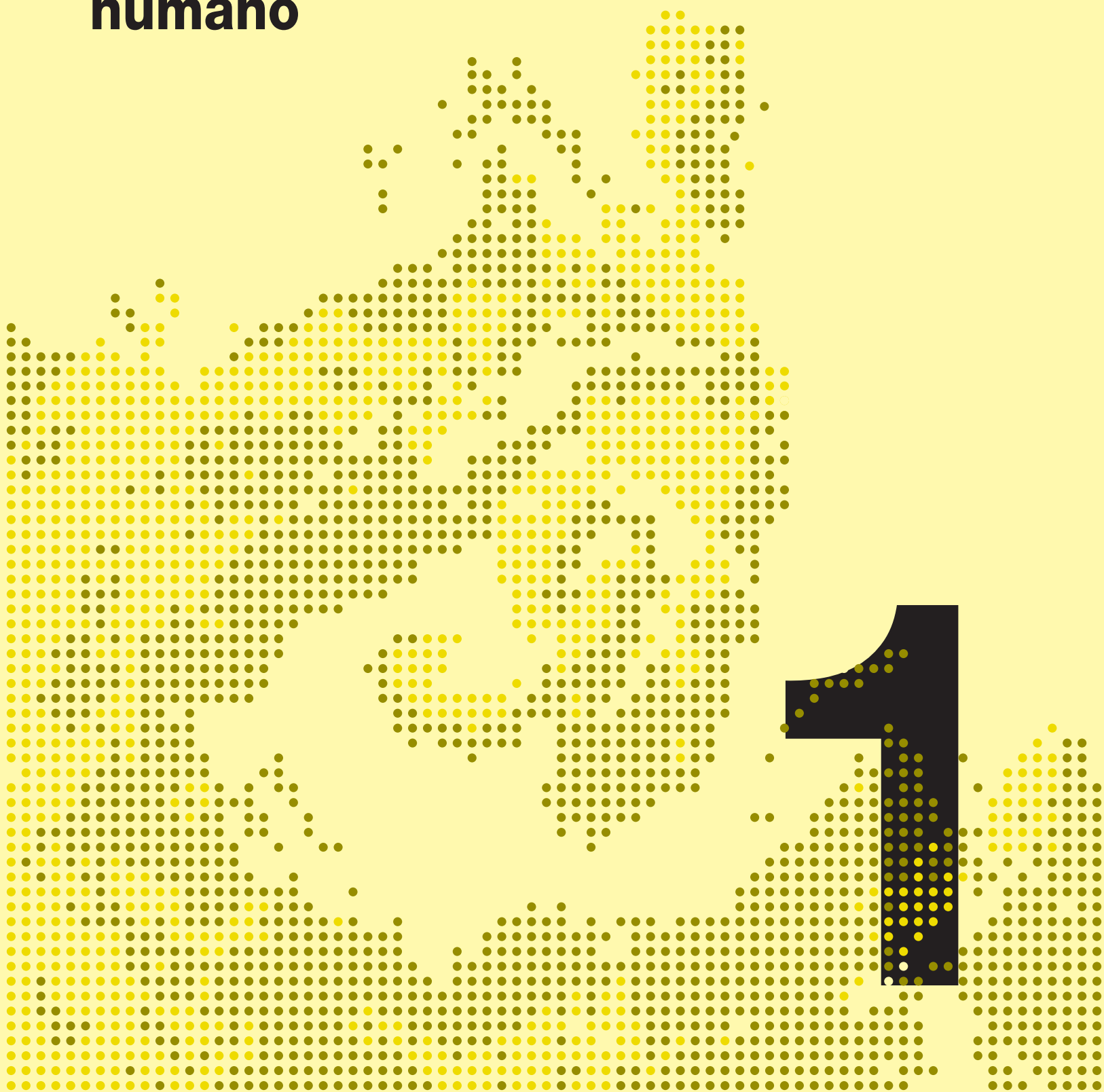


Liberdade e deslocação: como a mobilidade pode estimular o desenvolvimento humano



A distribuição de oportunidades no mundo é muito desigual. Esta desigualdade é um factor determinante do desenvolvimento humano e, por isso, implica que as deslocações tenham um enorme potencial no sentido de melhorar o desenvolvimento humano. Contudo, as deslocações não são uma mera expressão de escolha – muitas vezes, as pessoas são coagidas a deslocarem-se em situações que podem ser de enorme gravidade e os benefícios que recolhem por se mudarem são distribuídos de forma extremamente desigual. A nossa ideia de desenvolvimento como algo que promove a liberdade das pessoas levarem as vidas que escolherem para si mesmas reconhece a mobilidade como uma componente essencial dessa mesma liberdade. Todavia, as deslocações envolvem dilemas tanto para os migrantes como para aqueles que permanecem nos seus locais de residência. Compreender e analisar esses dilemas é crucial para a formulação de políticas adequadas.

Liberdade e deslocação: como a mobilidade pode estimular o desenvolvimento humano

Todos os anos, mais de cinco milhões de pessoas atravessam fronteiras internacionais para irem viver num país desenvolvido.¹ O número de pessoas que se desloca para uma nação em desenvolvimento, ou dentro dos limites do seu país, é muito maior, embora seja difícil apurar estimativas precisas.² Um número ainda maior de pessoas, tanto nos locais de destino, como nos locais de origem, é afectado pelas deslocações dos outros através de fluxos de dinheiro, de conhecimento e de ideias.

Para as pessoas que se deslocam, a viagem quase sempre implica sacrifícios e incertezas. Os possíveis custos a pagar incluem desde a dor de deixarem as suas famílias e amigos para trás até taxas monetárias elevadas. Os riscos, por seu lado, poderão abranger perigos físicos inerentes ao trabalho em profissões perigosas. Em alguns casos, como aqueles que se prendem com a transposição ilegal de fronteiras, os migrantes enfrentam perigos de morte. Não obstante, milhões de pessoas estão dispostas a incorrer nesses custos ou riscos a fim de melhorarem os seus padrões de vida, bem como os das suas famílias.

As oportunidades de uma pessoa ter uma vida longa e saudável, ter acesso à educação, à assistência médica e a bens materiais, de gozar de liberdade política e ser protegida de violência são todas fortemente influenciadas pelo local onde a mesma reside. Alguém que nasceu na Tailândia poderá esperar viver mais sete anos, ter quase três vezes mais anos de ensino e de gastar e de poupar oito vezes mais em relação a alguém nascido em Mianmar, um país vizinho.³ Estas diferenças de oportunidades criam uma imensa pressão no sentido da migração.

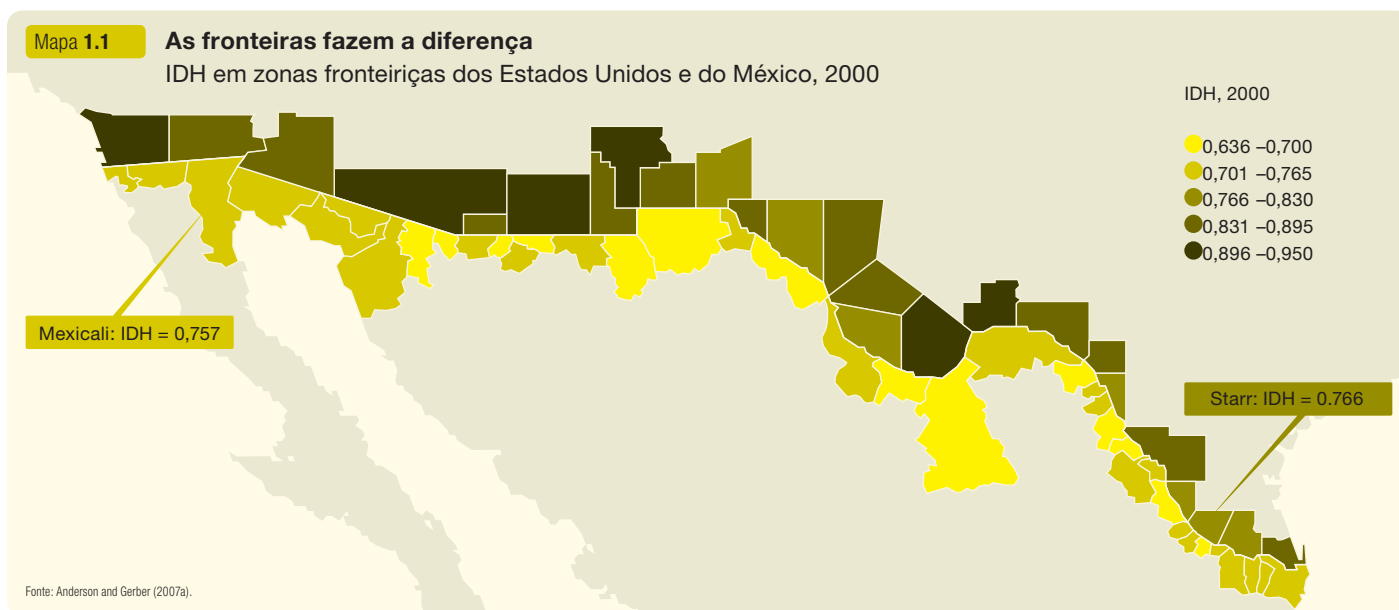
1.1 Questões de mobilidade

Veja-se, por exemplo, o modo como os resultados do desenvolvimento humano estão distribuídos perto das fronteiras nacionais. O mapa 1.1 traça uma comparação entre o desenvolvimento humano em ambos os lados da fronteira que separa os Estados Unidos do México. Para esta ilustração usámos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – uma medida de desenvolvimento sumária usada ao longo deste relatório para classificar e comparar os países. Um padrão que salta à vista é a forte correlação que existe entre o lado da fronteira em que um local se situa e o seu respectivo IDH. O IDH mais

baixo num condado fronteiriço dos Estados Unidos (Starr County, Texas) situa-se acima de até o mais elevado do lado mexicano (Mexicali Municipality, Baja Califórnia).⁴ Este padrão sugere que atravessar as fronteiras nacionais poderá em grande medida alargar as oportunidades disponíveis para um melhor bem-estar.

Por outro lado, considere-se a direcção das deslocações humanas quando se levantam restrições à mobilidade. Entre 1984 e 1995, a República Popular da China liberalizou progressivamente o seu rigoroso regime sobre as restrições internas, permitindo que as pessoas se deslocassem de uma região para outra. Registaram-se de seguida enormes fluxos populacionais em movimento, sobretudo para regiões com níveis mais elevados de desenvolvimento humano. Neste caso, os padrões sugerem novamente que a oportunidade de atingir um melhor bem-estar revelou ser um factor crucial (mapa 1.2).⁵

Estas impressões espaciais são corroboradas por pesquisas mais rigorosas que estimaram os efeitos de se mudar de residência em prol de um maior bem-estar. Trata-se, porém, de comparações intrinsecamente difíceis de se traçar, pois as pessoas que se deslocam tendem a apresentar características e circunstâncias diferentes daquelas que não se deslocam (caixa 1.1). Recentes estudos académicos que cuidadosamente explicam estas relações complexas confirmaram, contudo, a existência de enormes benefícios resultantes da travessia de fronteiras internacionais. Por exemplo, indivíduos com apenas níveis moderados de ensino oficial que migram de um típico país em desenvolvimento para os Estados Unidos conseguem obter um rendimento anual de cerca de 10.000 dólares americanos – basicamente, o dobro do nível médio do rendimento per capita num país em desenvolvimento.⁶ No mesmo sentido, e de acordo com uma pesquisa solicitada para este relatório,



uma família que migre da Nicarágua para a Costa Rica aumenta, assim, a probabilidade de que os seus filhos tenham escolarização ao nível do ensino primário em 22%.⁷

Existem, contudo, muitos outros motivos que explicam estas deslocações que não apenas estas disparidades. Uma parte importante das mudanças geográficas ocorre em resposta a um conflito armado. Outras pessoas emigram para evitar repressões políticas por parte de Estados autoritários. Por outro lado, a migração poderá ainda representar uma oportunidade de determinadas pessoas escaparem aos papéis tradicionais que se esperava que desempenhassem na sua sociedade de origem. Jovens deslocam-se com frequência em busca de educação e mais amplos horizontes, intencionando regressar, mais tarde, a casa. Tal como discutiremos em maior detalhe na próxima secção, existem, efectivamente, múltiplos factores que levam à migração, assim como várias restrições à mesma, documentando motivos e experiências extremamente diferentes entre os migrantes. Porém, as oportunidades e as aspirações são, com efeito, temas recorrentes.

As deslocações nem sempre levam a resultados melhores ao nível do desenvolvimento humano. Uma questão que salientamos ao longo deste relatório prende-se com o facto de se observarem enormes desigualdades na liberdade de migrar, mas também na distribuição de benefícios resultantes dessa migração. Quando os mais pobres migram, fazem-no frequentemente sob condições de vulnerabilidade que reflectem a limitação dos seus recursos e das suas escolhas. A informação prévia que recebem poderá ser limitada ou até enganadora. O abuso em relação às empregadas domésticas migrantes ocorre em muitas cidades e países em todo o mundo,

desde Washington e Londres a Singapura e os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Recentes pesquisas nos Estados Árabes concluíram que as condições de abuso e de exploração, por vezes associadas ao trabalho doméstico, bem como a falta de mecanismos de correcção, podem enredar as mulheres migrantes num ciclo vicioso de pobreza e vulnerabilidade ao VIH.⁸ Os mesmos estudos mostraram que muitos países examinam os migrantes quanto ao VIH e deportam aqueles que forem portadores do vírus. E note-se que são poucos os países de origem que têm programas de reintegração para migrantes que tenham sido forçados a regressar em resultado de terem contraído o VIH.⁹

As deslocações para além das fronteiras nacionais constituem apenas uma parte destes fluxos. A migração dentro das fronteiras nacionais de um país é efectivamente mais significativa em magnitude e apresenta um enorme potencial no sentido de otimizar o desenvolvimento humano. Esta situação deve-se, em parte, ao facto de o estabelecimento num outro país ser custoso e dispendioso. Uma mudança para o estrangeiro não só envolve substanciais custos financeiros associados às taxas e à viagem em si (e que tendem a ser regressivos – ver capítulo 3), como também implica viver numa cultura diferente e deixar para trás toda uma rede de amigos e de relações pessoais, o que poderá representar um pesado, e até mesmo incomensurável fardo psicológico. O levantamento do que constituíam muitas vezes impiedosos obstáculos às deslocações internas numa série de países (incluindo a China, mas não só) beneficiou muitas das pessoas mais pobres do mundo – um impacto no desenvolvimento humano que se perderia se, neste relatório,

tivéssemos adoptado um enfoque na migração internacional exclusivamente.

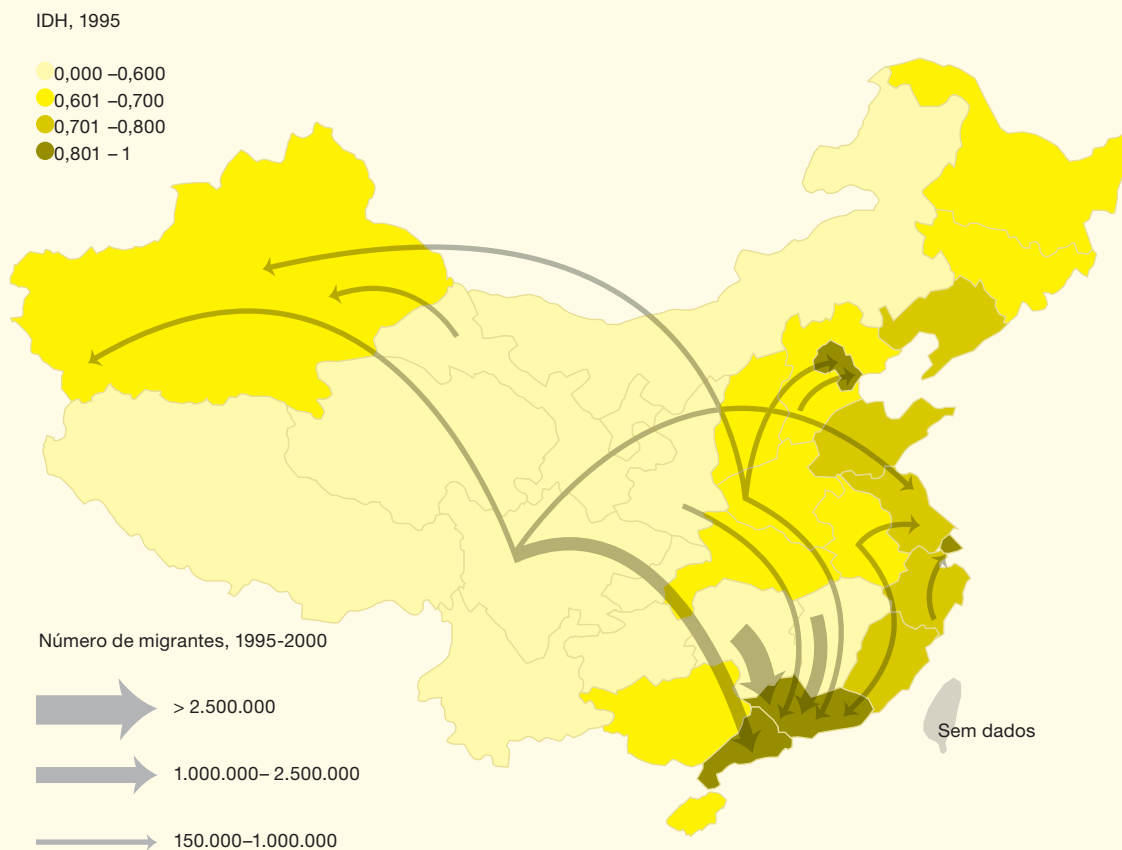
A possibilidade da mobilidade nacional e internacional aumentar o bem-estar humano levar-nos-ia a esperar que a mesma constituísse um foco de atenção essencial entre os decisores políticos e investigadores do desenvolvimento. Este não é, porém, o caso. A literatura académica que trata os efeitos da migração revela-se diminuta à vista da pesquisa sobre as consequências do comércio internacional e de políticas macroeconómicas, para se mencionar apenas dois exemplos.¹⁰ Enquanto a comunidade internacional ostenta uma arquitectura institucional bem estabelecida para gerir o comércio e as relações financeiras entre os países, o tratamento da mobilidade tem-se caracterizado como uma questão para a qual não existe um regime bem estudado e concertado (com a importante excepção feita aos refugiados).¹¹ Este

relatório faz parte dos esforços que estão a ser perpetrados no sentido de corrigir este desequilíbrio. Seguindo a linha do recente trabalho de organizações como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), bem como das discussões desenvolvidas em eventos como o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento, defendemos que a migração merece uma maior atenção dos governos, das organizações internacionais e da sociedade civil.¹² Esta nossa posição prende-se não só com os enormes benefícios que uma optimização das deslocações poderá significar para todo o mundo, mas também com os riscos substanciais enfrentados por muitos daqueles que migram – riscos que poderiam, pelo menos em parte, ser afastados através de melhores políticas.

Mapa 1.2

Os migrantes estão a deslocar-se para locais com melhores oportunidades

O desenvolvimento humano e os fluxos migratórios entre diferentes regiões da China, 1995-2000



Fonte: UNDP (2008a) e He (2004).

Caixa 1.1 Estimar o impacto das deslocações

Considerações metodológicas fundamentais afectam a medição tanto das recompensas para os indivíduos como dos efeitos nos locais relatados na extensiva literatura dedicada à migração. Obter uma medida precisa dos impactos requer uma comparação entre o bem-estar de alguém que migra e o seu bem-estar tivesse essa pessoa permanecido no seu local original. Esta última situação não passa de uma mera hipótese e que, por isso, não se deixa apreender na totalidade, não podendo ser adequadamente representada através dos não migrantes. Aqueles que se deslocam internacionalmente tendem a ter mais elevados níveis de ensino e de rendimento de partida do que aqueles que não se mudam e, por conseguinte, é de esperar que tenham uma melhor situação do que aqueles que ficam para trás. Há evidências de que este fenómeno – conhecido tecnicamente como selectividade dos migrantes – esteja também presente na migração interna (ver capítulo 2). As comparações de grupos com características observáveis semelhantes (género, educação, experiência, etc.) podem ser mais fidedignas, mas ainda assim omitir características potencialmente importantes, tais como as atitudes perante o risco.

Existe ainda uma série de outros problemas metodológicos. As dificuldades em identificar a causalidade minam as estimativas sobre o impacto das remessas no consumo do agregado familiar. Compreender o modo como a migração afecta os mercados de trabalho nos locais de destino é também problemático. A maioria dos estudos procurou olhar para o impacto nos salários ao nível regional ou em grupos ligados a determinadas

competências. Estes poderão ainda ser sujeitos a tendências de selecção associadas a escolhas individuais relativamente aos locais. Uma questão fulcral, discutida no capítulo 4, é saber se as qualificações dos migrantes substituem ou complementam aquelas das pessoas nativas. Determinar esta questão requer uma avaliação correcta destas qualificações.

Uma abordagem que se está a revelar cada vez mais popular procura explorar uma aleatorização aparente ou fabricada para estimar os impactos. Por exemplo, a Categoria de Acesso ao Pacífico (Pacific Access Category) da Nova Zelândia atribuiu uma série de vistos aleatoriamente, fazendo com que se avaliasse o impacto da migração com base numa comparação entre os candidatos mal sucedidos e os vencedores da lotaria.

Há também uma dimensão temporal importante. A migração tem custos iniciais elevados e os benefícios poderão levar algum tempo a surgir. Por exemplo, as recompensas no mercado do trabalho tendem a melhorar significativamente com o tempo à medida que se apreende e reconhece as especificidades de qualificação de cada país. Uma decisão de um migrante de regressar poderá significar uma complicação acrescida, afectando o período em que os impactos deveriam ser medidos.

Finalmente, tal como discutiremos em maior detalhe no próximo capítulo, a análise da migração enfrenta grandes restrições informativas. Mesmo no caso dos países ricos, é muitas vezes difícil de proceder a comparações por razões muito básicas, tais como as diferenças que existem nas definições do conceito de migrante.

Fonte: Clemens, Montenegro and Pritchett (2008), McKenzie, Gibson, and Stillman (2006).

1.2 Escolha e contexto: compreender a razão pela qual as pessoas se deslocam

Existe uma enorme variação nas circunstâncias que envolvem as deslocações humanas. Milhares de pessoas oriundas de Chin emigraram para a Malásia nestes últimos anos para escapar à perseguição das forças de segurança de Myanmar, mas vivem constantemente com medo de serem detectadas por grupos paramilitares.¹³ Acredita-se que mais de 3.000 pessoas se terão afogado entre 1997 e 2005 no Estreito de Gibraltar, ao tentarem entrar na Europa ilegalmente, em barcos improvisados.¹⁴ Estas experiências contrastam com aquelas de centenas de tonganeses pobres que ganharam a lotaria ao conseguirem estabelecer-se na Nova Zelândia, ou com as de centenas de milhares de polacos que se mudaram para empregos mais bem pagos no Reino Unido ao abrigo do regime da livre circulação de pessoas no espaço da União Europeia, introduzido em 2004.

O nosso relatório trata vários tipos de deslocações, incluindo internas e internacionais, temporárias e permanentes, e induzidas por conflito. A utilidade de abranger todos estes casos poderá ser questionada. Não estaremos a falar de fenómenos muito distintos, com causas extremamente diferentes e resultados intrinsecamente divergentes? Não estaria o nosso propósito melhor servido se limitássemos o nosso enfoque a um tipo de migração e

estudássemos em detalhe as suas causas, consequências e implicações?

Pensamos que não. Embora distintos tipos de deslocações humanas variem, com efeito, significativamente quanto aos seus factores impulsionadores e resultados, tal também se aplica em casos mais específicos dentro de cada tipo. A título ilustrativo, a migração laboral internacional abrange casos tão diferentes como aquele dos trabalhadores tadjiques na indústria da construção da Federação Russa, impelidos a migrarem devido a condições económicas adversas, num país onde a maioria das pessoas vive com menos de dois dólares por dia, e o dos engenheiros informáticos da Ásia Oriental, extremamente cobiçados, recrutados por empresas como a Motorola e a Microsoft.

As abordagens convencionais à migração tendem a sofrer de compartimentalização. É comum traçar-se distinções entre os migrantes cujas deslocações são classificadas como forçadas ou voluntárias, internas ou internacionais, temporárias ou permanentes, ou económicas ou não económicas. As categorias originalmente destinadas a estabelecer distinções legais com o propósito de gerir a entrada e o tratamento dos migrantes podem acabar por desempenhar um papel dominante no pensamento conceptual e político. Na última década, académicos e decisores políticos começaram a questionar estas distinções, e há um crescente reconhecimento de que a sua proliferação

obscurece, em vez de iluminar, os processos subjacentes à decisão de uma mudança geográfica, com efeitos potencialmente prejudiciais na elaboração de políticas.¹⁵

Em quase todas as instâncias da deslocação humana podemos ver a interacção de duas forças básicas, que variam no grau da sua influência. Por um lado, existem indivíduos, famílias e, por vezes, comunidades que decidem deslocarem-se de sua livre vontade a fim de radicalmente mudarem as circunstâncias em que vivem. Com efeito, mesmo quando as pessoas são impelidas a deslocar-se devido a condições muito adversas, as escolhas que fazem desempenham quase sempre um papel vital. Pesquisas entre refugiados angolanos que se estabeleceram no noroeste da Zâmbia, por exemplo, demonstraram que muitos foram levados pelas mesmas aspirações que impelem aqueles que são comumente classificados como migrantes económicos.¹⁶ Do mesmo modo, os afluxos que fogem do conflito vão para o Paquistão ou o Irão através das mesmas rotas e redes de comércio estabelecidas há décadas para fins de migração laboral sazonal.¹⁷

Por outro lado, as escolhas são raramente, se é que o são alguma vez, tomadas sem restrições. Isso é evidente para aqueles que se deslocam para escapar à perseguição política ou à privação económica, mas é também vital para compreender decisões onde há menor coacção. Existem factores essenciais relacionados com a estrutura da economia e da sociedade, intrinsecamente associados ao contexto embora também mudem com o tempo, que determinam as decisões no sentido de migrar ou de permanecer. Esta interacção dinâmica entre as decisões individuais e o contexto socioeconómico em que as primeiras são tomadas – por vezes designada, em linguagem sociológica, por “interacção agência-estrutura” – é crucial para entender o que define o comportamento humano. A evolução temporal de factores estruturais determinantes é tratada no capítulo 2.

Considere-se o caso das dezenas de milhares de imigrantes indonésios que entram na Malásia todos os anos. Estes fluxos são impulsionados em grande medida pelas grandes diferenças de rendimento entre estes países. Mas a escala de deslocações também cresceu de forma consistente desde a década de 80, enquanto o fosso de rendimentos entre os dois países aumentou e diminuiu alternadamente no mesmo período. Claramente, maiores processos socioeconómicos desempenharam aqui um papel importante. A industrialização malaia nas décadas de 1970 e de 1980 gerou uma deslocação massiva de malaio do campo para as cidades, criando uma escassez laboral severa no sector da agricultura, numa altura em que a comercialização da agricultura e o rápido crescimento económico estavam a produzir um excedente de trabalho agrícola na Indonésia. O facto de a maioria dos indonésios ter uma origem étnica,

linguística e religiosa idêntica à dos malaio facilitou, sem dúvida, os fluxos.¹⁹

O reconhecimento do papel dos factores estruturais na determinação das deslocações humanas teve um profundo impacto nos estudos da migração. Apesar de as primeiras abordagens à conceptualização dos fluxos de migração se centrarem nas diferenças dos padrões de vida, nos últimos anos tem-se compreendido cada vez melhor que estas diferenças só explicam os padrões de deslocações até um determinado ponto.²⁰ Em particular, se as deslocações são apenas resultado de diferenças de níveis de rendimento, é difícil explicar a razão pela qual muitos migrantes bem sucedidos escolhem regressar aos seus países de origem depois de vários anos a viverem no estrangeiro. Para mais, se a migração fosse puramente determinada por diferenças salariais, então, esperar-se-ia ver enormes deslocações de países pobres em direcção a países ricos e muito poucas deslocações entre países ricos – mas nenhum destes padrões se verifica na prática (capítulo 2).

Estes padrões observados levaram a diferentes tendências de pesquisa. Alguns académicos reconheceram que um enfoque no indivíduo constitui um desvio daquilo que é tipicamente uma decisão e até uma estratégia de família (como quando alguns membros de família se deslocam enquanto outros permanecem nos seus lares).²¹ A necessidade de se ir para além do pressuposto de mercados perfeitamente competitivos também se tornou cada vez mais evidente. Em particular, os mercados de crédito em países em desenvolvimento são extremamente imperfeitos, enquanto os padrões de vida dos agregados familiares muitas vezes dependem de sectores tão voláteis como o da agricultura. Enviar um membro da família para um outro local permite à família diversificar, evitando o risco de maus resultados em casa.²² Outros investigadores enfatizaram o modo como as características estruturais e as tendências a longo-prazo, tanto nos locais de origem como nos locais de destino – muitas vezes designadas por “factores pull and push” –, determinam o contexto em que as deslocações ocorrem. As deslocações, a título ilustrativo, podem resultar de uma crescente concentração na posse de bens, tais como terrenos, tornando difícil que as pessoas subsistam através dos seus modos de produção tradicionais.²³ Também se reconheceu que as oportunidades disponíveis para os migrantes são restringidas por obstáculos à entrada, tal como discutiremos nos capítulos 2 e 3, e pela forma como os mercados de trabalho funcionam, tal como o demonstram consideráveis evidências de que tanto os migrantes internacionais como os internos são canalizados para ocupações de estatuto inferior e mais mal pagas.

É sobretudo de notar que as teorias que enfatizam factores puramente económicos não são eficazes em retratar

As teorias que enfatizam factores puramente económicos não são eficazes em retratar a estrutura social mais abrangente em que as decisões são tomadas.

a estrutura social mais abrangente em que as decisões são tomadas. Por exemplo, é comum que os jovens da casta inferior dos Kolas, no centro da região indiana de Gujarat, procurem emprego em fábricas fora da sua localidade a fim de romperem com as relações de subordinação das castas. Isto acontece apesar de o facto de os salários fabris não serem mais elevados, sendo que, em alguns casos, são até mais baixos, do que aqueles que teriam se escolhessem trabalhar na sua terra, no sector da agricultura. Escapar às hierarquias tradicionais poderá ser um factor importante que leva à migração (capítulo 3).

Para mais, a relação entre as deslocações e a economia está longe de ser unidireccional. As deslocações de pessoas em larga escala poderão ter consequências económicas profundas para os locais de origem e de destino, tal como discutiremos em detalhe no capítulo 4. Até mesmo o modo como pensamos em conceitos económicos básicos é afectado pelas deslocações de pessoas, tal como poderá ser ilustrado pelas questões levantadas para a medição dos rendimentos per capita e do crescimento económico (caixa 1.2).

1.3 Desenvolvimento, liberdade e mobilidade humana

A nossa tentativa de compreender as implicações das deslocações humanas para o desenvolvimento humano começa com uma ideia que é central neste relatório. Trata-se do conceito de desenvolvimento humano como um alargamento da liberdade das pessoas viverem as suas vidas da forma que escolherem. Este conceito – inspirado pelo trabalho precursor de Amartya Sen, laureado com o prémio Nobel, e pela liderança de Mahbub ul Haq, sendo também conhecido como a “abordagem das capacidades” devido à sua ênfase na liberdade de se conseguir ser e fazer algo vital – tem estado no centro do nosso pensamento desde o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano em 1990, e é agora tão relevante como nunca para a concepção de políticas eficientes para combater a pobreza e a privação.²⁵ A abordagem das capacidades provou ser poderosa na redefinição do pensamento sobre tópicos tão diversos como os do género, segurança humana e alterações climáticas. Usar a perspectiva do alargamento das liberdades e capacidades humanas tem

Caixa 1.2 O modo como as deslocações são importantes para a avaliação do progresso

A medição do nível de desenvolvimento de um país baseia-se em vários indicadores destinados a representar o nível médio de bem-estar. Enquanto uma abordagem mais tradicional utiliza os rendimentos *per capita* como uma forma de retratar o desenvolvimento económico, este relatório promoveu uma medida mais abrangente, nomeadamente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Contudo, ambas estas abordagens assentam na ideia de avaliar o bem-estar daqueles que residem num dado território.

Tal como os investigadores do Centro para o Desenvolvimento Global e da Universidade de Havard sugeriram recentemente, estas abordagens para medir o desenvolvimento dão prioridade à localização geográfica em detrimento das pessoas na avaliação do progresso de uma sociedade. Por isso, se um cidadão das ilhas Fiji se desloca para a Nova Zelândia e os seus padrões de vida melhorarem em resultado disso, as medidas tradicionais de desenvolvimento não considerarão essa melhoria como um aumento do desenvolvimento das ilhas Fiji. Em vez disso, o bem-estar dessa pessoa será contabilizado no cálculo do indicador da Nova Zelândia.

Na investigação preliminar levada a cabo por este relatório, tratamos este problema propondo uma medida de desenvolvimento humano alternativa. Referimo-nos a ela como o *desenvolvimento humano dos povos* (por oposição ao desenvolvimento humano dos países), uma vez que retrata o nível de desenvolvimento humano de todos os indivíduos que nasceram num determinado país. Por exemplo, em vez de se medir o nível médio do desenvolvimento humano das pessoas que vivem nas Filipinas, medir-se-á

o nível médio de desenvolvimento humano de todos os indivíduos que nasceram nas Filipinas, independentemente do local onde vivam no momento. Esta nova medida tem um impacto significativo na nossa compreensão de bem-estar humano. Em 13 das 100 nações para as quais podemos calcular esta medida, o IDH das suas populações é pelo menos 10% mais elevado do que o IDH dos seus países. Para outras nove populações, a diferença situa-se entre os 5 e os 10%. Para 11 das 90 populações para as quais podemos calcular tendências ao longo do tempo, a mudança em IDH durante o período entre 1990 e 2000 diverge em mais de 5% da mudança média dos seus países. Por exemplo, o IDH dos ugandenses subiu quase três vezes mais do que o IDH do Uganda.

Ao longo do resto do presente relatório, continuaremos a adoptar a abordagem convencional por motivos de mais fácil tratamento e comparabilidade com a literatura existente. Também concebemos estas duas medidas como complementares, visto que uma não substitui a outra: uma retrata os padrões de vida das pessoas que vivem num determinado local, a outra os padrões de vida das pessoas que nasceram num determinado local. Por exemplo, quando analisamos o desenvolvimento humano como uma causa das deslocações humanas, tal como o fazemos ao longo da maior parte do presente relatório, então, a medida do país será mais adequada porque servirá como um indicador de como os padrões de vida diferem de local para local. Porém, para se avaliar o sucesso de diferentes políticas e instituições na produção de bem-estar para os membros de uma sociedade, há fortes motivos para se adoptar a nova medida.

Fonte: Ortega (2009) e Clemens and Pritchett (2008).

implicações significativas para o modo como pensamos as deslocações humanas. Isto porque, mesmo antes de nos começarmos a questionar sobre se a liberdade de deslocação terá efeitos significativos nos rendimentos, educação ou saúde, por exemplo, reconhecemos que a deslocação é uma das acções básicas que cada indivíduo pode escolher tomar a fim de realizar os seus planos de vida. Por outras palavras, poder deslocar-se é uma dimensão da liberdade que faz parte do desenvolvimento – com valor *intrínseco*, assim como potencialmente *instrumental*.

A noção de que a capacidade de mudar de local de residência é uma componente fundamental da liberdade humana reporta à filosofia clássica em várias tradições intelectuais. Confúcio escreveu: “governar bem significa fazer felizes aqueles que estão perto, e atrair para nós aqueles que estão longe”.²⁶ Sócrates, por seu lado, defendeu que “todos aqueles que não gostam de nós nem da cidade, e que querem emigrar para uma colónia ou para uma outra qualquer cidade, poderão ir para onde lhes aprouver, retendo a sua propriedade”.²⁷ Em 1215, a Carta Magna de Inglaterra garantia a liberdade de se “ir para fora do nosso Reino, e regressar a salvo e em segurança, por terra ou por mar.” Mais recentemente, a filósofa americana Martha Nussbaum defendeu que a mobilidade é uma das capacidades funcionais humanas básicas, que pode ser usada para aceder à liberdade efectiva dos indivíduos de levarem a cabo os seus planos de vida.²⁸

Todavia, a história do mundo está repleta de casos de sociedades que limitaram drasticamente o desenvolvimento humano ao restringirem as deslocações. Tanto o feudalismo como a escravatura assentam na restrição à deslocação física. Vários regimes repressivos no século XX baseavam-se no controlo das deslocações internas, incluindo a Lei do Passe do *apartheid* sul-africano e o sistema *propiska* dos passaportes internos na Rússia Soviética. O fim destas restrições contribuiu para enormes alargamentos das liberdades entre as populações destes países.

O nosso relatório procura retratar e examinar todo o conjunto de condições que influencia a decisão de indivíduos, famílias ou comunidades de permanecerem nos seus locais de origem ou de se deslocarem. Estas condições incluem os recursos ou os direitos destas pessoas, assim como o modo como diferentes restrições – incluindo aquelas associadas a políticas, mercados, segurança, cultura e valores – determinam se a deslocação é uma opção que se lhes apresenta, ou não. A possibilidade das pessoas escolherem o lugar que consideram ser a sua casa é uma dimensão da liberdade humana a que nós nos referimos como *mobilidade humana*. A caixa 1.3 define este conceito, bem como outras expressões básicas usadas neste relatório.

A distinção entre as liberdades e as acções é central para a abordagem das capacidades. Ao nos referirmos à capacidade de alguém decidir onde viver, assim como ao acto da deslocação em si, reconhecemos a importância das condições sob as quais as pessoas são ou não capazes de escolherem os seus locais de residência. A análise convencional da migração centra-se em grande medida em estudar o efeito das deslocações no bem-estar dos indivíduos. A nossa preocupação, porém, não abrange apenas as deslocações em si, mas também a liberdade que as pessoas têm de decidir se querem ou não deslocar-se. A mobilidade é uma liberdade – a deslocação é o exercício dessa liberdade.²⁹

Comprendemos a mobilidade humana como uma liberdade positiva e não apenas negativa. Por outras pa-

Caixa 1.3 Termos básicos usados no presente relatório

Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Índice que mede o grau, em média, de três dimensões básicas de desenvolvimento humano, nomeadamente: uma vida longa e saudável; o nível de conhecimentos adquiridos; e um nível de vida digno.

Desenvolvidos/em desenvolvimento: Classificamos como desenvolvidos todos os países que atingiram um IDH de 0,9 ou mais, e em desenvolvimento todos os que não atingiram esse valor.

IDH baixo/médio/elevado/muito elevado: Uma classificação de países baseada no valor do seu IDH de acordo com os dados mais recentes. Um IDH baixo situa-se entre os 0 e os 0,499, um IDH médio apresenta valores entre os 0,500 e os 0,799, um IDH elevado ronda os 0,800 e os 0,899 e valores acima dos 0,900 remetem para um IDH muito elevado.

Migração interna: Deslocação de pessoas dentro dos limites do território de um país medida em termos de deslocações regionais, distritais ou municipais.

Migração internacional: Deslocação de pessoas entre fronteiras internacionais, resultando numa mudança do país de residência habitual.

Migrante: Indivíduo que mudou de local de residência habitual, quer por ter atravessado uma fronteira internacional quer por se ter deslocado dentro dos limites do território do seu país de origem para outra região, distrito ou concelho. Um *emigrante* é um migrante visto da perspectiva do seu país de origem, enquanto um *imigrante* é um migrante visto da perspectiva do país de destino. Embora por vezes o termo “migrante” (como oposto a “imigrante”) tivesse sido utilizado para referir uma migração temporária, não adoptamos essa distinção no presente relatório.

Mobilidade Humana: A capacidade dos indivíduos, famílias ou grupos de pessoas de escolherem os seus locais de residência.

Deslocação humana: O acto de mudar de local de residência.

lavras, a ausência, só por si, de restrições formais às deslocamentos de pessoas, dentro ou não dos limites nacionais, não leva a que as pessoas sejam livres de se deslocarem se não tiverem os recursos económicos, a segurança e os sistemas necessários para viverem uma vida condigna nos seus novos lares, ou se as restrições informais tais como a discriminação impedirem significativamente as perspectivas de uma mudança bem sucedida.

Vejamos as implicações desta abordagem, ilustrando-as com alguns exemplos. No caso do tráfico humano, as deslocamentos estão associadas a tipos de exploração brutais e degradantes. Por definição, o tráfico é uma instância das deslocamentos em que as liberdades se tornam restringidas por meio da força, engodo e/ou coerção. Comumente, um indivíduo traficado não é livre de escolher interromper a viagem, procurar emprego alternativa quando chega ao seu destino, ou regressar a casa. Uma pessoa traficada desloca-se fisicamente, mas fá-lo em resultado de uma restrição à sua capacidade de decidir onde viver. De uma perspectiva de capacidades, ela é menos, e não mais, móvel.

Alternativamente, considere-se o caso de alguém que tem de se mudar devido à ameaça de perseguição política ou por causa de condições ambientais degradadas. Nestes

casos, as circunstâncias externas tornaram mais difícil, ou talvez impossível, permanecer em sua casa. Esta situação restringe o seu leque de escolhas, reduzindo a sua liberdade de escolher onde viver. A deslocação induzida pode coincidir com uma acrescida deterioração das suas condições de vida, mas isso não significa que a deslocação seja a causa dessa deterioração. De facto, se essa pessoa *não* fosse capaz de se deslocar, o resultado seria provavelmente muito pior.

Se for tentador ver a distinção entre mobilidade e deslocação como algo académica, devemos aproveitar esta oportunidade para sublinhar que a liberdade de se escolher onde viver surgiu como um tema importante na investigação que visava descobrir o que as pessoas pobres pensam sobre a migração (caixa 1.4). No final, as suas opiniões importam mais do que as dos especialistas, uma vez que são elas que têm de tomar a difícil decisão de arriscarem ou não mudar-se.

1.4 O que trazemos para a mesa de debate

Colocar as pessoas e a sua liberdade no centro do desenvolvimento traz implicações para o estudo das deslocamentos humanas. Em primeiro lugar, requer que sejamos capazes de compreender o que faz das pessoas mais ou

Caixa 1.4 Como a migração é vista pelos pobres?

Nos últimos anos, tem havido um crescente interesse no uso de métodos qualitativos para compreender o modo como as pessoas que vivem na pobreza vêem a sua situação, tal como indicado pelo importante estudo do Banco Mundial *Vozes dos Pobres (Voices of the Poor)*, publicado em 2000. Ao prepararmos o presente relatório solicitámos a realização de pesquisas que investigassem as conclusões mais relevantes das Avaliações Participativas da Pobreza (*Participatory Poverty Assessments*) – estudos em larga escala que combinam métodos de pesquisa qualitativa e quantitativa para estudar a pobreza do ponto de vista dos pobres. O que se pôde apurar foi que as deslocamentos são comumente descritas pelos pobres como uma *necessidade*, por um lado – ou seja, como uma estratégia de sobrevivência das famílias que lidam com condições de extrema adversidade –, e como um meio de melhorar os padrões de vida do agregado familiar e de adquirir bens, por outro.

Em Níger, dois terços dos indivíduos questionados indicaram que para sobreviverem à falta de alimento, vestuário ou rendimento deixaram os seus lares e partiram em busca de outros meios de subsistência noutros locais. Alguns agregados familiares deram conta da existência de membros da família que abandonaram os seus lares em busca de trabalho remunerado, sobretudo para reduzir as pressões dos poucos recursos alimentares em tempos de escassez. Nas aldeias de Ban Na Pieng e de Ban Kaew Pad, na Tailândia, os participantes descreveram a migração como uma das formas de que dispunham para melhorar o estatuto socioeconómico de uma família. Para estas comunidades, as remessas do estrangeiro permitiam que aqueles que ficaram para trás pudessem investir na pesca com fins comerciais e, por isso, alargar a posição e a influência da família.

Fonte: Azcona (2009), Narayan, Pritchett, and Kapoor (2009), World Bank (2000), World Bank (2003), e ActionAid International (2004).

A migração interna sazonal foi o tipo de migração mais comumente discutida com os pobres. Quando a migração internacional foi discutida, foi descrita como uma mudança dos que estavam em melhores condições. Por exemplo, os participantes no estudo realizado na Jamaica afirmaram que aqueles que estavam numa melhor situação, ao contrário dos pobres, tinham contactos influentes que os ajudaram a adquirir os vistos necessários para viajarem e trabalharem no estrangeiro. Da mesma forma, em Montserrat, os participantes descreveram o modo como aqueles que detinham um mais elevado nível de ensino e melhores condições financeiras foram capazes de deixar o país depois da erupção vulcânica de 1995, enquanto os que estavam numa situação mais precária permaneceram nos seus locais de residência apesar da devastação.

As Avaliações Participativas da Pobreza oferecem-nos um retrato fidedigno de como os pobres vêem as deslocamentos, mas poderão ser pouco informativas sobre como os outros conseguiram sair da pobreza, uma vez que estas avaliações foram concebidas de forma a limitarem-se à participação daquelas pessoas que permanecem pobres. Um estudo mais recente envolvendo 15 países levado a cabo pelo Banco Mundial faz uma análise dos caminhos a seguir para se sair da pobreza. Nestes estudos, a capacidade de mudança geográfica evoluiu como um tema comum às conversações sobre a liberdade. Em Marrocos, jovens mulheres exprimiram a sua frustração perante as restrições tradicionais que limitam a possibilidade das mulheres viajarem sem uma companhia masculina ou de procurarem emprego fora dos seus locais de residência. Os homens descreveram a possibilidade de migrarem como uma liberdade e como uma responsabilidade, pois com a liberdade de se mudarem vem a responsabilidade de realizarem remessas.

menos móveis. Isto significa considerarmos as razões pelas quais as pessoas escolhem mudar-se e que restrições as encorajam ou as detêm na realização dessa escolha. No capítulo 2, observaremos tanto as escolhas como as restrições ao estudarmos os padrões macro das deslocamentos humanos no espaço e no tempo. Consideramos estes padrões bastante consistentes com a ideia de que as pessoas se deslocam para otimizar as suas oportunidades, mas que a sua mudança é fortemente restringida por determinadas políticas – tanto dos seus países de origem como dos seus destinos – e pelos recursos à sua disposição. Uma vez que diferentes pessoas enfrentam diferentes restrições, o resultado final é um processo caracterizado por desigualdades significativas em termos das oportunidades de mudança, bem como de regresso.

No capítulo 3, discutiremos como estas desigualdades interagem com as políticas existentes. Embora, tal como sublinhámos neste capítulo introdutório, a mobilidade apresente um valor intrínseco considerável, o seu valor instrumental em fazer evoluir outras dimensões do desenvolvimento humano poderá ter também um enorme significado. Mas, apesar de as pessoas poderem alargar, e efectivamente alargarem, outras liberdades através das suas deslocamentos, o ponto a que elas são capazes de o fazer depende em grande medida das condições sob as quais se deslocam. No capítulo 3, observaremos os resultados da migração em diferentes dimensões do desenvolvimento humano, incluindo rendimentos e padrões de vida, saúde, educação e participação. Também iremos rever os casos em que as pessoas experienciam deteriorações no seu bem-estar durante a mudança – quando esta é induzida por tráfico ou conflito, por exemplo – e mostraremos que estes casos podem muitas vezes representar restrições na liberdade dos indivíduos de escolherem onde viver.

Uma questão fundamental que surge no capítulo 3 traduz-se pelo modo como as deslocamentos humanas podem estar associadas a determinados dilemas – as pessoas poderão beneficiar no que respeita a determinadas dimensões da sua liberdade e perder no que respeita a outras. Milhões de trabalhadores oriundos da Ásia e do Médio Oriente nos Estados do CCG aceitam limitações extremas aos seus direitos como uma condição para terem permissão para trabalhar. Ganham salários mais elevados do que nas suas terras, mas não podem estar junto das suas famílias, obter direito a residência permanente ou mudar de entidade empregadora. Muitos não podem sequer ir-se embora, uma vez que os seus passaportes são confiscados à entrada. Para muitas pessoas em todo o mundo, a decisão de se deslocarem envolve terem de deixar os seus filhos para trás. Na Índia, os trabalhadores sazonais estão na prática excluídos de exercerem o seu

direito de voto em eleições quando estas tiverem lugar durante o período de maior número de deslocamentos internos.³⁰ As pessoas que estiverem a viver ou a trabalhar numa situação irregular não têm muitas vezes acesso a toda uma série de direitos e de serviços básicos, e levam as suas vidas temendo constantemente serem detidas e deportadas. Compreender os efeitos das deslocamentos requer uma análise sistemática destas múltiplas dimensões do desenvolvimento humano de modo a atingirmos uma ideia mais clara sobre a natureza e extensão destes problemas, assim como as implicações políticas associadas.

Existem problemas mais complexos que ocorrem quando os migrantes têm um efeito no bem-estar daqueles que permanecem nos seus locais. De facto, a percepção de que a migração produz perdas para aqueles que residem nos países de destino tem sido a fonte de numerosos debates entre os decisores políticos e académicos. O capítulo 4 centra-se nestes debates. As evidências que apresentaremos sugerem fortemente que o medo dos efeitos negativos inerentes às deslocamentos naqueles que permanecem nos seus locais de residência (tanto nos locais de origem como nos de destino) são frequentemente exagerados. Contudo, por vezes, estas preocupações são reais, o que traz implicações significativas para a concepção de políticas.

Se as deslocamentos são restringidas por políticas e recursos, e a optimização da mobilidade poderá contudo aumentar significativamente o bem-estar dos migrantes, tendo simultaneamente efeitos positivos naqueles que permanecem nos seus lares, qual deverá ser a política para as deslocamentos humanas? No capítulo 5, defendemos que se deverá adoptar políticas diferentes daquelas que existem hoje em dia. Particularmente, deverá ser concebida de modo a permitir um maior acesso a mais oportunidades de deslocamento entre os trabalhadores pouco qualificados e melhorar o tratamento dedicado aos migrantes nos seus destinos.

Não defendemos uma total liberalização da mobilidade internacional, pois reconhecemos que as pessoas nos locais de destino têm o direito de definir os moldes em que querem ver assentes as suas sociedades, e que as fronteiras são uma forma através da qual as pessoas delimitam a esfera das suas obrigações relativamente àquelas que vêem como membros da sua comunidade. Mas também cremos que as pessoas se relacionam umas com as outras de inúmeras maneiras e que as suas obrigações morais podem operar a diferentes níveis. Em vez de serem única ou somente definidos pela sua religião, raça, etnia ou género, os indivíduos vêem-se muitas vezes a si próprios através do prisma múltiplo de uma série de identidades. Segundo o poderoso comentário de Amar-

Embora, a mobilidade apresente um valor intrínseco considerável, o seu valor instrumental em fazer evoluir outras dimensões do desenvolvimento humano poderá ter também um enorme significado.

Concebemos a mobilidade como algo de vital para o desenvolvimento humano e as deslocações como uma expressão natural do desejo das pessoas de poderem escolher como e onde viver as suas vidas.

tya Sen: “um trabalhador hutu de Kigali ... não é apenas hutu, mas também kigalês, ruandês, africano, trabalhador e, acima de tudo, ser humano.”³¹

As responsabilidades da justiça distributiva estão a sobrepor-se e, naturalmente, cruzam fronteiras nacionais; como tal, não existe contradição entre a ideia de que as sociedades poderão conceber instituições com o primeiro propósito de produzir resultados justos entre os seus membros, e a ideia de que os membros da mesma sociedade partilharão uma obrigação de criar um mundo justo com e para os seus semelhantes fora dessa sociedade. Existem muitas maneiras através das quais essas obrigações são articuladas: a criação de instituições de caridade e fundações, a oferta de ajuda ao desenvolvimento, a assistência na construção de instituições nacionais e a reforma de instituições internacionais de modo a fazê-las ir mais ao encontro das necessidades dos países pobres são apenas algumas delas. Todavia, a nossa análise, que conforma as recomendações no capítulo 5, sugere que reduzir as restrições de pessoas à entrada – em particular, de trabalhadores pouco qualificados e as suas famílias – em países mais bem desenvolvidos ou em melhor desenvolvimento é uma forma relativamente eficaz de concretizar estas obrigações.

As recomendações para se assumir determinadas políticas apresentadas no nosso relatório não se baseiam apenas na nossa ideia de como o mundo deveria ser. Reconhecemos que a formulação de políticas em relação ao desenvolvimento humano deverá chocar com o que poderá, por vezes, parecer uma oposição política terrível a uma maior abertura. Porém, tendo-se igualmente considerado questões de exequibilidade política, defendemos que um programa de liberalização adequadamente concebido – ou seja, concebido de modo a dar resposta às necessidades do mercado do trabalho nos locais de destino e, simultaneamente, ter em conta questões de equidade e não discriminação – poderia produzir um crescente apoio entre o eleitorado e os grupos de interesse.

A nossa análise surge na linha dos contributos que têm sido feitos no sentido das concepções de desenvolvimento humano que surgiram desde que o conceito foi introduzido no RDH de 1990. Esse relatório dedicou todo um capítulo à urbanização e ao desenvolvimento humano, revendo as experiências de políticas falhadas destinadas à redução da migração interna, tendo-se concluído: “Desde que existam diferenças entre áreas rurais e urbanas, as pessoas deslocar-se-ão para tentarem beneficiar de melhores escolas e serviços sociais, oportunidades de rendimentos mais elevados, comodidades culturais, novos modos de vida, inovações tecnológicas e ligações ao resto do mundo.”³² Tal como outros RDHs, este começa com a observação de que a distribuição de oportunidades

no nosso mundo é extremamente desigual. Demonstraremos o modo como este facto apresenta implicações significativas na compreensão do porquê e de como as pessoas se deslocam e de como deveremos redefinir políticas com vista ao desenvolvimento humano. As críticas que tecemos às actuais políticas para a migração assentam na forma como as mesmas reforçam aquelas desigualdades. Tal como observado no RDH de 1997, é precisamente porque “os princípios dos mercados livres globais são aplicados de modo selectivo” que “o mercado global para o trabalho não qualificado não é tão livre como o mercado das exportações industriais ou do capital.”³³ A nossa ênfase na forma como a migração otimiza a diversidade cultural e enriquece as vidas das pessoas ao deslocar competências, trabalho e ideias segue a linha da análise desenvolvida no RDH de 2004, que tratava o papel da liberdade cultural no mundo diversificado de hoje.³⁴

Simultaneamente, a agenda do desenvolvimento humano está a evoluir, por isso, é natural que o tratamento de determinadas matérias mude com o tempo. Este relatório contesta fortemente a ideia – defendida por alguns decisores políticos e, por vezes, ecoada em relatórios passados – de que as deslocações das pessoas deverão ser vistas como um problema que requer uma acção correctiva.³⁵ Pelo contrário, concebemos a mobilidade como algo de vital para o desenvolvimento humano e as deslocações como uma expressão natural do desejo das pessoas de poderem escolher como e onde viver as suas vidas.

Apesar de a hipótese de uma acrescida mobilidade aumentar o bem-estar de milhões de pessoas em todo o mundo ser um tema central do presente relatório, é importante sublinhar, logo de princípio, que a optimização da mobilidade é apenas uma componente de uma estratégia para melhorar o desenvolvimento humano. Não cremos que seja a componente central, e nem defendemos que deva ser colocada ao mesmo nível de hierarquia de capacidades de, por exemplo, nutrição ou abrigo adequados. Também não pensamos que a mobilidade possa substituir as estratégias de desenvolvimento nacional destinadas ao investimento nas pessoas e à criação de condições que permitam que elas prosperem em casa. De facto, a capacidade da mobilidade melhorar o bem-estar de grupos desfavorecidos é limitada, pois estes grupos são muitas vezes aqueles que menos provavelmente se deslocarão. Todavia, embora a mobilidade humana não seja a cura de todos os males, os seus efeitos extremamente positivos, tanto para os migrantes como para aqueles que permanecem em seus lares, sugerem que deverá ser uma componente importante de qualquer estratégia que se destine a produzir melhoramentos sustentáveis no desenvolvimento humano em todo o mundo.