⁸⁶. Porém, a ONU (1997) alerta para o facto de estes ganhos de produtividade poderem ser reduzidos, na medida em que os migrantes tendem a ocupar os empregos menos produtivos.

86. A existência da força de trabalho oriunda do estrangeiro aumenta a oferta de trabalhadores, aliviando a pressão à subida dos salários e, conseqüentemente, da inflação.

Borjas (1994) considera que a complementaridade existente entre empregos ocupados pelos cidadãos nacionais e aqueles ocupados por imigrantes gera benefícios, e serão tanto maiores quanto mais relevantes forem «as diferenças» entre uns e outros. De facto, também a OIT (2004) considera que o impacto da imigração no desempenho económico do país de acolhimento será tanto mais positivo quando maior for o grau de complementaridade entre as qualificações dos imigrantes e das populações nacionais.

Um argumento contrário, referido por Stalker (2000), defende que a inexistência dos fluxos migratórios pode constituir um efeito de fomento da economia nacional, potencializando o dinamismo da produtividade total dos factores disponíveis internamente, estimulando assim o progresso tecnológico e o aumento da produtividade do capital. Contudo, num estudo aplicado aos EUA, as conclusões apontam para o sentido contrário, considerando que “a imigração tem um impacto económico substancial. Em particular, a imigração gera uma grande redistribuição da riqueza, do trabalho para o capital” (cf. Borjas, 1994: 7). Neste estudo, os benefícios económicos líquidos da imigração revelaram-se pequenos, podendo inclusive ser negativos.

Ao nível salarial, alguns estudos concluem pela não existência de uma grande influência das migrações quer na evolução, quer no nível salarial. De acordo com a teoria do mercado de trabalho dual, que estudámos anteriormente, “a evidência empírica mostra que a relação entre os salários dos não-migrantes e o nível de migração internacional é fraca” (cf. ONU, 1997: 18), demonstrando que os trabalhadores migrantes não substituem os do país de acolhimento.

Segundo o pensamento neoclássico, a imigração provocaria a redução dos salários da população com características (qualificações) homogéneas. Porém, segundo a OIT (2004), e de acordo com a experiência da Europa Ocidental, tal não aconteceu dada a rigidez dos salários à descida, podendo a imigração ter atingido negativamente apenas alguns grupos específicos, já de si desfavorecidos (antigos imigrantes, menos qualificados, e outros).

Um outro impacto estudado refere-se à incidência da imigração em termos fiscais. O receio de se tornarem “ímans de protecção social”⁸⁷ levou alguns países a limitarem os benefícios de protecção social [destinados a novos migrantes] (cf. OIT, 2004: 35). As conclusões dos estudos não fornecem, segundo a ONU (1997), resultados robustos sobre os custos ou benefícios

87. *Welfare magnets*, no original.

líquidos fiscais da imigração. Segundo Borjas (1994), a progressiva diminuição de selectividade num processo de migração internacional origina, para o país de acolhimento, fluxos de migrantes cada vez menos qualificados, que participarão em programas de assistência pública com maior probabilidade, aumentando, assim, o custo fiscal associado à imigração.

Num estudo efectuado para o caso português, Almeida (2003) concluiu que o impacto da imigração nas contas do Estado foi positivo, tendo estimado que “cada estrangeiro legalizado (ou em vias de) e empregado foi um contribuinte líquido do Estado Português em 2001” (cf. Almeida, 2003: 29) num montante perto de 1.400 euro⁸⁸. O estudo apresenta ainda uma estimativa pertinente para efeitos de políticas de regularização de imigrantes, considerando que a presença de cerca de 50 mil estrangeiros ilegais terá causado um desperdício de mais de 50 milhões de euro para o Estado Português⁸⁹ em termos de contribuições para os vários sistemas.

2.4.2. Impacto Demográfico e Qualificacional – *Brain Gain, Brain Waste*

O impacto da imigração gera, na estrutura demográfica do país de acolhimento, um rejuvenescimento e diversificação populacional. A existência de processos de promoção da integração dos indivíduos pode proporcionar-lhes acções de formação cultural e linguística, melhorando, desta forma, as suas qualificações e melhorando a sua empregabilidade para posterior acesso, em melhores condições, ao mercado de trabalho.

Um estudo efectuado por Rosa et al. (2004) trouxe à luz do dia dados interessantes sobre a presença de imigrantes em Portugal e o seu contributo para a demografia portuguesa, com diferenças consoante a nacionalidade de origem⁹⁰. Apesar de constituírem apenas 2,2% da população, segundo

88. Este montante desce para 1.000 euro se for considerado o total de estrangeiros legalizados, empregados ou não.

89. De facto, na medida em que os migrantes estiverem em idade activa, é superior a probabilidade de efectuarem contribuições para as finanças públicas e segurança social.

90. Em termos de estrutura etária, à juventude de franceses e africanos, associa-se o envelhecimento de britânicos e espanhóis; o elevado peso dos migrantes entre 15-34 anos entre aqueles oriundos da Europa de Leste, China, Brasil, Angola, comparando com o predomínio de indivíduos com mais de 35 anos entre alemães, espanhóis e britânicos; em termos de género, são mais as mulheres entre espanhóis, franceses e santomenses, enquanto são sobretudo homens os migrantes da Europa de Leste; quanto à fecundidade, os migrantes chineses, romenos, cabo-verdianos, guineenses e santomenses têm níveis superiores ao limiar de substituição de gerações, enquanto os da Europa de Leste tem um nível inferior; em termos de mortalidade, britânicos, alemães e africanos apresentam valores acima da média portuguesa, enquanto espanhóis e brasileiros detêm valores inferiores (deve ser tida em conta a idade bastante jovem da generalidade dos migrantes aquando do estudo dos dados referentes à mortalidade dos mesmos).

dados dos Censos 2001⁹¹, e 8% da população activa, de acordo com o SEF os imigrantes aumentam a dinâmica populacional em termos globais, contribuem para, no interior do país, substituírem parcialmente as populações que migraram para o litoral e, pelo facto de se centrarem nas idades activas mais jovens, ajudam a atenuar o envelhecimento da população, tendo contribuído com 20% do aumento da população portuguesa nos anos 90 e com cerca de 90% do crescimento de nados-vivos nos últimos seis anos do século vinte⁹².

Ainda que este contributo não inverta o processo de envelhecimento demográfico em Portugal, gera outros impactos, segundo os autores, ao nível do mercado de trabalho (aumento de recursos humanos), educação (mais jovens estudantes), segurança social (maior equilíbrio activos-beneficiários) e saúde (os imigrantes, que entretanto envelhecem, irão procurar mais frequentemente e de forma gradual os cuidados de saúde).

Os imigrantes qualificados podem constituir um ganho, em termos de acumulação de capital humano, para o país de acolhimento. Ao contrário do processo de *brain drain* que estudámos anteriormente, ocorrido nos países de emigração, os ganhos de capital humano trazido pelos imigrantes transformam-se num *brain gain* para o país de imigração, na medida em que este recebe, a título gratuito, recursos humanos qualificados, para os quais não gastou verbas em termos do sistema educativo, podendo potencializá-los para utilização no seu sistema produtivo. Por exemplo, dados apresentados por Newland (2003) referem que 12% dos Mexicanos e 75% dos Jamaicanos com educação superior estão nos EUA.

Contudo, se os imigrantes ocupam empregos onde não usam plenamente as suas qualificações, dá-se um fenómeno de desqualificação, isto é, de desperdício dos recursos humanos que os imigrantes transportam consigo para a sociedade que os acolhe. De facto, a literatura alerta para o perigo de os recursos humanos dos imigrantes não serem utilizados na sua máxima potencialidade, surgindo então uma dupla perda: para os países de envio, que vêem escapar a sua população mais qualificada⁹³, e para os países de acolhimento, que podem não aproveitar, na sua totalidade, as qualificações dos imigrantes. Este processo foi apelidado de *brain waste*.

91. Os autores deste estudo chamam a atenção para a hipótese de os Censos deixarem escapar uma fatia de imigrantes que se encontram em situação ilegal em Portugal.

92. Neste caso considera-se bastar apenas um progenitor de origem estrangeira.

93. Segundo dados da OIM, estima-se que, para 40% dos países Africanos, mais de um terço dos indivíduos com qualificações elevadas vive no exterior.

2.4.3. Impacto Político e Social

Quanto à sociedade do país de acolhimento, em que medida é afectada, positiva, ou negativamente, pelos fluxos migratórios? As migrações, na medida em que se compõem geralmente de indivíduos com características diferentes das da população nacional (em termos demográficos, qualificacionais, culturais, etc.) alteram a estrutura social do país de acolhimento.

Surgem, por vezes, reacções negativas à imigração, sob a forma de racismo e xenofobia, que partem do pressuposto que os migrantes se apoderam de empregos dos nacionais. Alguns autores consideram que, nos países com elevados níveis de desemprego estrutural, a imigração pode gerar efeitos negativos se os imigrantes ocupam empregos que seriam «destinados» à população nacional⁹⁴. Aqui, revela-se particularmente importante a acção do Estado em termos de sensibilização das populações nacionais e integração dos imigrantes, de forma a evitar tensões sociais e étnicas.

Entre a possibilidade de tensões sociais e uma atitude de abertura à diversidade cultural e de valores, o efeito dominante dependerá não só da estrutura social vigente e do sistema de valores dominante na população, mas também do incentivo dado, em termos de políticas públicas, à aceitação dos novos habitantes, nomeadamente em termos de campanhas de informação e sensibilização da população. Podem evitar-se, assim, choques culturais e isolamento dos imigrantes, nomeadamente pela criação de guetos.

Efectivamente, quanto maior a diferença entre imigrantes e população de acolhimento, maior o risco de segmentação das classes sociais e do mercado de trabalho, tornando mais premente a actuação do Estado em termos de políticas públicas de integração dos migrantes. Segundo Rourke (2002), as migrações de indivíduos pouco qualificados podem gerar o aumento das desigualdades sociais, sendo importante a actuação do Estado do país de acolhimento no sentido de promover a integração dos migrantes no mercado de trabalho para minimizar este risco.

Podem ser referidos exemplos de cidades cosmopolitas em todo mundo, onde “o aumento da diversidade não levou a uma quebra da coesão social

94. Esta questão revela-se particularmente importante em conjunturas económicas desfavoráveis caracterizadas por um aumento do desemprego, na medida em que com maior facilidade podem surgir conflitos sociais pela sensação de que os imigrantes se apoderam dos empregos, empurrando os nacionais para situações de desemprego.

em diversos países, [tendo estes beneficiado] largamente da entrada de migrantes energéticos com novas ideias” (cf. OIT, 2004: 36). O que se torna necessário é a implementação de políticas que, entre outros objectivos, promovam a unidade na diversidade.

CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NA UNIÃO EUROPEIA

Contrariamente ao que a falta de conhecimento sobre a matéria pode fazer crer, o fenómeno da imigração constitui uma oportunidade, da qual importa extrair, com as medidas correctas, o máximo benefício económico, demográfico, cultural e social para os agentes envolvidos: migrantes, países de origem e de destino. No contexto de algumas reacções menos positivas ao fenómeno da imigração e face às dificuldades em superar no relacionamento com povos de outras culturas e civilizações, importa “recuperar as raízes humanistas da Europa, protagonizadas por diferentes Europeus, em diferentes contextos, e porventura recuperar intensamente o espírito dos «pais da Europa» – Schuman, Adenauer, Monnet, e de Gasperi – para inspirar os dias mais difíceis” (cf. Marques, 2003: 56).

Desta forma, uma política de imigração integrada e abrangente deve partir de um consenso alargado sobre grandes princípios de imigração e promover a sensibilização, junto da opinião pública, de atitudes de abertura e tolerância face à diversidade. Só nesta medida poderá actuar, simultaneamente e com maior eficácia, em articulação com outras políticas e, em particular, com a política de cooperação para o desenvolvimento.

3.1. Fluxos Migratórios e Política de Imigração – História Recente

As migrações internacionais existem desde há vários séculos, como referimos anteriormente. Neste ponto, porém, centrar-nos-emos nos fluxos migratórios com o continente Europeu (como origem ou destino) desde o período dos Descobrimentos, e as políticas migratórias que lhes serviram de base, focando, em particular, as décadas recentes.

3.1.1. Mudanças no Continente Europeu: da Emigração à Imigração

Com o período dos Descobrimentos, a partir do século XV, surgiram os primeiros fluxos migratórios, que se acentuaram com o decorrer dos séculos. Tinham carácter religioso ou pioneiro, aos quais mais tarde se juntaram aqueles que viajavam por contrato ou coercivamente. Não tinham grande dimensão, dados os elevados custos de viagem e riscos existentes. O século XVIII, mas sobretudo o século XIX, trouxeram o fim da escravidão, começando em larga escala os fluxos migratórios de indivíduos livres para os países do Novo Mundo (Estados Unidos, Canadá e Austrália, principalmente), mas também dentro do continente Asiático (e também deste para África). Os flu-

xos migratórios de então canalizavam-se, porém, maioritariamente da Europa para os EUA, enquadrados por uma política de imigração americana liberal⁹⁵.

Rourke e Sinnott (2003) estimam que, entre 1880 e 1914, cerca de sessenta milhões de europeus tenham emigrado para os EUA⁹⁶, em ondas “associadas à fome e à revolução na Europa e [...] à mudança no transporte oceânico dos barcos à vela para a vapor” (cf. Chiswick e Hatton, 2003: 6). O seu regresso foi reduzido no início, mas aumentou progressivamente, sendo significativo sobretudo ao nível de Italianos e Gregos e reduzido para os Europeus de Leste e Judeus Russos.

A emigração em massa da Europa para o Novo Continente foi interrompida com a Grande Depressão⁹⁷, as guerras mundiais e a mudança da ordem económica internacional, bem como pelas alterações da política de imigração norte-americana. Esta, para além de sentimentos de protecçãoismos emergentes em momentos de conjuntura desfavorável, teve de lidar com a alteração da composição dos imigrantes e das suas características socio-económicas, a desigualdade social crescente associada às migrações e a necessidade de articular estas últimas com as necessidades do mercado de trabalho⁹⁸. Para além disso, foi sendo necessário, como referem Rourke e Sinnott (2003), ter em conta factores sociológicos (sentimentos de nacionalismo, por exemplo), bem como aspectos de índole económica: o nível salarial médio e a «qualidade» dos imigrantes do ponto de vista dos efeitos induzidos no mercado de trabalho (qualificações, empreendedorismo, modo e capacidade de integração na sociedade).

O século XX, sobretudo depois da Grande Depressão e das Guerras Mundiais (caracterizado pela forte redução dos custos de comunicação, informação e viagem, já que se passou a viajar sobretudo de avião), trouxe uma política de imigração pública mais intervencionista. Porém, ao nível da cooperação

95. A emigração para a Austrália, bem como para o sul do continente Americano, pelos custos mais elevados de viagem e as maiores dificuldades, obrigaram a uma política mais activa de apoio à migração, como a concessão de passagens gratuitas.

96. Chiswick e Hatton (2001) consideram que cerca de 75% dos migrantes ingleses e galeses, bem como dois terços dos alemães (um terço era composto por crianças com menos de 15 anos), emigraram enquanto famílias. Mais tarde, este padrão alterou-se, deixando de ser migração sobretudo familiar, e passando a constituir-se mais em torno de jovens solteiros, dois terços dos quais eram homens.

97. Estima-se que, nesta altura, o fluxo de regresso de migrantes tenha superado a emigração.

98. A alteração da política de imigração traduziu-se, especialmente, na redução das quotas para os imigrantes, sobretudo os menos qualificados, tendência que se acentuou nas décadas mais recentes.

institucional, nomeadamente em termos de organizações internacionais, não se verificaram grandes desenvolvimentos para a resolução de conflitos e remoção de barreiras à mobilidade do factor trabalho (como no comércio, por exemplo)⁹⁹. A OIM¹⁰⁰, com um objectivo eminentemente operacional, não desempenhou um papel dinamizador ao nível da “regulação internacional ou da gestão das migrações” (cf. Olesen, 2002: 128), bem como em termos de política de desenvolvimento neste domínio.

Efectivamente, o pós Segunda Guerra Mundial trouxe grandes avanços na regulação dos fluxos comerciais¹⁰¹, monetários e financeiros¹⁰², mas novamente “as migrações foram deixadas para a decisão individual dos países” (cf. Rourke e Sinnott, 2003: 14). Abriu-se, assim, espaço à ampliação dos *gaps* salariais entre países, promovendo a defesa, por parte de diversos autores, da ideia dos cada vez maiores ganhos potenciais da liberalização dos fluxos migratórios.

Os países mais desenvolvidos da Europa começaram a implementar políticas de atracção de imigrantes temporários, para preenchimento de *labour shortages*. Outro factor que contribuiu, igualmente, para transformar a Europa num continente de imigração foi a progressiva selectividade das políticas migratórias por parte de países tradicionalmente de imigração (EUA, Canadá, e outros)¹⁰³. Desta forma, a Europa acolheu, na segunda metade do século XX, muitos imigrantes não só de antigas colónias e dos países do Sul Mediterrânico do continente, mas também indivíduos oriundos de outros continentes. Mais recentemente, o sul Europeu tornou-se um destino privilegiado para muitos migrantes, nomeadamente da África magrebina, do Leste Europeu e da América do Sul¹⁰⁴.

99. A OIT, com um trabalho muito pertinente em diversos domínios, nomeadamente de regulação interna do mercado de trabalho, não conseguiu exercer, ao nível da regulação dos fluxos internacionais de trabalho, parâmetros de actuação, de regulação e de liberalização como aqueles conseguidos para o comércio de uma larga maioria de bens.

100. Esta instituição foi criada em 1951 sob a sigla ICEM – Intergovernmental Committee for European Migration, e renomeada, tal como é hoje, em 1989.

101. O GATT, estabelecido em 1948 (deu lugar à OMC em 1994), teve uma actuação ampla e eficaz em diversos âmbitos do comércio internacional, nomeadamente na circulação de mercadorias e de certos tipos de serviços.

102. Para tal foram criados, no seio da ONU, o Banco Mundial e o FMI enquanto agências com funções como a monitorização e promoção da liberalização destes movimentos.

103. Este processo fez-se, em alguns países, através da introdução de um sistema de pontos, discriminando positivamente os imigrantes com mais qualificações. Rourke (2003) defende que este sistema é um dos padrões mais surpreendentes da actual política de imigração dos países mais desenvolvidos.

104. Dado o peso dos migrantes clandestinos, é difícil avaliar a verdadeira dimensão destes fluxos.

Para além da inversão do papel da Europa, Chiswick e Hatton (2001) referem outras alterações estruturais nos padrões das migrações na segunda metade do século XX: a transformação da América Latina em fonte de emigrantes; o intenso crescimento dos fluxos migratórios com origem na Ásia, e, mais tarde, o desenvolvimento também de migrações a partir de África.

Os migrantes de hoje na UE, oriundos de países terceiros, apresentam características próprias: são heterogéneos, oriundos de diferentes origens, com modos distintos de integração no mercado de trabalho¹⁰⁵ e, de acordo com Glover et al. (2001), estão polarizados entre aqueles qualificados e os que têm poucas ou nenhuma qualificação.

3.1.2. As Políticas Recentes de Imigração na União

Ao longo do século XX, mais do que por factores económicos (como havia ocorrido no século XIX), as políticas de imigração dos países de acolhimento foram influenciadas por sentimentos como o patriotismo e o nacionalismo, revelando, por vezes, atitudes mais hostis das populações nacionais à entrada de imigrantes. Desta forma, tornou-se mais difícil para os decisores políticos terem em conta os factores puramente económicos na elaboração das políticas de imigração, dado que sentimentos populares contrários podem revelar-se decisivos em momentos de avaliação dos governos como os actos eleitorais, sobretudo em momentos conjunturais adversos.

Stalker (2002) sintetiza esta questão referindo que, por um lado, os governos recebem bem os imigrantes como mão-de-obra (permite-lhes suprir a escassez de qualificações em determinados campos do conhecimento, ou preencher empregos pouco qualificados que as populações locais não querem ocupar), mas, por outro lado, podem querer dissuadir os fluxos de imigração caso se preveja que irão surgir problemas de índole social e política, baseando-se, então, em argumentos de identidade e soberania nacional para restringir esses fluxos.

Recentemente, a par da crescente visibilidade dos fluxos migratórios, os países desenvolvidos atravessam um processo de envelhecimento demográfico, com alterações no modo de funcionamento do mercado de trabalho e do sistema de finanças públicas e da Segurança Social. Juntamente com

105. Glover et al. (2001) defendem que o processo de integração depende do estatuto jurídico do migrante perante as autoridades, do grau de empreendedorismo e da inserção social, não só na comunidade imigrante já existente mas também na sociedade como um todo.

outros factores, tornou-se pertinente actualizar as políticas públicas à nova realidade existente. Assim também acontece na UE.

Referimos anteriormente algumas das consequências do processo de globalização em curso: liberalização de movimentos de capital, de mercadorias e de certos serviços, a par de restrições aos fluxos de pessoas, impostas por políticas de imigração sobretudo a partir dos anos setenta. Geddes (2003) refere-se a este fenómeno como o “paradoxo liberal”, isto é, a abertura dos mercados em contraste com o fecho relativo das portas aos imigrantes, por parte dos Estados.

Desde a sua fundação com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, a União Europeia¹⁰⁶ preconizou a livre circulação de capital, mercadorias e pessoas. Relativamente à admissão de imigrantes oriundos de países extra-comunitários, nestes quase cinquenta anos de existência da UE a evolução foi bastante notória, impulsionada por ciclos económicos de prosperidade (e, pelo contrário, sendo mais restritiva em momentos de conjuntura económica desfavorável). Ainda assim, os avanços em termos de regulação dos fluxos migratórios foram muito mais sentidos em termos de movimentos dentro da União do que com países terceiros.

Como já referimos, a Europa transformou-se, ao longo do século XX, de um continente emigrante num de imigração. Tendo aproveitado os fluxos migratórios (maioritariamente de trabalhadores não qualificados) para resolução do problema da escassez de mão-de-obra no mercado de trabalho de diversos países, a partir de meados dos anos 70 a UE fechou, em certa medida, as suas fronteiras, após o primeiro ciclo económico desfavorável depois da Segunda Guerra Mundial, tendo, inclusive, sido apelidada de Europa Fortaleza.

A partir de meados dos anos 80, os fluxos migratórios caracterizaram-se pelo predomínio de entradas ao abrigo de processos de reunificação familiar, imigrantes ilegais, refugiados e outros em busca de asilo político. As medidas restritivas relativas à imigração, apelando, por vezes, apenas à entrada de indivíduos mais qualificados, bem como os sucessivos alargamentos da UE, foram “em grande medida imunes ao escrutínio público e, porém, tiveram um grande efeito na natureza do enquadramento de controlo da imigração na Europa” (cf. Geddes, 2003: 194).

106. Na altura da fundação foi denominada Comunidade Económica Europeia.

Dado que envolviam assuntos delicados como a soberania dos Estados e o direito à cidadania, os sistemas de Segurança Social, o regime de funcionamento do mercado de trabalho, e outros, as questões da política de imigração eram decididas nas “capitais Europeias”, sendo da exclusiva competência dos Estados Membros. Avançar para uma política comum nesta matéria, tal como sucedeu noutros domínios de actuação governamental, não só se revelou difícil mas também foi dificultado pelas crises económicas ocorridas, momentos em que mais facilmente se procura o bem individual (de cada país) do que o bem comunitário (da União como um todo). Nos anos 70, a par da primeira crise petrolífera, a questão da imigração tomou uma dimensão mais politizada e as «portas» da Europa fecharam-se, “levando a um aumento significativo nos fluxos de migrantes sem documentos, muitos dos quais não tinham conseguido emigrar no âmbito de programas regulares” (cf. Appleyard, 2001: 15).

O caminho percorrido ao longo dos anos permitiu perceber que, caso se focassem as diferenças nacionais existentes, então “as particularidades nacionais seriam o elemento chave da política de imigração da União” (cf. Geddes, 2003: 24). Ao invés, foram sendo trabalhados assuntos nos quais existia alguma convergência, nomeadamente aprofundando a liberdade de circulação dos cidadãos dos Estados Membros e igualmente, no decorrer dos anos 80, as disposições comuns em matéria de imigração e asilo. Surgiu, nesta altura, a percepção que a “cooperação e a integração da União desde os anos 80 poderia permitir aos Estados Membros atingirem objectivos de política nacionais” (cf. Geddes, 2003: 27).

O aprofundamento do processo de integração Europeu levou, efectivamente, à transferência de diversos poderes dos governos nacionais para a alçada das instituições comunitárias, sugerindo que pode já não ser suficiente a ligação dos fluxos migratórios e das políticas de imigração aos pontos de referência nacionais.

Hoje, são quatro as faces Europeias do *Acquis Communautaire*¹⁰⁷ em matéria de imigração: “liberdade de circulação¹⁰⁸, aspectos da política de asilo e imigração, criação da cidadania Europeia¹⁰⁹ e leis anti-discriminatórias” (cf. Geddes, 2003: 126).

107. O *Acquis* é o “conjunto de legislação, padrões e práticas que foram desenvolvidos no enquadramento da Comunidade (Primeiro Pilar), que governa a acção dos Estados Membros em matérias da competência da Comunidade e que não podem ser dissociadas dos objectivos a atingir pela Comunidade” (cf. Krieken, 2001: 131). Com o tratado de Amesterdão, o *Acquis* referente aos outros pilares foi integrado no *Acquis Communautaire*.

Mas quais as razões que terão levado os diversos países a abdicarem de poderes que eram seus? Segundo Geddes (2003), uma razão possível aponta para o progressivo diluir das funções tradicionalmente atribuídas ao Estado Nação, em consequência do processo de globalização e da interdependência económica que conduziram o processo de integração Europeu. De facto, aspectos como a governação transnacional (efectuada ao nível da Comissão Europeia), bem como as instituições e regras que lhe estão associadas, contribuem para reduzir a capacidade de controlo e definição de política por parte dos Estados Membros.

Uma segunda explicação para a Europeização de políticas considera, segundo Geddes (2003), que a transferência de poderes permite aos Governos nacionais evitarem certas restrições políticas e legais à prossecução dos seus objectivos de actuação interna. Segundo esta visão, o carácter supranacional de certas políticas reforça, ao invés de diluir, a noção do Estado e a sua soberania.

Partindo de uma política sob a exclusiva competência dos Estados Membros, algumas das questões da imigração foram evoluindo, nomeadamente através de fóruns, informais como o Grupo de Trevi¹¹⁰, ou formais como o Acordo de Schengen¹¹¹, assinado em 1985 e que demonstrou o desejo político por parte dos Estados Membros de continuarem a cooperação a este nível. O Acto Único Europeu, assinado em 1986, deu “um ímpeto crucial à cooperação ao nível da imigração e asilo” (cf. Geddes, 2003: 130).

Contudo, entre meados dos anos 80 e a assinatura do Tratado de Maastricht¹¹², em 1992, surgiram alguns movimentos de oposição ao alargamento

108. A liberdade de circulação remonta ao Tratado de Roma e, para além da livre circulação de pessoas (trabalhadores), inclui os serviços, mercadorias e capital.

109. Com a concretização do Mercado Único Europeu instituiu-se uma espécie de cidadania económica, com enfoque em alguns aspectos dos direitos civis, como o direito ao trabalho. Economicamente, a cidadania traduz-se na capacidade de o Estado recolher contribuições e impostos e de os redistribuir através da oferta de bens públicos.

110. Este Grupo dedicou-se a questões relacionadas com a segurança, particularmente abordadas no final dos anos 80.

111. Este Acordo foi assinado por diversos países europeus (a maioria dos quais pertencentes à UE – Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia – para além da Islândia e Noruega), com o objectivo de acelerar, entre eles, a concretização de uma Europa sem fronteiras. Hoje em dia, o Acordo de Schengen faz parte do *Acquis Communautaire*.

112. O Tratado de Maastricht, que adoptou o nome da localidade holandesa onde foi assinado, constitui uma pedra essencial do processo de integração europeia. Modificou e completou o Tratado da CECA (1951), os Tratados de Roma (1957) e o Acto Único Europeu (1986). Para além disso, ultrapassou pela primeira vez o objectivo económico inicial da CEE de instituição de um mercado comum, conferindo-lhe ambições de unidade política. Instituiu a União Europeia, baseada em três pilares: o central, denominado Pilar Comunitário, abrangendo o mercado único, a união europeia, a união económica e monetária, a PAC, os fundos de coesão. Os segundo e terceiro pilares (Política Exterior e Segurança Comum e Justiça e Assuntos Internos) tinham um cariz lateral e baseavam-se na cooperação entre os governos, não tendo natureza supranacional.

das competências das instituições comunitárias nesta matéria, criando-se fóruns informais de cooperação inter-governamental. Pelo facto de terem um carácter informal, estes pontos de diálogo tinham algumas fraquezas, desde a falta de visibilidade, o que lhes conferia uma certa falta de democracia, à necessidade de ratificação das medidas aprovadas.

Com a assinatura do Tratado de Maastricht¹¹³ e a instituição dos pilares laterais, a cooperação inter-governamental passou a ser formal, superando os limites referidos. Desta forma, ainda que não tendo um carácter de política comum de imigração, as questões referentes a esta matéria não eram da competência nacional, mas consideradas de “interesse comum”¹¹⁴. Até final da década de 90 foi aprovada uma série de medidas a este respeito, ainda que de carácter não vinculativo, pelo que permaneciam dúvidas quanto à eficiência e grau de democracia das decisões tomadas, bem como ao grau de empenho dos Estados Membros na europeização desta política.

O ano de 1997 marca a passagem das questões referentes ao asilo e imigração para o Pilar Comunitário, com a assinatura do Tratado de Amesterdão¹¹⁵, unindo-se às questões da livre circulação. Foi igualmente por esta altura que se integraram medidas de carácter inclusivo, abrangendo domínios como a cidadania para cidadãos extra-comunitários, medidas anti-discriminatórias¹¹⁶ e articulação da política de asilo de acordo com os padrões internacionais.

113. A assinatura deste Tratado permitiu alargar a cooperação entre políticas nacionais dos Estados Membros, a nível europeu, à actividade política (incluindo a política externa); levantou igualmente algumas restrições a migração ainda existentes de Espanha e Portugal para outros países da UE.

114. A classificação refere-se a: política de asilo; fronteiras externas; política de imigração e relativa a nacionais de países terceiros; condições de entrada e circulação, no espaço da UE, de cidadãos extra-comunitários; condições de residência, no espaço da UE, de cidadãos extra-comunitários, incluindo a reunificação familiar e acesso a emprego; combate à imigração não autorizada, e outros.

115. Este tratado entrou em vigor em 1999 (após ratificação pelos Estados Membros), e procurou ajustar os diversos tratados anteriores. Contudo, não conseguiu adaptar as instituições comunitárias a uma União cada vez mais alargada, não foi capaz de avançar significativamente no sentido da unidade política e não conseguiu solucionar o défice democrático de que a UE é acusada, dado que as populações participam pouco no processo efectivo de construção da União. Porém, registaram-se igualmente avanços significativos, como veremos adiante, nomeadamente ao nível da liberdade, segurança e justiça, cidadania europeia, política externa comum e reforma das instituições comunitárias.

116. Estas medidas abrangem questões como o género, raça, etnia, religião e outras.

De facto, com a introdução da imigração no Pilar Comunitário do Tratado da UE, foi possível lançar as fundações de uma política comum de imigração: o inter-governamentalismo foi instituído como base do processo de decisão, pelo menos inicialmente¹¹⁷. A necessidade de unanimidade nas decisões funciona, contudo, como ‘travão’ ao desenvolvimento desta política.

O Conselho Europeu de Tampere, em 1999, marca um ponto fundamental na história recente da UE, promovendo, ao mais alto nível, a dinamização e o aprofundamento de uma política comum de imigração, baseada em medidas respeitantes ao asilo e ao tratamento equitativo dos cidadãos extra-comunitários; à gestão das migrações; mas também ao estabelecimento de parcerias com os países de origem. Nas conclusões do Conselho de Tampere é sublinhada a necessidade de “aproximação das legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada tanto da evolução económica e demográfica da União como da situação nos países de origem” (cf. Conselho Europeu, 1999: 4).

Com base nos instrumentos legislativos existentes (nomeadamente o Tratado de Amesterdão e as Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, entre outros), foi lançado um programa de trabalho com vista à prossecução do objectivo de criação de uma política comum de imigração, com a consciência da “sensibilidade mais aguda [...] para a importância das questões de imigração e de asilo a nível da UE bem como para a necessidade de uma abordagem comum nessas matérias” (cf. CE, 2000: 3).

Para além do relacionamento existente entre aspectos de segurança interna e política externa, a Comissão Europeia acentua a importância dos países de origem dos migrantes e a necessidade de os “manter mais perto dos seus países de origem” (cf. Geddes, 2003: 137), defendendo a promoção do desenvolvimento nos países de origem dos migrantes através do envolvimento dos migrantes, a sua mobilidade e participação no processo de desenvolvimento do seu país natal.

Neste sentido, foram elaborados planos de acção com regiões ou países específicos, baseados num “programa coerente de cooperação e desenvolvimento implicando o diálogo com os países em questão [e] tomando em

117. As matérias foram introduzidas no Pilar Comunitário mas não são de índole supranacional. Por este facto, as instituições europeias não têm poder de decisão, podendo a Comissão apresentar propostas.

consideração as situações muito diferentes em matéria económica, demográfica, social, política e de direitos humanos em cada um desses países e que são a causa dos fluxos migratórios.” (cf. CE, 2000: 5).

Ainda no mesmo documento, a Comissão Europeia (2000) considera que a política de imigração deve desenvolver-se em harmonia com objectivos de integração, tendo em conta o impacto da política de imigração nos países de acolhimento e nos próprios migrantes. Desta forma, a União procura fazer reflectir, na implementação dos seus programas com países terceiros, os valores europeus em que se baseia.

Em 2000, com a assinatura do Tratado de Nice, foi aprovada a Carta dos Direitos Fundamentais, que defende que se deve avançar no sentido de os cidadãos extra-comunitários, que tenham autorizações de residência ou trabalho, virem no futuro a ter a mesma liberdade de movimentos que os cidadãos da União.

No Conselho Europeu de Sevilha, em 2002, no domínio da imigração foi reafirmada a acção da UE baseada no princípio que “a aspiração legítima a uma vida melhor deve ser conciliável com a capacidade de acolhimento da União e dos seus Estados Membros e a imigração deve ser canalizada através das vias legais previstas para o efeito” (cf. Conselho Europeu, 2002: 8).

Delineia-se, assim, o papel dinamizador das instituições europeias: “o executivo da UE é potencialmente progressista, enquanto os governos nacionais não o são. A solução, partindo desta perspectiva, para o problema da *Europa Fortaleza* – no sentido de políticas restritivas mais apertadas – não é o regresso à soberania dos Estados, mas antes a consolidação de poder [para as instituições comunitárias]” (cf. Geddes, 2003: 140).

Surge finalmente, quer no Tratado da União Europeia, quer nas conclusões da cimeira de Tampere, o apelo a uma política comum de imigração na UE.

3.2. A Política de Cooperação para o Desenvolvimento

A União Europeia tem aprofundado a articulação de diferentes políticas desde a sua fundação, nomeadamente ao nível da política monetária. No que diz respeito à política de cooperação para o desenvolvimento, “a UE não tem uma só voz” (cf. Reisen, 1999: 31) e persistem algumas dificuldades de relacionamento entre Estados Membros e instituições comunitárias em termos de ajuda ao desenvolvimento.

De facto, paralelamente ao aprofundamento das atribuições da Comissão Europeia em diversas matérias de governação comunitária, assistimos ao levantar de diversas vozes nacionais que advogam a importância das políticas nacionais, nomeadamente em termos de cooperação para o desenvolvimento, bem como do aprofundamento de parcerias bilaterais, considerando que essas são as medidas que melhor se adequam aos interesses dos países em desenvolvimento, para além de poderem expressar a continuação de laços históricos previamente existentes que, de algum modo, facilitam as relações bilaterais.

3.2.1. A Abertura da União aos Países em Desenvolvimento nos Anos Recentes

Como referimos previamente, no domínio da cooperação para o desenvolvimento existe uma grande acção dos Estados Membros considerados individualmente, seja por motivos históricos, de relacionamentos com antigas colónias, ou outros, de modo que os montantes canalizados por programas bilaterais são muito substanciais. Contudo, tal não impede, como refere o artigo 180º do TUE, que a União e os Estados Membros coordenem as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento, concertando posições face a programas de ajuda, nomeadamente em termos de participação em organismos internacionais, podendo também levar a cabo acções conjuntas.

Pelo passado histórico de grande parte dos Estados Membros da União, desde cedo se implementou uma política de cooperação para o desenvolvimento com diversos Estados que tinham sido, no passado, colónias de países europeus. A parceria com os países ACP é um programa da UE muito consolidado em termos de cooperação, tendo sido integrados, nas versões mais recentes deste Acordos, dimensões de natureza política, social, saúde, ambiental e de desenvolvimento humano. O espectro do assistencialismo foi alargado a um programa integrado de desenvolvimento sustentável dos países, através de políticas macro-económicas fortes e que criem condições de estabilidade para, no médio e longo prazo, permitirem a prossecução de uma estratégia de desenvolvimento.

O carácter bilateral da política de cooperação para o desenvolvimento de cada Estado Membro reveste-se, regra geral, de um percurso histórico comum relacionado com antigas colónias, como referimos anteriormente. É, pois, compreensível a existência de alguma relutância dos países em transferirem para a esfera da Comissão Europeia competências num domínio

onde as diferenças entre os agentes beneficiários (países em desenvolvimento) são muito acentuadas e são os Estados Membros, individualmente, quem melhor conhece a realidade existente nos países com os quais se relacionam. Contudo, existe também o risco de, pelo já prolongado relacionamento existente, ocorrerem determinados vícios, frustrações por resultados não alcançados ou outros problemas, que uma instância supranacional, mais distante da personalização dos relacionamentos, consegue evitar.

A UE tem, igualmente, procurado alargar o seu domínio de acção a países individualizados (por exemplo, o México), ou a um conjunto de países (é o caso da Europa Central e de Leste, por forma a colaborar na transição para a economia de mercado e posterior integração, já efectivada em muitos destes países, na União Europeia). A implementação destes acordos multilaterais por parte da União com países considerados individualmente, ou com conjuntos de países¹¹⁸, tem também vantagens, nomeadamente pela sua capacidade de implementação de programas, maior facilidade de disponibilização de meios humanos e de infra-estruturas, e outras.

Entretanto, ao nível da cooperação para o desenvolvimento tornou-se importante promover a melhoria da eficiência de implementação dos programas financeiros. Surgiu, desta forma, aquilo a que se denominou como os C's da cooperação: coerência, coordenação e complementaridade de políticas.

De facto, as questões da cooperação para o desenvolvimento passaram a ter uma importância mais incisiva com a assinatura do Tratado de Maastricht, altura em que não só a assistência para o desenvolvimento se tornou de competência da UE¹¹⁹, mas também se promoveu a coerência de políticas nesta matéria. Isto é, as políticas da UE que afectam os países menos avançados devem ter em consideração objectivos de desenvolvimento, nomeadamente a promoção do desenvolvimento social e sustentável, a campanha contra a pobreza e a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, como refere o artigo 177º do TUE. Para além disso, devem contribuir para a consolidação da democracia, do Estado de direito, do respeito pelos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

O reforço da política de cooperação para o desenvolvimento operacionalizou algumas regras de actuação, nomeadamente a da subsidiariedade, que se

118. O México inclui-se no primeiro caso, os países ACP e do Mediterrâneo, por exemplo, no segundo.

119. Uma competência que não é da sua exclusiva responsabilidade, mas é partilhada com os Estados Membros.

caracteriza pelo facto de que “ninguém pode apropriar para o centro actividades que são conduzidas, de modo mais eficaz, a nível nacional ou local” (cf. Reisen, 1999: 37). Este princípio revelou-se muito importante e foi expandido a outras políticas, sendo hoje utilizado de forma generalizada.

Com o aprofundamento da integração europeia, do seu âmbito de acção supranacional, da gestão, necessária, do equilíbrio entre as instituições de Bruxelas e as capitais europeias, surgiu a necessidade de coordenar, na medida do possível, as diferentes políticas. Como veremos no ponto seguinte, tal já se efectua ao nível da vertente externa da UE, isto é, o seu relacionamento com o Resto do Mundo. Coordenação significa conciliar objectivos de política ao nível da Comissão Europeia (e, por vezes, os mecanismos com vista à sua efectiva implementação) e entre esta e os Estados Membros, promovendo a complementaridade de políticas por forma a maximizar a sua eficiência e minimizar desperdício de recursos, humanos e materiais. O conceito de complementaridade pretende, como refere Reisen (1999), estabelecer o valor acrescentado da existência do programa comunitário de política de desenvolvimento.

Em 1997, um Conselho Europeu dedicado às questões do Desenvolvimento adoptou uma resolução sobre a importância da coerência das políticas com os objectivos de desenvolvimento da UE, focando, nessa resolução, quatro áreas específicas: construção da paz, prevenção e resolução de conflitos; segurança alimentar; pescas; e migrações. Como se constata, já nesta altura, ainda que de forma ténue, as questões das migrações e da política de desenvolvimento surgiam ao mais alto nível nas instituições comunitárias.

Com a assinatura do Tratado de Amesterdão, surge um quarto C', o de *consistência*. Efectivamente, o exercício de coordenação de políticas permite, em simultâneo, avaliar até que ponto as próprias políticas são consistentes, individualmente e entre si, com os objectivos nacionais e comunitários nesta matéria. Torna-se contraproducente implementar políticas que tenham objectivos contrários entre si: para além de revelarem a sua inconsistência, geram perdas de eficiência que afectam os diferentes países envolvidos. Assim, as instituições comunitárias procuraram promover a “consistência entre todas as actividades externas da União Europeia no contexto das suas relações com o resto do Mundo: políticas de segurança, económica e de desenvolvimento” (cf. Reisen, 1999: 39).

3.2.2. Enquadramento Político – Traços Actuais e Perspectivas Futuras

Hoje em dia, a política de cooperação para o desenvolvimento é considerada, em termos de actuação da Comissão Europeia nesta matéria, de uma forma integrada, sendo “um dos elementos centrais da política externa da UE, conjuntamente com a política comum externa e de segurança e a sua política comercial internacional” (cf. CE, 2004: 2) para além das questões ligadas ao alargamento e aos assuntos económicos e monetários (estes últimos são dotados de um carácter multidimensional, dado que abrangem as vertentes externa e interna da União).

A política de cooperação para o desenvolvimento, para além do enquadramento financeiro, engloba dimensões como “a ligação entre comércio e desenvolvimento, a integração e cooperação regionais, o apoio às políticas macro-económicas e o acesso equitativo aos serviços sociais, os transportes, a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável, bem como o reforço das capacidades institucionais, nomeadamente no que se refere à qualidade da governação e ao primado do direito” (cf. CE, 2004: 6), sendo transversais as questões do género, promoção dos direitos humanos, sustentabilidade ambiental e prevenção de conflitos.

Em termos estratégicos, “a política de desenvolvimento da Comunidade tem por objectivo fundamental reduzir e, a prazo, conseguir eliminar a pobreza” (cf. CE, 2004: 3), procurando desenvolver parcerias diversas entre o Norte e o Sul do Mundo, dentro dos compromissos assumidos em fóruns internacionais como os Objectivos do Milénio¹²⁰, a Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento¹²¹ e a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável¹²².

Apesar do trabalho que tem vindo a ser desenvolvido ao nível dos C’s da cooperação, muito há a fazer. Importa ter em linha de conta que as diferentes políticas, comunitárias ou nacionais (com maior ou menor grau de coordenação entre si), têm de articular diversos interesses ao nível das diferentes economias (e seus sectores de actividade), dos Estados e até entre estes. Assim, torna-se difícil conseguir fazer da coordenação de políticas um jogo de soma positiva para todas as partes envolvidas, sendo que, frequentemente, alguém se considera perdedor. A Comissão Europeia (2000), porém, considera que “é

120. Objectivos que foram definidos em 2000, na Cimeira do Milénio promovida pela ONU, em Nova Iorque.

121. Conferência efectuada em Monterrey – México, em 2002.

122. Cimeira efectuada em Joanesburgo – África do Sul, em 2003.

possível desenvolver políticas que utilizem a migração em benefício mútuo do país de origem e do país de acolhimento” (cf. CE, 2000: 6).

Para além de elementos contraditórios existentes nas próprias políticas de imigração, alguns autores, como Reisen (1999), consideram que existem contradições entre algumas políticas da UE e a cooperação para o desenvolvimento, como a política comercial que, em termos de cooperação para o desenvolvimento, não vai de encontro às necessidades dos países em desenvolvimento: paralelamente ao incentivo à liberalização e abertura dos mercados por parte dos países do Sul, a UE fecha os seus mercados aos produtos agrícolas oriundos desta região¹²³.

Contudo, no âmbito da OMC, tem-se procurado tornar as diferentes políticas comerciais consistentes com as regras desta instituição internacional e, em 2003, ao nível da UE, “foram tomadas medidas importantes para reformular a política agrícola comum da União a fim de minimizar as distorções que provoca no comércio internacional e promover [...] uma abordagem mais compatível com o desenvolvimento e uma maior coerência entre as políticas agrícolas e de desenvolvimento da UE” (cf. CE, 2004: 3).

3.3. Políticas de Imigração e de Cooperação para o Desenvolvimento – os quatro “C’s”

É uma tarefa difícil articular as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento. Se quanto a esta última existe já uma maior coordenação (e interesse em fazê-lo) por parte dos Estados Membros, a primeira é considerada de interesse comum ao nível da UE, mas não constitui uma política única (apesar dos passos dados nos últimos anos, já referenciados, muito há a fazer neste domínio para consolidar a fundação da política comum de imigração na União), nem está no mesmo ponto de coordenação a que já chegou a política de cooperação para o desenvolvimento (nesta, as temáticas não são dotadas de um carácter tão sensível, sendo, desta forma, mais fácil chegar a consensos).

De qualquer das formas, independentemente dos passos autónomos de aprofundamento do carácter comunitário destas políticas, importa caminhar, paralelamente, para uma maior articulação entre um e outro domínio de actuação das autoridades públicas nesta matéria, bem como de ambas

123. O fecho dos mercados é uma característica da Política Agrícola Comum (política muito importante na UE em termos de orçamento comunitário e no escoamento da produção dos agricultores europeus), impedindo as exportações da principal produção (a agrícola) de muitos países em desenvolvimento.

em termos de interacção com a dinâmica de desenvolvimento económico mundial. Existindo uma articulação reforçada, será de esperar um maior grau de eficiência e de obtenção de resultados da sua implementação: para os países em desenvolvimento, para os países desenvolvidos e, sobretudo, para os migrantes individualmente.

3.3.1. Desafios e Sugestões de Política

Quando confrontados com a questão se uma política de imigração permissiva é favorável ou não ao desenvolvimento dos países de emigração, segundo Newland (2003) a resposta depende se estamos convictos que os fluxos migratórios são uma força fundamental para o desenvolvimento, ou se, pelo contrário, colocamos a tónica da problemática em questões como o processo de *brain drain*.

As políticas de imigração mais recentes tornam difícil, para os países em desenvolvimento, o “uso das migrações como um meio de convergência [para com os países mais ricos]” (cf. Rourke e Sinnott, 2003: 15), como aconteceu há um século atrás com diversos países hoje desenvolvidos. Segundo Faini (2002), no enquadramento recente da globalização, as políticas de imigração dos países avançados são, neste momento, mais restritivas, privilegiando a entrada de imigrantes com mais habilitações. Tais medidas não só não permitem o escoamento dos trabalhadores pouco qualificados dos países em desenvolvimento, mas podem também causar o *brain drain*, agravando o fosso entre países. Desta forma, importa perceber os elementos que estão na base da elaboração das políticas de imigração¹²⁴.

A Comissão Europeia (2002) considera que a inexistência de uma política de imigração comum abre aos migrantes a possibilidade de se organizarem, através de meios ilegais, para entrarem na Europa. No seguimento do Conselho de Tampere, espera-se que a construção de uma política harmonizada de imigração, tendo em conta os interesses da UE e dos países de origem

124. Em Portugal a política nesta matéria, actualizada no último ano, tendo em consideração as ondas migratórias mais recentes, visa o rigor nas entradas e a responsabilidade no acolhimento dos imigrantes. Em termos de receptividade por parte da população, o estudo de Lages e Polcarpo (2003) revela que a maioria dos portugueses se opõe a novos fluxos imigratórios (oposição mais veemente nos inquiridos com menos qualificações), demonstrando talvez o receio de consequências nefastas ao nível do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego junto das populações nacionais. Apesar das diferenças culturais entre portugueses e diversos grupos de imigrantes, prevalece o espírito de tolerância, visível na fácil convivência entre uns e outros (nomeadamente em termos de ocupação de empregos no mercado de trabalho, onde parece não existir rivalidade pelos mesmos empregos).

dos imigrantes, maximize os benefícios para a União, os próprios migrantes e os seus países de origem. Estes ganhos revelam-se, por exemplo, ao nível do desenvolvimento de laços entre os migrantes e os seus países de origem, sendo esta uma forma recente da estratégia de cooperação para o desenvolvimento seguida pelos países desenvolvidos, cujos resultados são prometedores.

A Comissão Europeia (2000) defende que o melhor modo de atingir uma política comum de imigração passa pela construção de um enquadramento genérico Europeu com padrões e procedimentos comuns e um mecanismo para definição de objectivos e metas, para que depois os Estados Membros traduzam em políticas nacionais a implementar nos respectivos países.

Ainda que não exista, por enquanto, uma política efectivamente comum, nem de imigração, nem de cooperação para o desenvolvimento, propomos a articulação entre uma e outra nos moldes possíveis, aproveitando os passos já dados pelos Estados Membros quanto à harmonização de certas políticas, mas não esperando pela concretização plena de uma política única para se efectivarem propósitos de coordenação que podem ser, já no curto prazo, muito proveitosos para os diversos agentes envolvidos.

Por seu turno, a política de cooperação para o desenvolvimento da UE, revista nos últimos anos, inseriu no seu âmbito de actuação, nomeadamente nos programas de intervenção nos países em desenvolvimento, aspectos relacionados com outras políticas, como já referimos, por forma a complementar aspectos financeiros com incentivos ao desenvolvimento político, social, económico e cultural dos países (implementação de programas de promoção de direitos humanos, direitos e deveres cívicos, boa governação, estabilidade política e combate à corrupção, conservação do ambiente, dimensão do género transversal às diversas políticas, etc.).

A articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento deve ter, no centro da análise, o migrante, as suas aspirações e o seu contexto de acção (o seu país de origem e aquele para onde se dirige¹²⁵). Só desta forma se assegurará a máxima eficiência nas políticas a implementar e nos resultados a obter, minimizando, em simultâneo, a prossecução de interesses específicos de um ou outro país.

125. Cada vez mais, tendo em conta a migração circular e a migração por etapas, torna-se igualmente relevante o papel dos países de trânsito.

Desta forma, para construir uma política de imigração articulada com a cooperação para o desenvolvimento, importa ter presentes questões como a motivação de base para a migração (reduzir as disparidades internacionais) e a permanência de fluxos migratórios mesmo em situações de desemprego nos países de acolhimento (confirmando a dualização dos mercados, a inércia resultante do funcionamento das redes e a relevância dos factores *push*, que empurram os indivíduos para os países desenvolvidos). Tal como refere Russel (2003), no contexto do *migration hump*, de que adianta aumentar o rendimento per capita, se em termos relativos aumentarem as disparidades internacionais?

A interacção entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento tem diversos âmbitos de actuação. Ao nível da primeira, já referimos o papel desempenhado por questões mais delicadas, em termos da soberania dos Estados, que não se enquadram, por enquanto, na natureza comunitária ou de interesse comum¹²⁶, pelo que não existe uma actuação activa das instituições da UE quanto à articulação de políticas (são os casos, como já referimos, dos regimes de Segurança Social e Estado Providência, política do mercado de trabalho, cidadania, política de nacionalidade [associada aos direitos políticos e sociais], segurança, defesa e política externa).

Enquanto a política de imigração se tem voltado sobretudo para medidas nos países avançados, a política de cooperação para o desenvolvimento visa sobretudo acções empreendidas nos países em desenvolvimento. O nexos entre migrações e desenvolvimento vem, deste modo, promover o aprofundamento da necessária articulação entre ambas as políticas, de modo a que cada uma, através da interacção recíproca, possa complementar a outra, chegando à visão integrada dos agentes envolvidos no processo de desenvolvimento e na dinâmica dos fluxos migratórios.

A política de imigração, através de mecanismos legislativos, e a política de cooperação para o desenvolvimento podem complementar-se mutuamente. Aliás, Appleyard (1992) defende que cabe às autoridades públicas integrar as migrações no seu programa de desenvolvimento. Este autor, citando Tapinos, considera que emergiu um novo paradigma, que procura estudar

126. A implementação do método aberto de coordenação (implicando a tomada de decisões por unanimidade), expressa o desejo de aprofundamento, por parte dos Estados Membros, da articulação de matérias com forte sensibilidade política. Este método traz alguns problemas, porém, como a necessidade de um equilíbrio entre os interesses de todos os Estados Membros e a prossecução de objectivos, comuns a todos eles, por parte de instituições supranacionais.

o impacto da cooperação internacional como alternativa aos fluxos migratórios, sublinhando o facto de a temática das migrações ser secundária em relação à do desenvolvimento, único caminho possível no longo prazo.

Uma política de imigração eficazmente implementada permite conhecer mais adequadamente os imigrantes, sobretudo se tivermos em consideração que, nas últimas décadas, se alterou muito o perfil do migrante-tipo. Em domínios como as remessas enviadas pelos migrantes para os países de origem, importa saber se são migrantes individuais ou com família, homens ou mulheres, de carácter temporário, permanente ou circular, o seu estatuto legal e outros elementos relevantes.

Esta informação é preciosa para, segundo Russel (2003), conhecer melhor os efeitos das remessas, os usos que lhes são dados e o seu respectivo impacto, os agentes intervenientes (quem envia, quem recebe, se existem ou não intermediários), etc., para que se possa exercer, no domínio da cooperação para o desenvolvimento, uma maior influência na definição de políticas a este respeito. Vários novos actores estão, hoje em dia, envolvidos na discussão do nexos migrações – desenvolvimento (relativamente à problemática das remessas), como os “bancos multilaterais e comerciais, as instituições financeiras não bancárias e as associações de desenvolvimento local dos migrantes” (cf. Russel, 2003: 2). A alteração estrutural das instituições intervenientes no envio de remessas permitiu, entre outros, a redução dos custos e uma maior estabilidade e rapidez na circulação destes fluxos, importando aprofundar o papel destas instituições para melhor encaminhar as remessas, com menor desperdício e um maior controlo sobre a sua origem e destino, bem como o seu uso.

Ainda neste âmbito, “o maior desafio é ligar a decisão individual e familiar relativamente ao envio de remessas e investimentos para objectivos de desenvolvimento mais abrangentes” (cf. Hamilton, 2003: 2). Quanto ao papel a desempenhar pelas instituições públicas, O’Neil (2003) considera necessária apenas uma ligeira intervenção, sob o risco de minar os benefícios oriundos das remessas. O autor defende o fomento da eficiência, pela redução dos custos de envio de remessas, o encorajamento do uso de serviços financeiros e a implementação de políticas macro-económicas fortes aliadas a um ambiente saudável de investimento.

Contudo, não se pode sobrevalorizar o papel desempenhado pelas remessas no desenvolvimento dos países mais pobres. De facto, Ellerman (2003) considera que a literatura é muito optimista nesta matéria, pelo que importa

articular qualquer acção sobre as remessas no contexto de uma política integrada de imigração, coordenada com a de cooperação para o desenvolvimento.

A interacção de políticas como as de imigração e de cooperação para o desenvolvimento pode contribuir para atingir estes objectivos. Simultaneamente, a promoção de uma maior eficiência nos mecanismos de envio de remessas e eficácia no modo como são usadas pelos beneficiários podem minorar os custos associados a fenómenos como o *brain drain* e à perda dos indivíduos potencialmente empreendedores.

Se, como referem Beine, Docquier e Rapoport (2002), as políticas de imigração recentes dos países desenvolvidos têm um carácter mais selectivo, procurando atrair imigrantes qualificados para o seu mercado de trabalho, a articulação desta política com a de cooperação para o desenvolvimento pode aumentar a sensibilidade dos países desenvolvidos para as consequências, nos países de origem dos migrantes, do *brain drain*, de forma a encontrar um equilíbrio entre as necessidades dos agentes intervenientes no processo.

A coordenação de políticas promove o diálogo entre países de origem e de residência dos migrantes, bem como com os próprios migrantes e as respectivas associações, para assegurar que os fluxos migratórios são tidos em conta na definição de estratégias de desenvolvimento económico e social dos países em questão, em particular aquelas que se caracterizam por fortes interacções entre uns e outros, nomeadamente quanto ao *brain drain* e as remessas, por exemplo. Desta forma se pode dar um contributo “para o desenvolvimento sustentável do país de origem o que a longo prazo poderá reduzir o incentivo à emigração” (cf. CE, 2000: 6).

Russel (2003) considera que a discussão em termos de migração circular ou do regresso dos migrantes aos países de origem é altamente politizada, dada a dificuldade de integração dos retornados (frequentemente com uma taxa de desemprego superior à da população residente).

Um resultado da articulação de políticas, quanto ao incentivo à migração circular, traduz-se na redução da pressão para movimentos de reunificação familiar (dado que o migrante regressa, periodicamente, ao seu país, podendo assim estar com a família) e para a migração permanente, segundo Hugo (2003), reduzindo igualmente a incidência do desemprego nos países em desenvolvimento, já que os migrantes mantêm o posto de trabalho no país desenvolvido. A Comissão Europeia (2000) defende que deve existir a

“garantia que o quadro legal não afasta os migrantes do seu país de origem: por exemplo, que tenham a possibilidade de visitar o país de origem sem perderem o estatuto de que beneficiam no país de acolhimento” (cf. CE, 2000: 6).

Hugo (2000) considera ainda que a migração circular pode promover o *brain circulation*, com a movimentação de indivíduos que levam com eles novas ideias, iniciativas e até oportunidades de negócios, promovendo a minimização do *brain drain* e o incentivo à inovação, entre outros. O’Neil (2003) alerta, porém, para o facto de a segmentação do trabalho poder aumentar com a migração circular, ainda que as políticas públicas não reflectam, por enquanto, esta realidade.

Importa, igualmente, tirar partido das diásporas, nomeadamente em termos de comunidades transnacionais e organizações locais de desenvolvimento¹²⁷, que “agem para além das fronteiras” (cf. Hamilton, 2003: 1). A autora considera que o denominado *diaspora-induced development*, abrangendo conceitos como a migração circular, obriga a alterar os modelos e a política de imigração, baseados na dinâmica *push-pull*, bem como a classificação de migrantes em apenas temporários ou permanentes.

Os países em desenvolvimento desejam, cada vez mais, aproveitar o benefício potencial das diásporas, devendo, para tal, adaptar-se às suas características. A política de cooperação para o desenvolvimento pode ser um contributo válido nesta matéria, como ponte de ligação entre as diásporas nos países desenvolvidos e os países de origem dos indivíduos que a compõem.

Segundo Meyer e Brown (1999), é muito válida a utilização das diásporas como instrumento de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente através da cooperação científica, sendo mutuamente benéfica para os intervenientes envolvidos no processo. De facto, o país de origem ganha pela capacidade adicional que a diáspora pode trazer, enquanto o país de acolhimento beneficia em termos de acesso a novas oportunidades (nomeadamente pelo acesso a agentes de cooperação localizados a distâncias remotas).

A coordenação destas políticas pode suscitar outras dinâmicas. Stalker (2002), analisando a possibilidade de existência de fluxos de ajuda (como a APD, por exemplo) duvida que, pelo menos no curto prazo, esta possa funcionar como substituto dos fluxos migratórios. Contudo, tal pode, efectiva-

127. Quer umas, quer outras, podem contribuir igualmente para a redução dos custos do *brain drain*.

mente, ocorrer no médio e longo prazo, particularmente se aliada a políticas estruturantes, contribuindo para superar o *migration hump*. Desta forma se intui mais um domínio de articulação entre as políticas de imigração e cooperação para o desenvolvimento no próprio processo de desenvolvimento macro-económico dos países.

A necessidade de mão-de-obra adicional, sentida em vários países desenvolvidos sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, levaram-nos a recorrer a imigrantes para responder ao ritmo de crescimento da actividade económica. Porém, não basta ter uma política de recrutamento de trabalhadores estrangeiros (em muitos casos aproveitando a falta de condições de desenvolvimento, material e humano, dos seus países de origem). É necessário promover a sua efectiva integração na sociedade de acolhimento (não só ao nível do mercado de trabalho, mas também em termos de participação na sociedade civil, no acesso aos sistemas de saúde, educação, segurança social). Só assim poderão dar um contributo pleno no país que os acolhe e ser um valor acrescentado para o seu desenvolvimento.

Deve potenciar-se, em simultâneo, o contributo que os migrantes poderão dar, enquanto diáspora, aos seus países de origem (através da facilitação da circulação dos migrantes entre país de origem e de acolhimento sem perda do seu estatuto no país de residência, por exemplo), não só através do envio de remessas, mas também pela participação em projectos de desenvolvimento e empresas, entre outros.

Krieken (2001) considera fundamental a etapa constituída pelo Conselho de Tampere na construção da política comum da União, em termos de imigração e de asilo. Um dos aspectos mais desenvolvidos é o das parcerias com os países de origem dos migrantes¹²⁸, segundo o qual “a Comissão desenvolveu estratégias dirigidas não só à necessidade de reduzir os factores *push*, antes de mais através do desenvolvimento económico nos países de origem [...] mas também pelo apoio a actividades como a reforma legislativa, promoção da capacidade de implementação das leis, e sistemas de controlo de fronteiras modernos” (cf. Krieken, 2001: 15).

Concluindo, importa reforçar a ideia “que os migrantes são um recurso para o desenvolvimento” (cf. Nyberg-Sorensen, Hear e Engberg-Pedersen, 2002a: 36), pelo que a articulação das políticas de imigração e de cooperação para o

128. Os países de trânsito estão também incluídos no desenvolvimento desta matéria; porém, não fazem parte do nosso objecto de estudo.

desenvolvimento pode maximizar este contributo, particularmente em quatro campos de acção: melhoria da eficiência no envio e utilização de remessas no país de origem dos migrantes; envolvimento das diásporas em redes transnacionais de cooperação; necessidades de mão-de-obra estrangeira nos países desenvolvidos: fomento da consistência entre estas políticas e a de assistência e auxílio humanitário.

3.3.2. Coerência, Coordenação, Complementaridade e Consistência de Políticas: Dinâmica Recíproca de Actuação

Desde que as questões relacionadas com a política de imigração se transferiram para o pilar comunitário, a Comissão Europeia procurou inseri-las nos seus programas de parcerias e cooperação para o desenvolvimento com diversos países e regiões¹²⁹, nomeadamente em termos de comércio e desenvolvimento.

A implementação dos C's da cooperação que apresentámos anteriormente, dentro da lógica de interacção entre a política de imigração e a própria política de cooperação para o desenvolvimento, pode gerar sinergias consideráveis. Tal como já referimos, as políticas envolvendo o domínio de actuação externa da UE estão neste momento coordenadas entre si, sendo de todo o interesse atrair a este grupo as questões relacionadas com a política de imigração, dado que em grande medida influencia e é influenciada pelo contexto externo da UE e pelas políticas comunitárias que actuam neste domínio.

Dotar as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento de coerência e consistência, antes de mais como políticas autónomas, é uma tarefa a que a UE se deve propor, pois só assim se poderá, em seguida, coordenar e complementar entre si e com outras políticas.

No que diz respeito ao objectivo de atingir uma “maior consistência entre as políticas migratórias e de desenvolvimento e tornar os países em desenvolvimento um parceiro neste processo” (cf. Russel, 2003: 1), muito há ainda a fazer. Para além da articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento, é importante introduzir a política comercial nesta matéria¹³⁰, que é frequentemente inconsistente com a coope-

129. Incluem-se então, no âmbito de acordos de parceria e cooperação como o TACIS, PHARE (com países da Europa Central e de Leste) e MEDA (países da orla Mediterrânea), programas com a Rússia, Ucrânia e os países ACP.

130. A política comercial é um instrumento de maior dimensão e financeiramente mais poderoso que a APD.

ração para o desenvolvimento, “porque é muito sensível às forças políticas internas” (cf. Russel, 2003: 1) e aos lobbies de agentes com interesse na prossecução de uma política comercial restritiva e no fecho das fronteiras da União ao livre comércio internacional.

De facto, se a articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento consegue reduzir, no médio e longo prazo, as disparidades salariais internacionais e assim a pressão à emigração, é necessário ter em consideração que existem outros meios de redução dessa pressão, nomeadamente a promoção de fluxos de sentido contrário ou complementar ao dos fluxos migratórios. Pode ser potencializado o fluxo de mercadorias e de capital, através de uma maior liberalização do comércio e da abolição do protecção existente na UE, sobretudo através de restrições não alfandegárias.

Stalker (2002) recorda que as migrações e o comércio funcionaram como substitutos entre si na América do Norte e dentro da Europa¹³¹. Tendo em consideração o *migration hump*, que estudámos previamente, a cooperação entre países de envio e de acolhimento, ao nível de uma criação mais rápida de emprego no país em desenvolvimento, pode minimizar este efeito no curto prazo. A criação de emprego pode, efectivamente, ser acelerada pela implementação de políticas articuladas com IDE ou outros fundos financiadores do desenvolvimento da economia.

Desta forma, sendo devidamente acompanhada de medidas estruturais de solidificação do tecido produtivo, a política comercial de abertura dos mercados pode beneficiar os países em desenvolvimento. Ainda assim, Lucas (2004) é da opinião que “pequenos incrementos das migrações internacionais podem ter efeitos mais profundos na produção global do que os que se obteriam com a eliminação completa das barreiras ao comércio”¹³² (cf. Lucas, 2004: 1).

A articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento, bem como face a outros domínios de actuação, deve ter em conta certos parâmetros, como refere Newland (2003), nomeadamente os custos de transacção para transferir recursos entre países, a transferibili-

131. É necessário ter em consideração que a promoção repentina do livre comércio pode gerar custos, como a deslocalização de empresas e o aumento do desemprego.

132. Este aumento de produção referido por Lucas (2004) deve beneficiar sobretudo os países em desenvolvimento.

dade de pensões, o estatuto legal e a integração dos migrantes trabalhadores, entre outros. A autora considera que “os países da Europa Ocidental se voltaram recentemente para a coordenação entre o controlo das migrações e as políticas de desenvolvimento” (cf. Newland, 2003:5), de forma a promover o conceito de co-desenvolvimento.

3.3.3. Coesão Interna como Prelúdio da Europa Unida rumo ao Mundo Unido

Segundo Stalker (2002), os fluxos migratórios devem ser comparados, regra geral, ao “pingar de uma torneira” (mais do que uma “inundação”), pelo que soluções sustentáveis para esta problemática passam pelo crescimento económico e paz duradouras, não podendo cingir-se a soluções pontuais, de curto prazo. Não basta articular a política de imigração (com regras definidas de entrada e integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento, bem como o controlo de fronteiras e outras medidas de segurança externa) e a política de cooperação para o desenvolvimento (procurando agir localmente, promovendo o desenvolvimento nos países de origem por forma a reduzir a pressão à emigração, aproveitando diásporas, associações de desenvolvimento e remessas para dinamizar projectos produtivos que estimulem a economia).

É imperioso promover os quatro C’s ao nível de diversas políticas para incrementar a coesão entre Estados Membros. Só nesta medida se poderão, posteriormente, implementar políticas articuladas com o exterior, promovendo então, o alargamento da coesão interna aos países terceiros, numa dinâmica de desenvolvimento macro-económico mundial mais harmonioso.

Em termos de estratégia face ao resto do mundo, a UE deve ter em consideração os efeitos da emigração nos países de origem dos migrantes (considerando as diversas vertentes em que estes efeitos se podem traduzir) aquando da definição das suas políticas, nomeadamente de imigração e cooperação para o desenvolvimento, bem como da coordenação existente entre elas. Uma política de imigração equilibrada pode ser benéfica para os diversos agentes envolvidos, sendo necessária uma abordagem coordenada dos fenómenos que interagem nesta dinâmica, bem como dos factores conjunturais presentes – os fluxos migratórios alteram a direcção e volume tendo em conta a evolução económica momentânea, a estrutura demográfica e outros, como refere Krieken (2001). Conseguir-se-á, desta forma, atingir o propósito da “coordenação de políticas feita para reduzir os factores *push* nos países de origem” (cf. Krieken, 2001: 21).

Geddes (2003) recorda-nos que o projecto europeu combina aspectos de construção e destruição de fronteiras. Partindo desta premissa, a articulação entre as políticas de imigração e cooperação para o desenvolvimento, promovendo uma maior coesão interna entre os diversos povos da União, pode conferir uma coerência aprofundada ao sonho europeu. O próprio TCE refere que um dos objectivos da União Europeia passa por “promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos” (cf. TCE, 2004: 10).

Enquanto uma política comum de imigração ao nível da UE pode, se isolada, contribuir para que o Continente se feche sobre si mesmo (colocando o enfoque em questões como a cidadania, segurança, defesa e política externa), a política de cooperação para o desenvolvimento permite desenvolver um olhar sobre o exterior e para com o que sucede para além das suas portas.

Desta forma, paralelamente a políticas internas, necessárias ao aprofundamento da União como a «Casa Europeia», devem desenvolver-se acções de promoção do desenvolvimento onde este escasseia; projectos de minimização de catástrofes humanitárias, ecológicas ou ambientais, entre outros. Sobre-tudo, deve promover-se a consciencialização de que a vida da União como um todo, longe de se fechar sobre si mesma, deve abrir as suas portas ao resto do mundo, não para acolher fluxos descontrolados de imigrantes em fuga de países que não oferecem condições de subsistência, mas porque, olhando para o exterior, indubitavelmente é melhor a percepção de como o resto do Mundo olha para o continente Europeu e de como este deve, portanto, organizar-se, interna e externamente. As próprias dinâmicas de actuação da UE têm realçado o “diluir da distinção [entre segurança interna e externa]” (cf. Geddes, 2001, 29). De facto, a Europa “quer continuar a ser um continente aberto à cultura, ao saber e ao progresso social, e deseja aprofundar o carácter democrático e transparente da sua vida pública e actuar em prol da paz, da justiça e da solidariedade no mundo” (cf. TCE, 2004: 3).

Uma articulação deste género permitirá, seguramente, chegar mais eficazmente à promoção do desenvolvimento nos países menos avançados. Assim se atinge a dinâmica essencial da política de cooperação para o desenvolvimento e um dos objectivos da política de imigração. De facto, para além da necessidade de promoção da integração dos imigrantes na sociedade que os acolhe, importa actuar sobre uma das raízes principais da problemática das migrações, os diferenciais de rendimento existentes entre países¹³³. Se os países menos avançados se desenvolverem e forem criadas condições

133. Conforme vimos no capítulo 1, nem todas as raízes são de origem económica.

sustentáveis de crescimento, reduzir-se-á, indubitavelmente, no longo prazo, a pressão à migração (pela redução dos diferenciais de rendimento).

Desta forma, a política de imigração, enquanto concretização de uma estratégia governamental, articulada com a actuação ao nível da cooperação para o desenvolvimento, pode contribuir para o desenvolvimento mais harmonioso e coeso não só do continente Europeu mas de toda a economia mundial, bem como para o processo de convergência dos países menos avançados para com os já desenvolvidos.

É necessário um progressivo alargamento a outros domínios de política que promovam o comércio, o investimento, a APD e os direitos humanos. Estas políticas, ainda que no curto prazo dêem origem ao *migration hump*, como estudámos, e mesmo se “não eliminam a necessidade de controlo de fronteiras de um dia para o outro, mantêm os países no caminho para uma redução sustentada da pressão para a migração [no longo prazo]” (cf. Stalker, 2002: 221).

Poderá promover-se, desta forma, uma forte coesão interna na União que, longe de esbater políticas ou interesses específicos nacionais, parece ajudar “os Estados Membros a consolidar e avaliar a sua capacidade de regular as migrações internacionais através do uso de novos instrumentos institucionais ao nível da UE” (cf. Geddes, 2001: 21).

A interacção constante entre políticas é, de todo, benéfica para a União, os países em desenvolvimento e os povos dos diferentes países, mas deve ter uma importante base de sustentação, isto é, fortes instituições comunitárias que sejam um exemplo de coesão para a implementação das diferentes políticas, ou promoção da coordenação entre aquelas que estiverem sob os auspícios das autoridades nacionais.

Importa ultrapassar divisões internas nas instituições de Bruxelas e vontades específicas de protagonismo, seja de uma instituição por oposição a outra, ou de Estados Membros face a Bruxelas. Só com instituições fortes, coesas e verdadeiramente representantes dos interesses europeus podem ser colocados em marcha, com o máximo de eficiência, as políticas e os instrumentos que servem de base para a sua implementação.

A Comissão Europeia (2000) considera que, cada vez mais, a sociedade Europeia será caracterizada pela diversidade e pluralidade, enriquecida por povos de origens culturais e sociais distintas. Desta forma, importa saber como conciliar e harmonizar a vivência entre uns e outros, respeitando

as diferenças existentes, mas também os principais valores da Europa: o respeito pelos direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, a liberdade, a democracia, o Estado de Direito, a promoção do pluralismo e a integração na sociedade, entre outros, tarefa que cabe a todos os membros da União, sejam nacionais ou migrantes. Assim se implementará, efectivamente, o lema da União Europeia, *Unida na Diversidade*, inscrito no Tratado que estabelece a Constituição Europeia, assinado em Outubro de 2004.

A ideia de uma Europa Fortaleza é “uma estratégia votada ao falhanço; pelo contrário, a única estratégia que faz sentido é a de uma orientação pan-europeia de desenvolvimento [...] Se a riqueza não se globaliza, a pobreza fá-lo-á” (cf. Carneiro, 2003: 30-31). Este raciocínio permite-nos confirmar a necessidade de uma coordenação cada vez maior entre todos os Estados Membros da União, aos diversos níveis de implementação de políticas, para que se possa generalizar a prosperidade económica a social a todos, ao invés de, como refere o autor, se globalizar o fenómeno da pobreza.

A articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento pode constituir um passo importante na construção de uma Europa solidamente unida ao nível dos Estados, das políticas e dos povos. Esta ideia pode ser também alargada à visão da Europa sobre o Mundo. O continente Europeu, se solidamente unido como um todo, pode ser um exemplo de inter-dependência e de promoção do diálogo e cooperação com outros povos. Desta forma, também a prosperidade de povos e Estados se poderá alargar aos diversos países do mundo, contribuindo “para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos direitos humanos” cf. TCE, 2004: 11).

CONCLUSÕES

A explicação para as migrações económicas internacionais não se resume às causas apresentadas pelos neoclássicos. Os fluxos seguem, geralmente, padrões de laços históricos previamente existentes e são consequência de um processo mais amplo de integração social, política e económica no mundo. Os seus factores explicativos foram enriquecidos com contributos teóricos surgidos entretanto, como a nova economia das migrações, a teoria do mercado de trabalho dual e a teoria dos sistemas-mundo, entre outros.

Desta forma, “se uma compreensão abrangente das migrações internacionais exige uma síntese de diferentes pontos de vista teóricos, também assim deve ocorrer na formulação de uma política de imigração consciente e eficaz” (cf. Massey, 2003: 28). Esta política deve integrar verdadeiramente todas as dimensões relacionadas com a imigração e não uma abordagem restritiva, relacionada apenas com o mercado de trabalho e o seu modo de funcionamento.

Efectivamente, importa aproveitar todas as potencialidades que as migrações oferecem à União Europeia (sobretudo em termos demográficos e de inserção no mercado de trabalho dos Estados Membros) sendo, igualmente, fundamental assegurar a possibilidade de uma efectiva integração dos migrantes na sociedade, numa perspectiva de coerência com os valores que caracterizam o modelo de construção Europeia.

Os fluxos migratórios não resultam da falta de crescimento económico e desenvolvimento, mas do processo de desenvolvimento em si mesmo e respondem, geralmente, a uma procura forte e persistente por parte das economias desenvolvidas. Neste processo, conjugam-se múltiplas variáveis: as pressões demográficas, sociais ou económicas para a saída; a acção das redes sociais; a procura económica no destino; e os constrangimentos institucionais, com relevo para as políticas de imigração.

Segundo a literatura, o nexos migrações – desenvolvimento explicita uma relação biunívoca entre ambos os fenómenos, com fortes interacções e capacidade de influência mútua em termos económicos, ao nível da redução das disparidades de rendimentos existentes; demográficos pela possibilidade de atenuação do processo de envelhecimento pelo preenchimento de empregos vagos no mercado de trabalho nos países desenvolvidos; e político-institucionais, ao nível da regulação dos fluxos migratórios; e outros. No curto prazo, o processo de desenvolvimento pode gerar um aumento da

propensão à emigração – *migration hump* – mas no médio e longo prazo tende a reduzir a intensidade dos fluxos migratórios em direcção aos países desenvolvidos.

A possibilidade de articulação entre as políticas de imigração e de cooperação para o desenvolvimento permite potenciar as sinergias entre migrações e desenvolvimento, complementando-se reciprocamente de forma a atingir os objectivos dos diferentes agentes envolvidos no processo (os migrantes, os países de envio e os de acolhimento) e concentrando-se quer nos interesses dos países envolvidos quer nos do próprio indivíduo migrante e do contexto em que este se insere.

As políticas actualmente existentes na União Europeia em termos de imigração e cooperação para o desenvolvimento são da responsabilidade das diversas capitais europeias, ainda que sob a alçada do “interesse comum” da UE (e, portanto, sujeitos ao consenso entre Estados Membros). Ao nível da imigração, as décadas recentes foram caracterizadas por medidas restritivas quanto à entrada de imigrantes e de carácter selectivo, privilegiando os indivíduos mais qualificados.

Quanto à política de cooperação para o desenvolvimento, desenvolve-se em grande medida pelos Estados Membros, na sequência de laços históricos previamente existentes. A União Europeia, nos seus programas bilaterais e multilaterais, associa objectivos de desenvolvimento à promoção do Estado de Direito, promoção do desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza e exclusão, respeito pelos direitos humanos, entre outros.

Os domínios de política inseridos no *Acquis Communautaire* da União Europeia considerados de interesse comum têm um carácter fortemente politizado, dadas as diferentes sensibilidades e jogos de interesses em questão nestas matérias, o que também obsta a um rápido evoluir na construção de políticas comuns como a de imigração e de cooperação para o desenvolvimento. Este factor revelou-se igualmente limitativo na sugestão de uma coordenação mais aprofundada de políticas, na medida em que elas próprias, individualmente, estão ainda num processo de harmonização dos interesses dos diferentes Estados Membros.

Em nossa opinião, uma efectiva coerência, coordenação, complementaridade e consistência de políticas promove, desde logo, uma maior interdependência entre os países de origem e destino dos migrantes, contribuindo para que os fluxos migratórios sejam inseridos na implementação das es-

tratégias de desenvolvimento, particularmente naquelas que mais influenciam ambos os extremos do processo migratório.

O alargamento do processo de articulação de políticas a outros domínios de intervenção pública permite compatibilizar realidades aparentemente distintas e encontrar um ponto de convergência entre os modelos de uma “Europa Fortaleza” e de uma “Europa de portas abertas”, através da gestão harmoniosa das migrações com objectivos de co-desenvolvimento. As medidas podem passar, quanto aos países de origem, pela promoção de processos de migração circular, de desenvolvimento de comunidades transnacionais e de projectos envolvendo a diáspora.

Para além disso, importa inserir no processo de articulação domínios de actuação fulcrais nesta matéria como a política comercial, que tem sido desenvolvida voltando-se sobretudo para o interior da União e para os seus próprios interesses internos, revelando, em consequência, fortes inconsistências com a política externa da UE.

No nosso ponto de vista, um processo integrado de coordenação de políticas permitirá à União Europeia aumentar a coesão interna entre os Estados Membros para, posteriormente, a uma só voz e um só pensamento, voltar-se para o exterior, certa de que “se a riqueza não se globaliza, a pobreza fá-lo-á” (cf. Carneiro, 2003: 30-31).

Desta forma, trabalhando para o desenvolvimento dos países menos avançados, a União não só contribuirá para a melhoria das condições de vida nessas sociedades, mas também colocará em acção o objectivo final dos seus próprios processos de cooperação para o desenvolvimento e de imigração enquanto estratégia integrada: a redução da pobreza, que por seu turno reduzirá o incentivo à emigração para os países mais avançados. Esta estratégia deverá produzir efeitos no médio e longo prazo, dados os efeitos do *migration hump* ocorridos numa primeira fase de desenvolvimento.

Consideramos que, nesta medida, a União Europeia cumprirá o seu processo de desenvolvimento, não egoisticamente a nível interno, mas sobretudo contribuindo, através de uma estratégia integrada das suas diversas políticas comunitárias (bem como daquelas que, ainda que de índole nacional, são consideradas de interesse comum), para que os diferentes vectores de desenvolvimento se propaguem ao resto do mundo, dirigindo-se de modo particular aos países mais pobres.

Como principais limites a este trabalho podemos apontar, em primeiro lugar, a escassez de análise quantitativa efectuada dos fluxos migratórios internacionais (sobretudo no que diz respeito ao caso europeu, enquanto fluxos de entrada e saída de migrantes), ainda que estejamos igualmente conscientes que os dados oficiais disponíveis não traduzem, com fidelidade, a realidade existente, pelo facto de resultarem de metodologias de recolha díspares e de omitirem, em grande medida, os migrantes irregulares. Contudo, o estudo de informação estatística permitiria ilustrar e validar (ou não) empiricamente algumas teorias ou argumentos apresentados, além de fornecer pistas para posteriores sugestões de políticas públicas.

Em segundo lugar, é de referir o facto de não terem sido efectuados estudos de caso específicos, bem como sugestões de carácter mais concreto ao nível da articulação entre as políticas de imigração e cooperação para o desenvolvimento. Contudo, reconhecemos igualmente a imensidão deste argumento, e da diversidade de abordagens consoante cada Estado Membro, o período histórico em causa e até a conjuntura económica, sendo particularmente difícil conceber sugestões específicas válidas para situações genéricas.

Em termos de desenvolvimentos futuros, seria interessante estudar a evolução da articulação das políticas comunitárias ao nível interno da própria União Europeia, não só da imigração e da cooperação para o desenvolvimento, mas também de outras políticas, como referimos, mas sobretudo em termos de relacionamentos da UE com países terceiros, bem como os impactos causados nos países em desenvolvimento pela maior coordenação de políticas, explicitada nos diferentes programas implementados com diversos países e/ou regiões do resto do mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, A. (2003), *Impacto da Imigração em Portugal nas contas do Estado*, Lisboa: ACIME.
- Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) (2004), *I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade – Cidadania – Integração*; Lisboa: ACIME.
- Alves, F. (2003), Diferentes vertentes da problemática das migrações, in MSST/DEPP (ed.), *Dimensão Social e Imigração*; Oeiras: Celta Editora.
- Appleyard, R. (2001), International Migration Policies: 1950 – 2000, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 39, no. 6 Special Issue 2/2001, pp. 7-20.
- Appleyard, R. (1992), Migration and Development, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bach, R. e Schraml, L. (1982), Migration, Crisis and Theoretical Conflict, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Banco Mundial (2003), Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance, <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/index.htm>, Washington.
- Becker, G. (1962), Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *The Journal of Political Economy*, LXX, pp. 9-49.
- Beine, M., Docquier, F. e Rapoport, H. (2002), Brain Drain and LDC's Growth: Winners and Losers, *Center for Research on Economic Development and Policy Reform*, Working Paper no. 129.
- Birdsall, N. e Sinding, S. (2003a), How and Why Population Matters: New Findings, New Issues, in: N. Birdsall, Kelley, A. et al (ed.), *Population Matters – Demographic change, economic growth, and poverty in the developing world*; Oxford: Oxford University Press.

Birdsall, N. Kelley, A. et al (2003), *Population Matters – Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World*; Oxford: Oxford University Press.

Borjas, G. (2000), Economics of Migration, *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Section no. 3.4, Article no. 38.

Borjas, G. (1999), The Economic Analysis of Immigration, in: O. Ashenfelter e D. Card (ed.), *Handbook of Labor Economics*; North-Holland.

Borjas, G. (1994), The Economic Benefits of Migration, *National Bureau of Economics Research, Working Paper Series – Working Paper no. 4955*.

Brettel, C. e Hollifield, J. (2000a), Migration Theory – Talking across Disciplines: Introduction, in: C. Brettel e J. Hollifield (ed.), *Migration Theory – Talking across Disciplines*; London: Routledge.

Brettel, C. e Hollifield J. (2000), *Migration Theory – Talking across Disciplines*; London: Routledge.

Carneiro, R. (2003), Movimentos Migratórios e o Caso Português, in MSST/DEPP (ed.), *Dimensão Social e Imigração*; Oeiras: Celta Editora.

Carrington, J. e Detragiache, E. (1999), How Extensive is the Brain Drain?, *Finance and Development*, June 1999, Vol. 36, no. 2.

Castles, S. (2000), International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues, *International Social Sciences Journal*, UNESCO, no. 165, pp. 269-281.

Castles, S. e Miller, M. (2003), The Age of Migration: *International Population Movements in the Modern World*; London: Guildford.

Chami, R., Fullenkamp, C. e Jahjah, S. (2003), Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?, *International Monetary Fund Working Paper*, WP/03/189.

Chiswick, B. (2000), Are Immigrants Favorably Self-Selected?, in: C. Brettel e J. Hollifield (ed.), *Migration Theory – Talking across Disciplines*; London: Routledge.

Chiswick, B. e Hatton, T. (2003), International Migration and the Integration of Labor Markets, in: M. Bordo, A. Taylor e J. Williamson (ed.), *Globalization in Historical Perspective*; Chicago: The University of Chicago Press.

Cohen, R. (1996), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Comissão Europeia (CE) (2004c), *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu: Relatório Anual de 2004 sobre a Política de Desenvolvimento e a Ajuda Externa da CE*, COM (2004) 536 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2004b), *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Primeiro Relatório Anual em Matéria de Migração e de Integração*, COM (2004) 508 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2004a), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Balanço do Programa de Tampere e Futuras Orientações*, COM (2004) 401 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2004), *The European Union's Development Policy – The EU's Current Agenda for Development Policy and Enlargement*; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2002), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Integrar as Questões Ligadas à Migração nas Relações da União Europeia com Países Terceiros*, COM (2002) 703 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2001), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a um Mecanismo de Coordenação Aberto da Política Comunitária em Matéria de Imigração*, COM (2001) 387 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (2000), *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração*, COM (2000) 757 final; Bruxelas.

Comissão Europeia (CE) (1999), *União Europeia – Compilação dos Tratados*; Bruxelas.

Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados Membros (2004), *Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa*; Bruxelas: Conferência Inter-Governamental.

Conselho da União Europeia (2002), *Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Sevilha* – 21 e 22 de Junho de 2002; Sevilha.

Conselho da União Europeia (1999), *Conclusões da Presidência: Conselho Europeu de Tampere* – 15 e 16 de Outubro de 1999; Tampere.

Ellerman, D. (2003), Policy Research on Migration and Development, *World Bank Policy Research Working Paper 3117*; World Bank: Washington.

Faini, R. (2002), *Migration, Remittances and Growth*, comunicação apresentada na WIDER – World Institute for Development Economics Research Conference on Migration (versão preliminar), 27-28 Setembro; Helsínquia.

Fundo Monetário Internacional (FMI) (2003), *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance*; World Bank, Washington.

Gale, S. (1973), Explanation Theory and Models of Migration, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Gammeltoft, P. (2002), Remittances and Other Financial Flows to Developing Countries, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 181-209.

Gaston, N. e Nelson, D. (2001), The Employment and Wage Effects of Immigration: Trade and Labour Economic Perspectives, *The University of Nottingham – Leverhulme Centre – Research Paper Series*, 2001/28.

Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*; London: Sage Publications.

Geddes, A. (2001), International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 39, no. 6 Special Issue 2/2001, pp. 21-39.

Glover, S., Gott, C. et al. (2001), Migration: an Economic and Social Analysis, *The Research, Development and Statistics Directorate*, Occasional Paper no.67, pp.1-68.

Glytsos, N. (2002), The Role of Migrant Remittances in Development: Evidence from Mediterranean Countries, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 1-2002, pp. 5-25.

Hamilton, K. (2003), Migration and Development: Blind Fact and Hard-to-Find Facts, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=174>, Washington.

Heisler, B. (2000), The Sociology of Immigration – From Assimilation to Segmented Integration, from the American Experience to the Global Arena, in: C. Brettel e J. Hollifield (ed.), *Migration Theory – Talking across Disciplines*; London: Routledge.

Hugo, G. (2003), Circular Migration: Keeping Development Rolling?, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=129>, Washington.

Kearney, M. (1986), From the Invisible Hand to Visible Feet: Anthropological Studies of Migration and Development, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Keely, C. (2000), Demography and International Migration, in: C. Brettel e J. Hollifield (ed.), *Migration Theory – Talking across Disciplines*; London: Routledge.

Krieken, P. (2001), *The Migration Acquis Handbook*; The Hague: Asser Press.

Lages, M. e Policarpo, V. (2003), *Atitudes e Valores perante a Imigração*; Lisboa: ACIME.

Lee, E. (1966), A Theory of Migration, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Lucas, R. (2004), International Migration to the High Income Countries: Some Consequences for Economic Development in the Sending Countries, comunicação apresentada na Annual Bank Conference on Development Economics – Europe; Bruxelas.

Marques, R. (2003), *Diferentes Vertentes da Problemática das Migrações*, in MSST/DEPP (ed.), *Dimensão Social e Imigração*; Oeiras: Celta Editora.

Massey, D. (2003), Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century, comunicação apresentada na Conference on African Migration in Comparative Perspective, Junho 2003; Joanesburgo.

Massey, D., Arango, J. et al. (1993), Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, no. 19, pp. 431-466.

Meyer, J-B. e Brown, M. (1999), Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain, *Management of Social Transformation – MOST*, discussion paper no. 41; UNESCO, <http://www.unesco.org/most/meyer.htm>, Paris.

Mishan, E. e Needleman, L. (1968), Immigration: Long-Run Economic Effects, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho / Departamento de Estudos, Estatística e Planeamento (2004), *Imigração e Mercado de Trabalho – 2a Edição*; Oeiras: Celta Editora.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho / Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (2003), *Dimensão Social e Imigração*; Oeiras: Celta Editora.

Newland, K. (2003), Migration as a Factor in Development and Poverty Reduction, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=136>, Washington.

Nielsen, E. (2003), International Migration and Sending Countries: Key Issues and Themes, in: E. Nielsen (ed.), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*; New York: Palgrave MacMillan.

Nikolinakos, M. (1975), Notes Towards a General Theory of Migration in Late Capitalism, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Nyberg-Sorensen, N., Hear, N. e Engberg-Pedersen, P. (2002a), The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options – State-of-the-Art Overview, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 3-48.

Nyberg-Sorensen, N., Hear, N. e Engberg-Pedersen, P. (2002), The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 49-71.

Organização das Nações Unidas (ONU) (1997), Concise Report on World Population Monitoring, 1997: International Migration and Development – Report of the Secretary-General, *United Nations Population Information Network*, <http://www.undp.org/popin>, New York.

Organização das Nações Unidas (ONU) (1995), Report of the International Conference on Population and Development – Cairo 5-13 September 1994, *United Nations Population Information Network*, <http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html>, New York.

Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2004), Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, *Report VI for the International Labour Conference*, 92nd Session; Geneva.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2004), *Trends in International Migration – Annual Report 2003 Edition*; Paris: SOPEMI.

Olesen, H. (2002), Migration, Return, and Development: an Institutional Perspective, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 125-149.

Ostergaard-Nielson, E. (2003), International Migration and Sending Countries: Key Issues and Themes, in: E. Ostergaard-Nielson (ed.), *International Migration and Sending Countries: perceptions, policies and transnational relations*; New York: Palgrave MacMillan.

O'Neil, K. (2003), Using Remittances and Circular Migration to Drive Development, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=133>, Washington.

Papademetriou, D. (2003a), *Imigração: Perspectivas e Desafios*, in: ACIME (ed.), *I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade – Cidadania – Integração*; Lisboa: ACIME.

Papademetriou, D. (2003), Policy Considerations for Immigrant Integration, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=171>, Washington..

Papademetriou, D. (2001), *Reflections on International Migration and its Future*, in J. Douglas Gibson Lecture, School of Policy Studies – Queens University; Ontario.

Peixoto, J. (2002), Os Mercados da Imigração, in: MSST/DEEP (ed.), *Imigração e Mercado de Trabalho*; Oeiras: Celta Editora.

Peixoto, J. (1998), As Migrações dos Quadros Altamente Qualificados em Portugal – Fluxos Migratórios Inter-Regionais e Internacionais e Mobilidade Intra-Organizacional. Dissertação de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa.

Petersen, W. (1958), A General Typology of Migration, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Piore, M. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*; Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, A. (1995), Economic Sociology and the Sociology of Immigration: a Conceptual Overview, in: A. Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration: Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*; New York: Russel Sage Foundation.

Portes, A. e Böröcz, J. (1989), Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Incorporation, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Puri, S. e Ritzema, T. (1999), Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues, *Enterprise and Cooperative Development Department – Social Financial Unit*, Working Paper no. 21, OIT, Geneva.

Reisen, M (1999), *EU Global Player – The North-South Policy of The European Union*; Bruxelas: International Books.

Rosa, M., Seabra, H. e Santos, T. (2004), *Contributo dos Imigrantes na Demografia Portuguesa – o Papel das Populações de Nacionalidade Estrangeira*; Lisboa: ACIME.

Rourke, K. e Sinnott, R. (2003), *Migration Flows: Political Economy of Migration and the Empirical Challenges*, Trinity College Dublin Economic Papers, no. 20036, pp.1-37.

Russel, S. (2003), Migration and Development: Reframing the International Policy Agenda, *Migration Policy Institute – Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=126>, Washington.

Shrestha, N. (1987), Institutional Policies and Migration Behavior: A Selective Review, in: R. Cohen (ed.), *Theories of Migration*; Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Stalker, P. (2002), Migration Trends and Migration Policy in Europe, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 151-178.

Stalker, P. (2000), *Workers without Frontiers: The Impact of Globalisation on International Migration*; OIT: Geneva.

Suranovic, S. (1998), International Trade Theory and Policy: The Heckscher-Ohlin (Factor Proportions) Model, *The International Economics Study Center*, <http://internationalecon.com/v1.0/ch60/ch60.html>, Washington.

Widgren, J., e Martin, P. (2002), Managing Migration: The Role of Economic Instruments, *International Migration Quarterly Review*, Vol. 40, no. 5 Special Issue 2/2002, pp. 213-228.

