

MIGRAÇÕES E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA ERA GLOBALIZADA¹

EDU MORAIS DE SOUZA
HOLGONSI SOARES GONÇALVES SIQUEIRA

RESUMO

Como parte constituinte do atual processo de globalização, os fluxos migratórios internacionais assumiram características originais resultantes das relações recíprocas com essa etapa, também conhecida como capitalismo tardio/multinacional. As implicações sociopolíticas, econômicas e culturais desse processo têm levado os Estados a reorientar seu papel no controle das fronteiras. Porém, a complexidade dos sistemas de regulação e obstáculos à mobilidade humana na atualidade têm gerado uma redefinição da relação de autonomia/subordinação dos Estados frente a outros atores influentes na elaboração das políticas mi-

gratórias, configurando-se um importante campo político. Nesse sentido, e privilegiando as especificidades dos Estados Unidos e da França, nosso objetivo central consiste em analisar as problemáticas em torno do papel dos Estados desenvolvidos na elaboração/execução de suas políticas de migração frente às demandas de diferentes atores locais e globais. Nossa análise é construída em torno da teoria social contemporânea, tendo por base os trabalhos de Saskia Sassen, Rossana Reis e Douglas Massey.

PALAVRAS - CHAVE

Globalização, migrações, Estado, políticas migratórias.

¹ Este artigo é resultado dos debates e contribuições em torno de nossa comunicação apresentada no 35º Encontro Anual da ANPOCS/Caxambu-MG, 2011.

INTRODUÇÃO

Com a intensificação do processo de globalização, notadamente nas duas últimas décadas, a temática sobre o poder dos Estados nacionais passou a ser bastante evidenciada. Não obstante, o debate tornou-se polarizado: de um lado, as ideias de que a globalização em nada alterou a centralidade do poder do Estado; de outro, predominantemente, as afirmações de crise e declínio do poder dos mesmos, que resultam de um entendimento da globalização exclusivamente sob a ótica da economia, tornando hegemônica a crença na incapacidade dos Estados em participarem da implementação também de outros processos do novo sistema econômico/globalizado.

Nesse sentido, contudo, ignora-se a complexidade das interações entre os Estados e outros agentes econômicos, e, conseqüentemente, também das negociações políticas que cercam essas interações. Com base em Saskia Sassen, podemos destacar a importância dos “novos intermediários” (Sassen 1999), fortalecidos com a globalização dos mercados financeiros, como as empresas transnacionais, com seu crescente peso nas decisões acerca das taxas de juros, câmbio e *commodities*, ou as organizações supranacionais como a Organização Mundial do Comércio e o Fundo Monetário Internacional, que monitoram incessantemente os Estados. Mas também não podemos negar o papel ativo do próprio Estado em negociar a convergência das legislações nacionais com os interesses desses mesmos atores.

O que esta complexidade de interações evidencia é, então, a formação de um novo espaço institucionalizado que não prescinde da presença/poder do Estado. O que efetivamente muda com a globalização é que funções estratégicas relacionadas aos processos econômicos – comércio e finanças internacionais, por exemplo – antes desempenhadas exclusivamente pelos Estados, passam agora a ser divididas com as novas instituições globais, os chamados “novos intermediários”.

Seguindo as análises de Sassen (1999; 2006) com referência ao papel e competências do Estado no atual processo de globalização, destacamos que, mais precisamente, são componentes particulares do Estado que trabalharam no desenvolvimento de um novo alinhamento entre este e a economia, e assim intensificaram o desenvolvimento de um novo tipo de relação entre regulação estatal e poderosos atores econômicos. Portanto, no mundo do capitalismo financeiro/globalizado, o Estado continua presente, porém, não como única fonte de poder, sendo esta redistribuição de forças uma consequência de mudanças tanto na economia nacional como na política internacional, onde os organismos transnacionais e atores privados estão moldando uma nova forma de autoridade.

A configuração deste novo e amplo campo de ação política alterando a exclusividade e o âmbito de competências do Estado está diretamente relacionada com a questão das migrações, tendo um impacto significativo sobre o papel do Estado nas formulações e

execuções das políticas migratórias. Nesse contexto, torna-se um desafio para os países, inclusive os desenvolvidos, considerarem as políticas migratórias em conjunto com outros processos, elementos e domínios políticos que tornam a regulação dos fluxos de migrantes uma questão cada vez mais complexa, e rompem com o entendimento simplificado de que as migrações são apenas o resultado da pobreza e de decisões exclusivas dos indivíduos migrantes.

Portanto, ao usarmos a expressão novos/outros atores políticos influenciando as migrações e que devem ser considerados na formulação das políticas migratórias, estamos querendo destacar, embasados em Sassen (1996), em especial, as empresas multinacionais, as quais, através da internacionalização da produção, deslocam pequenos produtores locais e estabelecem vínculos entre os países através do fluxo de capitais; os governos, através de suas operações militares, com os fluxos de pessoas e os deslocamentos de refugiados e migrantes; o Fundo Monetário Internacional, que, através de suas medidas de austeridade, mobiliza os pobres na busca por estratégias de sobrevivência, que incluem as migrações; o papel dos acordos de livre comércio, que, fortalecendo os fluxos transfronteiriços de capitais, serviços e informações, incluem a circulação de trabalhadores especializados.

Dessa forma, e privilegiando as especificidades dos Estados Unidos e da França, este artigo tem como objetivo central analisar as problemáticas em torno do papel dos Estados desenvolvidos na elaboração/execução de suas políticas de migração frente às demandas de diferentes atores locais e globais. Guiaremos nossa análise pela categoria da complexidade, e, portanto, construiremos nossa argumentação tendo por base as interações que se estabelecem hoje entre o processo de globalização, os Estados, os novos atores de poder e as características atuais dos fluxos migratórios. Assim, o conceito de “nova zona fronteira”² – expressando um campo de interrelações recíprocas no qual ocorrem alterações e produções de formas institucionais – permeará nosso artigo como suporte teórico.

Nosso trabalho é construído em torno da teoria social contemporânea, com ênfase nos trabalhos de Saskia Sassen, Rossana Reis e Douglas Massey.

Buscamos contribuir no debate sobre esta temática salientando a necessidade de se compreender as políticas migratórias sob um novo contexto de reconfiguração do papel/poder do Estado. Além da carência de análises sob esta ótica, essas são questões que se têm tornado fonte de importantes conflitos sociais na contemporaneidade, e, portanto, assim justificamos a importância e atualidade deste debate.

² Este conceito foi usado inicialmente por Sassen (1999) para se referir a uma zona de relações político-econômicas entre as economias nacionais e a global, e as implicações destas relações sobre as formas institucionais estabelecidas. Apropriamo-nos do conceito porque, mesmo naquele domínio, ele estava associado a uma reflexão mais sofisticada sobre o papel/poder do Estado, superando-se a simples afirmação sobre o declínio/crise deste papel/poder, ou não. Nesse sentido entendemos a importância da ideia de “nova zona fronteira” em nosso trabalho.

A ideia de globalização, entendida aqui como vinculada de forma intrínseca ao capitalismo, trata-se de uma realidade recente, eminentemente ligada às últimas décadas de expansão do modo de produção capitalista (Ianni 1995)³. Nos últimos anos, esse fenômeno acentuou-se vertiginosamente, atingindo, com suas contradições, todas as áreas/regiões do mundo. Até mesmo as sociedades mais remotas em relação aos grandes centros do capitalismo, direta ou indiretamente, sentem seus impactos. Através do processo de internacionalização da economia, ininterrupto desde a Segunda Guerra, as bases internacionais do capitalismo foram ampliadas e cada vez mais áreas e nações foram incorporadas, “unindo progressivamente o conjunto do mundo num circuito único de reprodução das condições humanas de existência” (Vieira 2005: 77).

Concordamos com a ideia de Robertson (1994), para quem a globalização é um fenômeno que requer um olhar interdisciplinar, pois, ao implicar uma nova configuração espacial da economia mundial, influencia também na reestruturação dos domínios social, político e cultural, criando interdependências⁴ entre eles. Nesse, e desse contexto, emergem diferentes fluxos que causam ações e reações através de uma cadeia de interconexões que se tornam mundiais e expressam as contradições do chamado capitalismo pós-fordista.

A reestruturação produtiva e as mudanças no mundo do trabalho, relacionadas a esta atual fase do capital, têm impactado profundamente nos fluxos migratórios, modificando-os e fazendo-os assumirem configurações originais no contexto contemporâneo, o que, por sua vez, implica na necessidade de novas respostas dadas pelos Estados na tentativa de geri-los em diálogo com outros atores interessados na temática.

O fato de os atuais movimentos migratórios internacionais⁵, devido a sua complexidade e heterogeneidade, serem responsáveis por várias influências nas sociedades

3 Nos seus próprios termos, mas de maneira análoga, Fredric Jameson (2000) entende a globalização como sinônimo de capitalismo “tardio”, ou seja, a terceira fase do capitalismo (os dois primeiros estágios são, respectivamente, capitalismo comercial e imperialista), configurada a partir dos anos 60 do século passado.

4 A ideia de interdependência também permeia o conceito de globalização sob a ótica de Anthony Giddens, que o entende como “a intensificação de relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (Giddens 1990: 73).

5 Autores como Mitchell (2003) adotam o termo “transnacional” em detrimento de “internacional” para se referir às migrações características da era globalizada, uma vez que consideram relativamente poucos os casos em que os migrantes renunciam inteiramente à cultura e sociedade de origem. No contexto de globalização, os migrantes cada vez mais desejam e são capazes de preservar vínculos com a sociedade onde nasceram. O transnacionalismo é, portanto, “[...] um processo pelo qual os migrantes, através de suas atividades diárias e relações sociais, econômicas e políticas, criam campos sociais que atravessam fronteiras nacionais” (Mitchell 2003: 37).

tanto de origem quanto de recepção tem como consequência quase que imediata o surgimento, na mesma proporção dessas influências, de distintas percepções sobre esses fluxos, uma vez que são muitos os grupos sociais afetados por essa nova realidade. Dadas as múltiplas formas que as migrações impactam as sociedades envolvidas, sobretudo as de acolhimento, emergem grupos beneficiados e prejudicados com os fluxos migratórios internacionais. Esses grupos, na busca por seus interesses, pressionarão outros grupos e o próprio Estado, sendo as políticas migratórias, em decorrência disso, uma arena onde se configuram debates políticos decisivos na atualidade.

Nas arenas políticas das sociedades de destino, os discursos relacionados à segurança nacional ganharam proeminência após os atentados terroristas de 2001 nos Estados Unidos e disseminaram-se no contexto europeu após os ataques em Madri (2004) e Londres (2005). Os discursos de “crise” das migrações – onde é enfatizada a incapacidade estatal de conter a entrada de imigrantes –, por sua vez, são acionados geralmente em tempos de recessão econômica, e tanto este discurso quanto o da segurança nacional têm na opinião pública seus principais defensores, além de partidos políticos de extrema-direita – como o Front National, de Le Pen, na França – que se valem dos sentimentos públicos de medo e insegurança para a ampliação do eleitorado.

Outros discursos, como o dos direitos humanos, e outros atores, como os grupos de migrantes, as organizações não-governamentais em prol do reconhecimento dos direitos destes bem como os representantes de setores econômicos beneficiados com a mão de obra estrangeira, porém, são favoráveis às políticas menos restritivas. Ainda há toda uma gama de atores envolvidos no que Castles (2005) chama de “indústria migratória”, onde podem participar agentes de viagem, advogados, recrutadores de mão de obra, corretores de imóveis e mesmo contrabandistas e atravessadores de imigrantes – também conhecidos na fronteira dos EUA com o México como “coyotes” –, todos encontrando nas migrações internacionais um negócio lucrativo.

Podem ser aí também incluídos oficiais de polícia ou burocratas que procuram lucrar de forma ilegal, seja mostrando às pessoas brechas na legislação, emitindo documentos falsos ou mesmo coagindo e extorquindo imigrantes. Nesse sentido, a problematização que Veena Das e Deborah Poole realizam em *Anthropology in the Margins of the State* (2009) permite pensar o Estado para além das concepções que o retratam como algo imparcial e neutro – assim como defendem Gary Freeman e Aristide Zolberg nos argumentos explorados a seguir sob a ótica das “políticas domésticas” –, imune ao exercício arbitrário de poder pelos seus funcionários ou representantes, sobretudo nas suas “margens”, onde podem ser incluídas as zonas fronteiriças.

Mas, apesar da diversidade de atores e discursos envolvidos nos debates sobre as políticas migratórias, a grande maioria dos migrantes pode ser caracterizada através da metáfora de “vagabundos” proposta por Bauman (1998). Esses são os “indesejados” da nova ordem, expulsos de onde estavam e rechaçados aonde vão. A antítese dessa

metáfora é a de “turistas”, e ambas são aqui ferramentas úteis para enfatizar a situação das migrações na era globalizada⁶.

Nem todos os migrantes são “vagabundos”, ainda que a grande maioria o seja – trabalhadores temporários pouco qualificados, ilegais, exilados, refugiados –, alguns se encaixam melhor na categoria de “turistas”. Estes últimos são geralmente executivos de grandes corporações ou especialistas em informática e outras tecnologias, aqueles com elevadas qualificações e em circulação bastante rápida. Respondendo às exigências da produtividade, competitividade e lucratividade do capitalismo flexível, são os “migrantes visíveis” (Sassen 2010), caracterizados por possuírem um alto valor agregado.

A divisão entre “turistas” e “vagabundos”, para Bauman (1998), é, sem dúvida, o maior dos fatores de estratificação da sociedade pós-moderna. Estamos todos localizados numa escala que tem como extremos o “turista perfeito” e o “vagabundo incurável”, e essa posição que ocupamos depende do grau de liberdade que temos para escolher os “itinerários da vida”. Porém, todos estão em movimento, alguns porque querem e outros porque não têm escolha, e a capacidade, ou não, de satisfazer os padrões de consumo que a sociedade exige definirá o gozo dos privilégios dos consumidores “adequados” ou os infortúnios da exclusão daqueles que se constituem consumidores “falhos”. Tanto o mercado como o Estado articulam suas ações no sentido de favorecer sempre mais os “adequados” e “controlar, vigiar e punir” os “falhos”. Cai-se aqui, inevitavelmente, na questão das desigualdades como um dos grandes motores dos fluxos migratórios na atualidade.

Mesmo reconhecendo a relevância dos fatores econômicos em moldar os fluxos internacionais de migrantes, entendemos que a explicação eminentemente econômica para tais fluxos – tal como defendida pela Escola Neoclássica – deixa de captar a complexidade das migrações na globalização. Tal escola, em uma perspectiva individualista e ahistórica, enfatiza a decisão do indivíduo em migrar através de um pleno conhecimento dos custos e benefícios de permanecer em seu país ou então migrar, onde tais decisões são fundamentalmente baseadas em aspectos econômicos.

As explicações subjetivas da partida centram-se em variáveis como o desemprego, o baixo nível de vida, expectativas de desenvolvimento pessoal, etc., que constituem geralmente as razões imediatas que os migrantes invocam para justificar a sua decisão. Ainda que não se considerem equivocadas as explicações baseadas no caráter voluntário das migrações, dadas suas especificidades, Mármora (2004) afirma que também não se pode negar que esse modelo explicativo se mostra incompleto quando se trata de perceber os aspectos que, em última instância, determinam as decisões individuais.

Dessa forma, ao explicar os fluxos migratórios essencialmente em termos dos diferenciais de salários, a teoria neoclássica fica aquém da complexidade das variáveis

⁶ “Turistas” e “vagabundos” são metáforas de Bauman para explicar as contradições da pós-modernidade.

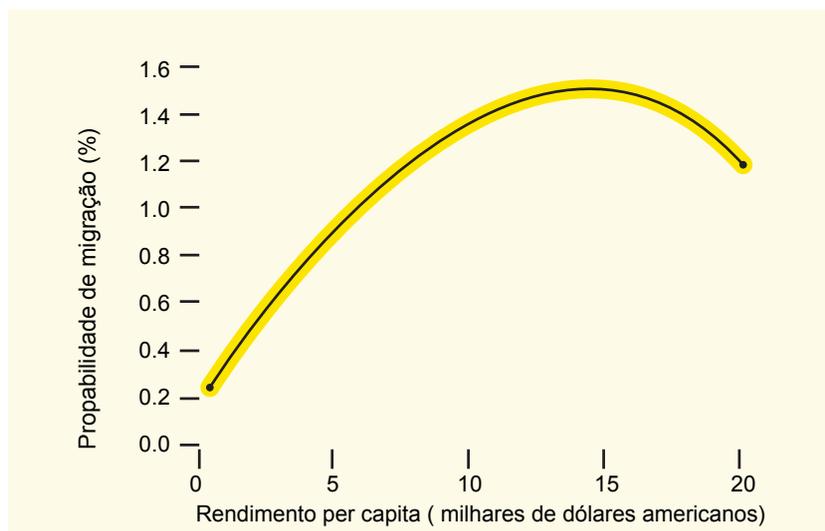
que atuam na origem dos movimentos migratórios internacionais na era globalizada.

Como destacam Massey *et al.*, são raramente as pessoas mais pobres dos países em desenvolvimento que migram para os países ricos, o que vai de encontro aos pressupostos da teoria neoclássica. “[...] com maior frequência, os migrantes são pessoas de nível social intermediário de áreas que estão passando por mudança econômica e social” (2009: 23). De forma semelhante, como sublinhado no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2009:

As pessoas de países pobres são as que menos se mudam: por exemplo, o número de africanos que se mudou para a Europa é inferior a 1%. Com efeito, a história e as evidências atuais sugerem que o desenvolvimento e a migração andam de mãos dadas: a taxa mediana de emigração num país com desenvolvimento humano baixo é inferior a 4%, ao passo que em países com níveis elevados de desenvolvimento humano é superior a 8% (2009: 13).

No mesmo relatório, com dados de Meza e Pederzini (2006), temos o seguinte gráfico, que ilustra a probabilidade de emigração por nível de rendimento nos agregados familiares mexicanos:

Figura I - Probabilidade de emigração por nível de rendimento nos agregados familiares mexicanos.



Fonte: Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009: 25)

Assim, ao relacionarmos as taxas de emigração aos níveis de desenvolvimento dos países, observamos um gráfico em forma de parábola, onde o nível máximo de emigração corresponde a um nível intermediário de desenvolvimento; nos países muito pobres e nos muito ricos as taxas de emigração assemelham-se. É preciso considerar que “[...] a migração internacional é seletiva: apenas aqueles com o capital financeiro para cobrir os altos custos da mobilidade e o capital social para ligá-lo com oportunidades no exterior podem mover-se” (Castles; Miller 2009: 56, tradução nossa).

Muitas políticas migratórias são formuladas tendo por base essa ideia equivocada de que estamos observando uma invasão dos países desenvolvidos pelos “vagabundos” de diferentes países. Como destacado anteriormente, há várias razões para contestar essa percepção. Primeiramente, menos de 40% das migrações internacionais ocorrem no sentido Sul-Norte globais. Em segundo lugar, esse número é superestimado pelos políticos que se valem dos medos da opinião pública para a obtenção de votos e, ainda, também vimos a necessidade, para que a imigração possa se efetivar, de que haja não apenas o desejo de emigrar, mas, simultaneamente, também as condições materiais para tanto.

Portanto, os programas de desenvolvimento social e econômico empreendidos pelos países ricos na tentativa de refrear a saída de pessoas dos países pobres a curto prazo parece destinada ao fracasso. Mesmo que essa ajuda seja importante para melhorar as condições de vida em alguns países, ela é contraprodutiva a respeito de seus próprios objetivos. Conforme De Hass:

À primeira vista, estas proposições soam louváveis e parecem fazer mais sentido do que políticas que exclusivamente baseiam-se em repressão. Contudo, a crença de que a ajuda externa e o comércio irão reduzir a migração é mais problemática do que parece. Antes de mais nada, isso reflete a implícita mas contestável suposição de que a migração é indesejada e, portanto, um *problema* – a *antítese* de desenvolvimento – que conseqüentemente pode e deve ser ‘resolvido’ (2006: 5, tradução nossa).

Essa compreensão das migrações acaba por não considerar as formas altamente complexas nas quais os processos de desenvolvimento e migração são relacionados. De forma geral, as migrações não são um simples subproduto do desenvolvimento – ou da ausência dele –, mas estão relacionadas de forma profunda com mudanças econômicas e sociais mais amplas dentro da lógica capitalista global.

Stephen Castles, em *Why Migration Policies Fail*, ao analisar a ineficiência das políticas migratórias na atualidade, destaca alguns dos rumos equivocados que os governos têm assumido ao elaborá-las e executá-las, sendo decisivo para esse fracasso a incapacidade de perceber as dinâmicas migratórias como intrinsecamente vinculadas às características do capitalismo:

Uma das principais causas tanto da migração econômica quanto da migração forçada é o enorme fosso entre Norte e Sul em prosperidade econômica, condições sociais, segurança e direitos humanos. É bem possível, portanto, que as medidas mais importantes para a redução dos fluxos de trabalhadores indocumentados e requerentes de asilo não teriam conexão direta com a migração em si (Castles 2005: 34, tradução nossa)⁷.

Em *Las Políticas de Migraciones Internacionales*, Lelio Mármora também busca perceber essas forças que põem o migrante em movimento, queira ele ou não sair de onde está. Para o autor, o determinante primário desses movimentos são os desequilíbrios estruturais entre as economias dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos:

[...] o que faz com que as nações com mais recursos possam oferecer remunerações mais atraentes, facilidades de trabalho, melhor padrão social e condições de vida, enquanto que as nações menos favorecidas nesse desequilíbrio expulsam os recursos humanos por não ter essas condições (Mármora 2004: 180, tradução nossa).

São as condições de extrema desigualdade, tanto internacionais quanto internas, que criam o cenário mais amplo para que o indivíduo “decida” emigrar⁸. Nesse enfoque, não há independência entre os termos do binômio atração-expulsão – como se os processos migratórios fossem apenas uma questão de custos e benefícios internos de cada país –, mas esses termos estão interligados dentro da dinâmica unificada do sistema capitalista internacional através de uma relação de complementaridade.

As explicações subjetivas da partida centram-se em variáveis como o desemprego, o baixo nível de vida, poucas expectativas de desenvolvimento pessoal, etc., que constituem geralmente as razões imediatas que os migrantes invocam para justificar a sua decisão. Ainda que não se considerem equivocadas as explicações baseadas no caráter voluntário

7 Nessa mesma linha de pensamento está a vertente dos “teóricos dos sistemas mundiais”, para quem independentemente do quão restritivas as políticas migratórias sejam, os fluxos de imigrantes em direção aos países desenvolvidos não cessarão porque são consequência estrutural da expansão dos mercados, da penetração das economias subdesenvolvidas pelos países ricos dentro da hierarquia política global. Como pressuposto básico, esta escola entende que os fluxos de migrantes seguem os fluxos internacionais de capitais, mas na direção oposta, ou seja, são os investimentos estrangeiros diretos nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos – na busca por terras, matérias-primas, mão de obra barata – que criam aí uma população explorada, desenraizada, pronta a migrar (Massey et al 2009).

8 Um dos fenômenos decorrentes das disparidades econômicas e sociais existentes entre países de envio e chegada – e que simultaneamente contribui para o aumento desse hiato – é o chamado “brain drain” ou “fuga de cérebros”, entendido como a “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” (Beine, Docquier e Rapoport 2002: 2). Essa questão, porém, deve ser problematizada à luz de outro aspecto dos fenômenos migratórios: as remessas enviadas pelos migrantes a seu país natal. Para alguns países pouco desenvolvidos, o montante de remessas recebido pode representar boa parcela de seu PIB, o que, a despeito da saída de mão de obra qualificada, compensaria esse déficit, contribuindo para o desenvolvimento nacional (Figueiredo 2005).

das migrações, dadas suas especificidades, também não se pode negar que esse modelo explicativo se mostra incompleto quando se trata de perceber os aspectos que, em última instância, determinam as decisões individuais (Mármora 2004).

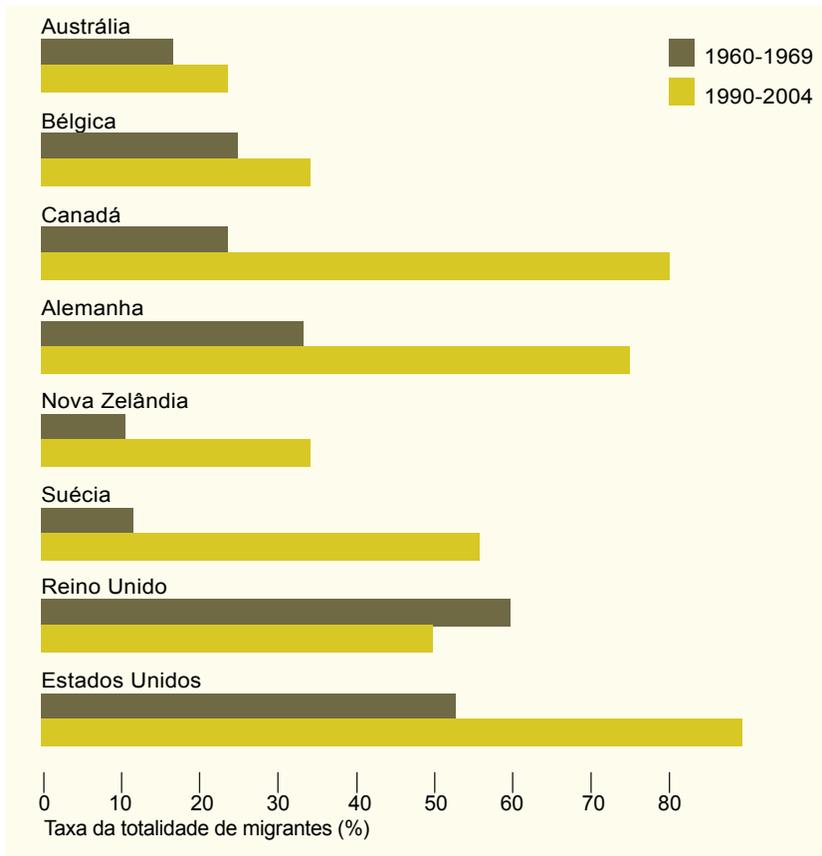
Assim, para Sayad (1998), falar a respeito dos processos migratórios é muito mais do que falar somente sobre os migrantes (imigrantes e emigrantes), é falar também das influências desses processos nas sociedades como um todo, tanto as de destino quanto as de origem, afinal, são “presenças” e “ausências” que nas últimas décadas têm adquirido outros significados e implicações que estão longe de se restringirem apenas àquelas pessoas que, de fato, participam dos fluxos migratórios, mas abrangem as sociedades participantes nos mais diversos aspectos:

‘Fato social total’, é verdade; falar da imigração é falar da sociedade como um todo, falar dela em sua dimensão diacrônica, ou seja, numa perspectiva histórica e também sincrônica, ou seja, do ponto de vista das estruturas presentes da sociedade e de seu funcionamento [...] (Sayad 1998: 15).

Portanto, é preciso situar as migrações no conjunto mais amplo de condições históricas, políticas e sociais das quais emergem, sendo essa ótica de totalidade fundamental para a efetiva compreensão das problemáticas contemporâneas referentes às migrações.

Quanto à originalidade dos fluxos migratórios, o Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (GCIM 2005) destaca que ela não está no incremento quantitativo do número de migrantes; a mudança em relação às migrações de outros períodos deve ser vista como de caráter essencialmente qualitativo, afinal, o número de migrantes comparativamente à população mundial tem seguido relativamente constante no último século; o que de fato mudou foi a orientação desses fluxos, com o crescimento significativo das migrações dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos. A figura abaixo retrata esse redirecionamento dos fluxos migratórios nas últimas décadas:

Figura II - Redirecionamento dos fluxos migratórios nas últimas décadas



Fonte: Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2009:32)

Observa-se que nos anos de globalização acelerada – representados pelo período de 1990 a 2004 – houve um aumento expressivo do número de imigrantes dos países em desenvolvimento dentro da população total de imigrantes dos países desenvolvidos selecionados. Em alguns países como Canadá, Alemanha e Suécia, essas taxas de participação mais do que dobraram em relação ao intervalo de 1960 a 1969. Nos EUA, por exemplo, o percentual de imigrantes dos países em desenvolvimento passou de pouco mais de 50% entre os anos de 1960-69 para cerca de 90% entre 1990-2004; no Canadá, esse percentual passou de menos de 25% para 80%.

Assim, se observa os países desenvolvidos como os principais receptores de imigrantes no mundo. Como destaca o relatório da GCIM de 2005, cada vez mais estrangeiros estão fazendo parte da população dos países desenvolvidos. Esses países, agora, acolhem cerca de 60% de todos os migrantes internacionais (incluindo

aí os migrantes originários tanto dos países desenvolvidos quanto daqueles em desenvolvimento), estando os 40% restantes nas regiões em desenvolvimento⁹.

Esses números ganham relevância muito maior quando analisados à luz da população total dos países desenvolvidos, que contam com cerca de 1,2 bilhão de pessoas, ou seja, apenas esses 20% da população mundial¹⁰ contém 60% de todos os migrantes internacionais¹¹. O número desses migrantes nos países desenvolvidos passou de 48 milhões em 1980 para 110 milhões no ano 2000, enquanto no mesmo período o total de migrantes internacionais nos países em desenvolvimento cresceu de 52 milhões para 65 milhões (GCIM 2005). Além disso, com a emergência de novos Estados independentes após o desmantelamento da União Soviética, “nacionais” tornaram-se “estrangeiros” de uma hora para outra nesses países. Subtraindo-se essa parte da migração, os números caem pela metade.

Autores como Fix *et al.* (2009), e Papademetriou e Terrazas (2009) têm analisado se esse redirecionamento dos fluxos migratórios foi afetado pela recessão econômica de 2008-2009 – considerada a mais expressiva desde a crise de 1929 –, principalmente seus efeitos sobre possíveis migrações massivas de retorno para os países em desenvolvimento.

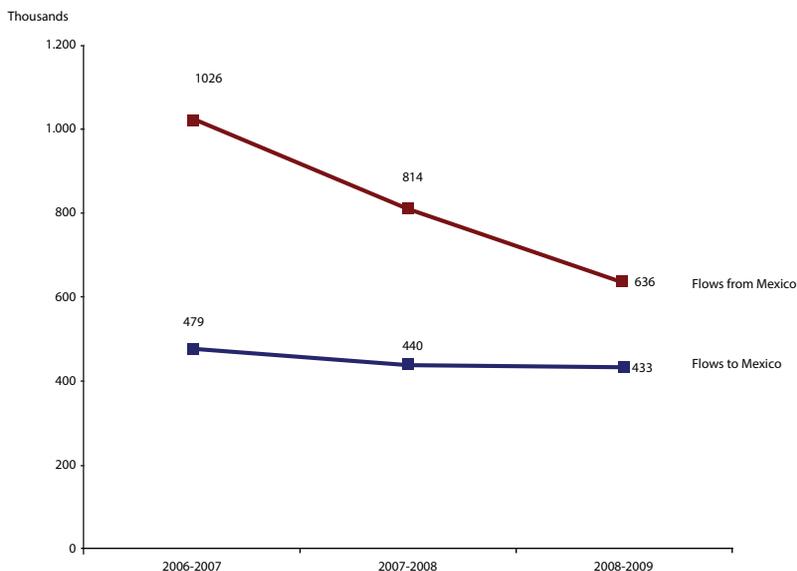
A esse respeito, Fix *et al.* (2009: 27) apresentam o seguinte gráfico:

9 Conforme o Relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM), de 2010 – com dados do ano 2000 –, em termos quantitativos, os maiores receptores de imigrantes são, respectivamente, Estados Unidos (receptor de aproximadamente 20% de todos os migrantes do mundo), Federação Russa, Alemanha, Arábia Saudita, França, Reino Unido e Espanha. Os maiores números de emigração são registrados na Rússia, México e Índia, com 12,1, 10,1 e 0,9 milhões de emigrantes, respectivamente.

10 Relatório do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) sobre a Situação da População Mundial em 2011.

11 É digno de nota que, embora os países com o maior percentual de estrangeiros na população sejam os países da região do Golfo Pérsico – Catar (86,5%), Emirados Árabes Unidos (70%) e Kuwait (68,8%) - o número total de migrantes é muito menor do que nas democracias liberais do Ocidente. O Oriente Médio, mesmo tendo 12% de sua população constituída por estrangeiros – enquanto a Europa tem 8,7% - possui apenas 26,8 milhões de imigrantes; a Europa, por sua vez, é o continente com o maior número, possuindo cerca de 77 milhões (GCIM 2005).

Figura III - Influência da recessão econômica de 2008-2009 nos fluxos migratórios em direção ao México e a partir dele



Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Pesquisa Nacional de Ocupação e emprego, México, 2009.

O que se observa, no caso das migrações a partir de e em direção ao México, é que nos anos em que os efeitos da crise econômica se mostraram mais intensos houve uma queda significativa nas emigrações mexicanas (de mais de um milhão entre 2006 e 2007 para 636 mil entre 2008 e 2009), contudo, ainda que mais mexicanos tenham permanecido em seu território, a emigração líquida continua positiva. Os fluxos de retorno, por sua vez, permaneceram praticamente constantes no mesmo período, observando-se mesmo uma redução de 46 mil migrações entre 2006 e 2009.

Assim, “a crise econômica mundial tem reduzido a emigração em muitas partes do mundo, mas não parece ter estimulado uma migração de retorno substancial” (OIM 2010: 3, tradução nossa) crise de fato reduziu as taxas de emigração a partir dos países em desenvolvimento, mas, na absoluta maioria dos casos, essas taxas continuam positivas, apresentando, contudo, desaceleração:

O contingente total de migrantes não tem diminuído em resposta à crise. Contudo, se tem registrado uma diminuição das correntes de novos migrantes em muitas partes do mundo, seja porque a informação sobre a redução das oportunidades se propaga através das redes de migrantes ou devido à aplicação de políticas mais restritivas em alguns países de destino (OIM 2010 :126, tradução nossa).

No caso específico das migrações do México em direção aos Estados Unidos – a corrente migratória de maior volume atualmente no mundo –, dados do Pew Hispanic Center, divulgados no relatório de 2009 do Migration Policy Institute (MPI), demonstram que de um fluxo anual de pouco mais de 1 milhão de mexicanos entre os anos de 2006-2007, observou-se números de ingresso significativamente menores entre os anos de 2008-2009, em torno de 650 mil migrantes. O que estes números ilustram é uma desaceleração dos fluxos, mas longe de implicarem em sua inversão, uma vez que os fluxos de retorno para o México foram até mesmo menores que os registrados entre 2006-2007 e 2007-2008¹².

Cabe ressaltar, também, que outro aspecto em que se baseia a originalidade das atuais migrações, diante de um panorama que tem se modificado notadamente nos últimos cinquenta anos, é o aumento do número de países que têm participado desses fluxos – sejam como países de envio ou de acolhimento –, resultando em um intenso contato intercultural e, conseqüentemente, pondo em evidência como nunca antes os conflitos trazidos por esse contato¹³.

Perante esse fenômeno, muitas sociedades, ao perceberem as possíveis “ameaças” a sua cultura ou tradição, passam por um importante processo de distanciamento em relação ao “outro”, em que as fronteiras (não só físicas como também simbólicas) entre “nós” e “eles” são cada vez mais solidificadas. Cardoso de Oliveira (1976), ao analisar o processo de constituição dos grupos étnicos, destaca, através do termo “interétnico”, o caráter eminentemente relacional da etnicidade – compreendida, aqui, como a interação estabelecida entre grupos culturais distintos em um mesmo contexto social. Assim, a manutenção das fronteiras entre esses grupos não resulta do isolamento, muito pelo contrário, quanto mais intensa a interação mais potentes e marcados tenderão a ser os limites étnicos, que operam através de uma série de contrastes entre o “próximo” e o

¹² Esses números não levam em consideração exclusivamente as migrações entre México e Estados Unidos, mas, como sublinha o relatório em questão, cerca de 97% de todos os emigrantes mexicanos vão para os Estados Unidos, enquanto 93%-96% daqueles que entram no México vem daquele país (MPI 2009).

¹³ Segundo o Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais -GCIM- (2005: 41), “As migrações internacionais são um fenômeno crescente, não só em magnitude, mas também em termos do número de países e do leque de pessoas envolvidas. Por todo o mundo, pessoas de diferentes nacionalidades, que falam línguas diferentes e que têm diferentes costumes, religiões e padrões de comportamento estão a entrar em contato umas com as outras como nunca antes tinha acontecido. Em consequência disso, a noção do Estado-Nação social ou etnicamente homogêneo, com uma única cultura, está cada vez mais ultrapassada. A maioria das sociedades caracteriza-se hoje por um grau (frequentemente elevado) de diversidade”.

“distante”¹⁴.

Sobre isso, Giddens (1995), em sua análise sobre a vida em uma sociedade pós-tradicional, propõe para a ordem global e todos os seus níveis o que chamou de “democracia dialógica”, ou seja, a possibilidade de resolução dos conflitos por meio do diálogo e não do poder arraigado. Porém, no que tange aos processos migratórios, essa proposta se constitui um horizonte distante, pois os contrastes de valores, opiniões, perspectivas e pautas de ação entre os indivíduos e/ou coletividades acentuam a hostilização ao “estranho” no lugar do reconhecimento de sua autenticidade. Assim, o resultado dessas interações não tem sido a constituição de espaços discursivos, mas sim de fundamentalismos, que também são limitadores da democracia na esfera global mais ampla.

De maneira geral, essa mesma lógica se aplica ao Estado. Diferentemente do que se observou em outros períodos da história, as migrações já não são vistas como um processo de complementaridade entre as nações, não mais uma redistribuição de recursos humanos, como o ocorrido no período de reconstrução dos países europeus após a Segunda Guerra. Durante o período da Guerra Fria, para os países desenvolvidos do Ocidente, receber imigrantes/refugiados era uma rentável propaganda, a “coroação” do capitalismo como modo de produção superior ao socialismo. Dava-se grande ênfase ao direito à mobilidade, mas agora um jogo de palavras mudou sorrateiramente a tônica da questão: fala-se muito mais no direito a permanecer no próprio país do que no direito de deixá-lo, o que pode resultar numa obrigação a ficar.

Se o atual processo de globalização também pode ser compreendido sob a ótica da intensificação dos fluxos, na verdade, o que hoje se observa é um mundo sempre mais livre para a circulação de capitais, mercadorias, imagens e informações, mas, simultaneamente, cada vez mais restritivo ao fluxo humano, pois, num contexto de iminente possibilidade de crises, o imigrante é percebido pelos países de acolhimento

14 The Detention of Asylum Seekers in the UK, de Malloch e Stanley (2005), representa outro prisma de problematização destes conflitos entre nacionais e estrangeiros. Analisando esse contexto pela ótica do risco, percebem os mecanismos de detenção de requerentes de asilo no Reino Unido como um método essencialmente punitivo que tem a intenção de amenizar o medo público a respeito dos riscos e ameaças potenciais que estes trazem para a sociedade de recepção. A situação dos candidatos a asilo é diretamente influenciada pelas preocupações da sociedade em relação à imigração, seja ela legal ou ilegal, e ao terrorismo. O grande medo está em acolher imigrantes e terroristas “disfarçados” de asilados. O procedimento é, então, colocar os requerentes de asilo em centros de detenção, cuja lógica é basicamente a mesma das penitenciárias, até que a investigação a respeito da legitimidade do pedido seja concluída pelos órgãos governamentais responsáveis. A preocupação fundamental está em diferenciar o asilado “legítimo” do “ilegítimo”, o “merecedor” do “indigno”. Sayad (1998), por sua vez, seguindo a matriz bourdiana, utiliza as implicações do conceito de habitus para problematizar a exclusão dos estrangeiros. O autor percebe as bases político-sociais sob as quais assenta o caráter construído da aversão ao imigrante, onde relações de poder estabelecidas historicamente entre as sociedades de destino e origem encontram-se introjetadas nos indivíduos – através dos processos cotidianos de socialização – sem que estes necessariamente se deem conta ao reproduzi-las.

como custo com o qual já não se pode mais arcar¹⁵.

Os imigrantes são considerados como geradores de despesas sociais como escola para os seus filhos, serviços de saúde e previdência, que acabam por cair nas contas do governo. Essa é, porém, uma crítica de fácil contestação, eles não só utilizam esses serviços, mas também, e principalmente, contribuem direta ou indiretamente para a sua manutenção, pagando muito mais em impostos do que recebendo em serviços do governo. No caso dos imigrantes ilegais, essa diferença seria ainda maior, já que estes têm grande receio de utilizar serviços públicos devido à possibilidade de serem identificados (Mármora 2004).

Para muitos países receptores, o imigrante parece que simplesmente se materializou em seu território, como se não possuísse passado (talvez muito menos futuro) – não importa de onde ou por que veio, o que importa é que trouxe problemas (será que eles já não existiam?) –, ou seja, é visto como uma doença a ser curada, mas os aspectos causais da enfermidade são simplesmente negligenciados, talvez porque muito mais problemáticos, sendo mais conveniente ignorá-los.

Mesmo com o fortalecimento do discurso dos direitos humanos nas últimas décadas, as velhas manifestações de racismo e intolerância ainda persistem, contudo, novas justificativas para a exclusão, mais complexas e dissimuladas, são desenvolvidas¹⁶. O discurso da segurança nacional está na ordem do dia, e o 11 de Setembro “caiu como uma luva” para aqueles que precisavam de “bons motivos” para legitimar a xenofobia:

Diante da inadequação do discurso dos direitos humanos para a tarefa de justificar a divisão do mundo em Estados e para a manutenção das fronteiras, e ao mesmo tempo considerando as dificuldades da legitimidade que esse tipo de discurso levanta para uma defesa da especificidade nacional baseada em critérios raciais, novas formas de justificar a exclusão estão se articulando, sobretudo em torno do conceito de segurança (Reis 2007: 58).

Portanto, tendo por base a questão das migrações, torna-se insustentável a ideia de que a globalização está dissolvendo todas as fronteiras. Mesmo com as facilidades possibilitadas pelos novos meios de transporte, que permitem rapidez a um custo relativamente baixo, e as novas tecnologias de informação e comunicação, que permitem ao migrante se informar plenamente sobre o lugar para o qual está indo, não está

15 Cabe destacar, como faz Mármora (2004), que a intensificação do controle sobre as fronteiras não significa o fechamento total da entrada para a imigração, na verdade, o que há é uma crescente triagem de quem preenche ou não os requisitos exigidos para a entrada naquele momento histórico específico.

16 A importância adquirida pelo tema dos direitos humanos na atualidade tem gerado o que Gary Freeman (1992) denomina de norma antipopulista, isto é, as elites dos Estados desenvolvidos não possuem mais a legitimidade suficiente para abordarem os fluxos migratórios pelo viés de concepções étnicas e raciais. A partir daí, novas justificativas para a exclusão são necessárias, uma vez que nenhum governo quer a sua imagem associada à violação dos direitos humanos.

garantido, pelos motivos acima analisados, um cenário de livre mobilidade.

RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Na era globalizada, a soberania do Estado-Nação tem sido cada vez mais contestada em diferentes campos e, de forma geral, os governos nacionais são percebidos como inoperantes diante das forças globalizantes, incapazes de conter a crescente autoridade dos atores não-estatais – no cenário econômico, destacam-se as empresas transnacionais e, no campo jurídico, as organizações em defesa dos direitos humanos. Moldadas a partir da relação dos Estados com o controle dos processos econômicos globais, essas percepções de “desregulamentação”, “descontrole” e “crise” também transbordam para outras esferas de atuação estatal, como as políticas migratórias aqui analisadas.

No âmbito econômico, seguindo-se a análise de Castells (2000), percebe-se as economias nacionais cada vez mais interdependentes e abertas ao capital, onde as diferentes moedas operam como “um todo em tempo real”. Daí decorre que, quando considerados de forma isolada, os Estados nacionais estão perdendo o controle de suas próprias políticas econômicas, mostrando-se crescentemente dependentes em relação aos mercados de capital globais. São as empresas transnacionais e organizações supranacionais, à sombra dos mercados financeiros, que definem os parâmetros aos quais as políticas governamentais devem se adequar¹⁷.

Castells, porém, relativiza a perda de soberania estatal defendendo que, na globalização, no lugar de extinguir-se, os Estados estão se relocando na teia de relações de poder mais ampla, ou seja, continuam a existir, mas “[...] são, e cada vez mais serão, nós de uma rede de poder mais abrangente. Os Estados-Nação frequentemente terão de confrontar-se com outros fluxos de poder na rede, que se contrapõem diretamente ao exercício de sua autoridade” (Castells 2000: 353). Saskia Sassen (2010) também problematiza o papel econômico do Estado na era globalizada, e o percurso por ela realizado parte da ideia do nacional e do global como domínios não necessariamente excludentes. A autora percebe a emergência de uma autoridade híbrida, que não é completamente privada nem completamente pública, não totalmente nacional nem totalmente global, e, assim, nega a proposição de que o nacional necessariamente declina com a emergência do global.

¹⁷ Para Castells (2000), no campo da mídia e das comunicações, que é outra esfera de poder fundamental para o Estado, o cenário não é diferente: as perspectivas de regulamentação e controle sobre informações e entretenimento são igualmente desfavoráveis. Embora os Estados tenham informatizado diversos mecanismos de vigilância e controle, as possibilidades que essas mesmas tecnologias empregadas trouxeram para os próprios cidadãos fiscalizarem o Estado têm assumido, segundo o autor, uma tendência mais significativa.

Então, concordando com Castells, Sassen defende que o Estado está tendo sua autonomia decisória questionada por outros atores, sobretudo pelas empresas transnacionais, mas não está perdendo sua influência, sendo ele próprio sujeito ativo ao negociar o seu recolhimento, ou mesmo retirada, em alguns campos de poder. Portanto, não estamos observando a derrocada dos Estados, mas estes perderam sua exclusividade e mesmo centralidade na nova ordem institucional. Os Estados, “[...] incluindo os dominantes, passaram por transformações profundas em alguns de seus componentes institucionais fundamentais” (2010: 36).

Baseando-nos, assim, na análise de Sassen, utilizamos o conceito de “desnacionalização” em detrimento de “desregulamentação” ou “liberalização” para entender esse processo de negociação estatal com os processos globais, já que estes últimos termos “[...] somente captam o retraimento do Estado na regulação da sua economia, mas não registram todas as maneiras em que o Estado participa, estabelecendo as novas estruturas que promovem a globalização [...]” (Sassen 2010: 31).

Desse modo, nos processos de “desnacionalização”, os próprios Estados podem ser vistos como protagonistas – e não apenas “vítimas” da globalização –, atuando de forma estratégica não só ao permitir como também ao criar os meios pelos quais o global pode estabelecer-se localmente. Essa visão, então, fornece interessantes argumentos a favor da relativização da fragilidade estatal na era globalizada. Conforme Sassen, o que muitas vezes é visto como deficiência política dos Estados é, na verdade, uma eficiente forma de ação política. Portanto, testemunhamos um momento em que o Estado se reposiciona entre os diferentes nós de poder na teia de relações globais, expondo uma realidade muito mais complexa do que as noções de um declínio total de sua significância podem indicar. Como enfatiza Sassen:

O enraizamento do global requer ao menos um levantamento parcial das defesas nacionais, e, por isso, sinaliza uma necessária participação do Estado, mesmo quando diz respeito à própria retirada estatal do controle da economia (2003: 242, tradução nossa).

A relevância e atualidade dos Estados no campo econômico podem ser observadas através das “cidades globais” (Sassen), que representam os eixos locais onde a economia global é materializada e, a partir daí, estruturada e gerenciada¹⁸. Representa apenas metade da história a compreensão da globalização como algo que cria uma economia

18 Massey et al. destacam os critérios teóricos desenvolvidos por Friedmann (1986) pelos quais as cidades globais podem ser identificadas empiricamente. Merecem destaque “a existência de um importante centro financeiro, a presença de matrizes corporativas transnacionais, a presença de uma organização internacional, o rápido crescimento dos negócios e serviços, a importância da cidade como um centro manufatureiro, sua importância como um nó de transporte e o tamanho de sua população. Quando aplicou esses critérios aos Estados Unidos, identificou três cidades globais primárias (Nova York, Chicago e Los Angeles) e três secundárias (Miami, Houston e São Francisco)” (2009: 93-94, tradução nossa).

espacial para além da capacidade regulatória dos Estados; “[...] a outra metade é que as funções centrais se concentram desproporcionalmente nos territórios nacionais dos países muito desenvolvidos” (Sassen 2010: 56).

Quanto mais se globalizam as atividades das empresas e mercados, maior a necessidade de uma administração central, que dê conta da complexidade das tarefas realizadas. Na exigência de recursos múltiplos para a satisfação dessas tarefas, como a prestação de serviços especializados e as redes de comunicação e informação extremamente densas, as transnacionais ainda têm nas grandes cidades o lugar mais propício para seu estabelecimento.

Assim, “[...] os mercados e suas ‘necessidades’ e ‘lógicas’ não existem em total autonomia em relação ao Estado, mas são enraizados na estrutura e estabilidade institucionais que ele proporciona” (Sassen 2010:63). Além disso, de forma decisiva, a salvaguarda da propriedade privada e a garantia da execução dos contratos e acordos entre os atores econômicos dependem necessariamente da autoridade pública legítima do Estado¹⁹.

Mas a “desnacionalização”, que é parcial e altamente específica, pode ser também observada em outros domínios além da globalização econômica, como na emergência do que Sassen chama de “classes globais” – ou seja, grupos que são simultaneamente nacionais e globais (profissionais transnacionais altamente móveis, oficiais de governo em assuntos transfronteiriços, ativistas da sociedade civil e mesmo segmentos específicos da população imigrante) – assim como nos recentes desenvolvimentos dos direitos humanos, que contestam a autoridade territorial exclusiva dos Estados.

Mas ainda que o estudo da evolução do regime internacional de direitos humanos nos mostre que há um reconhecimento crescente dos direitos individuais, independentemente da nacionalidade do indivíduo, também se percebe que o reconhecimento e a implementação desses direitos continuam dependentes dos Estados, no caso das migrações internacionais, dos Estados de destino.

Como destaca Zapata-Barrero (2010), o monopólio do controle das suas fronteiras pode ser visto como o último bastião da soberania estatal, existindo uma relação direta entre fronteira e Estado a ponto de ambos os conceitos necessitarem um do outro para sua própria definição. É essa grande capacidade, ainda efetiva, de o Estado exercer controle sobre seu território que reduz o poder explicativo dos modelos econômicos das migrações internacionais, como no caso da teoria neoclássica, que analisamos acima.

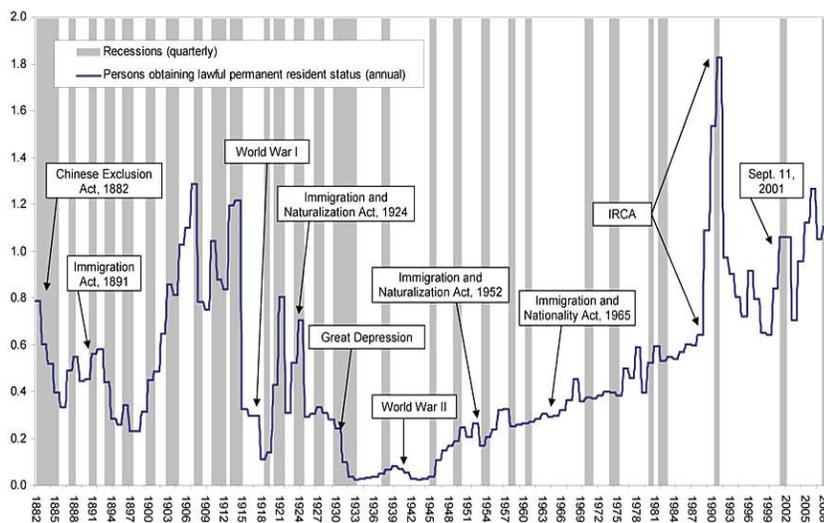
Nesse sentido, Papademetriou e Terrazas (2009) chamam a atenção para o fato de que nos EUA, mesmo durante as grandes recessões econômicas como a de 1929 e de

19 Oliveira, de forma semelhante, nos diz que o Estado “[...] ainda permanece no novo cenário mundial como Estado mínimo, com seus conflitos, interesses, barganhas e instituições, sob as estratégias do âmbito militar e diplomático” (2003: 527).

2008-2009, os fatores políticos sobressaíram aos econômicos em influenciar os fluxos migratórios internacionais legais – os imigrantes ilegais são especialmente sensíveis às condições econômicas das sociedades de destino²⁰.

No gráfico a seguir, que os autores apresentam em *Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis* (2009), é possível ver a relação entre as políticas migratórias, os ciclos econômicos e a população estrangeira legal ingressando anualmente no país (em milhões):

Figura IV - Relação entre as políticas migratórias, os ciclos econômicos e a população estrangeira legal ingressando anualmente nos EUA



Fonte: Papademetriou e Terrazas (2009)

A diminuição na entrada de estrangeiros, afirmam os autores, se deve mais às ações estatais no sentido de controlar o volume e a composição dos fluxos migratórios em tempos de crise do que pelas dinâmicas econômicas propriamente ditas, embora estas, sem dúvida, também sejam variáveis importantes. No ano de 2001, por exemplo, o número de imigrantes aumentou mesmo durante a recessão – o que pode ser observado também de forma significativa nos anos de 1921, 1924 e 1991), estando a queda nos fluxos que seguiu a crise econômica diretamente relacionada ao clima de segurança após o 11 de Setembro. De forma semelhante, a expressiva redução da entrada de imigrantes durante a Grande Depressão (que oficialmente durou de Agosto de 1929 a Março de 1933), como

²⁰ Os únicos dois períodos desde 2000 em que a população estrangeira não autorizada nos Estados Unidos não cresceu foram na recessão mais recente e na atual recessão (2008-2009)” (Papademetriou e Terrazas, 2009, tradução nossa). Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=723>.

mostra o gráfico acima, já era uma tendência iniciada em 1928, ano em que o Ato de Imigração aprovado em 1924 entrou em vigor, o qual impôs severas cotas, limitando a entrada anual de novos imigrantes de diferentes países.

Sobre a relevância estatal em influenciar os fluxos migratórios, Massey *et al.* (2009) enfatizam que:

As forças mais importantes que operam influenciando o volume e a composição das migrações internacionais hoje são aquelas que os Estados empregam para regular ou impedir a entrada: políticas de admissão, *de jure* ou *de facto*. [...] No mundo do final do século XX, as distâncias são pequenas mas as barreiras erigidas pelos governos são grandes, e estas últimas têm se tornado o principal fator determinando o tamanho e o caráter dos fluxos migratórios internacionais (2009: 14, tradução nossa).

Seguindo essa mesma linha, Meyers (2000) e Zolberg (1989) reconhecem o protagonismo das políticas migratórias em determinar os padrões migratórios hoje observados. Segundo eles, dado o grande número de pessoas que gostaria de migrar para os países desenvolvidos do ocidente, seja por razões econômicas ou políticas, se não fossem as políticas restritivas adotadas por esses países o panorama das migrações internacionais seria bastante diferente. Assim, Zolberg (1989, p.406, tradução nossa) enfatiza que “[...] em última análise, são as políticas dos países receptores que determinam se as migrações podem ocorrer e de que tipo serão”.

Em uma análise histórica, Massey *et al.* (2009) afirmam que, até a década de 1930, durante a era industrial, mesmo que os Estados há muito fossem soberanos no controle sobre quem entrava ou deixava seu território, eram atores relativamente pouco influentes em moldar as migrações internacionais, e isso porque ainda não havia uma preocupação significativa em definir limites para a entrada de imigrantes nem interesse maior em determinar as características dos fluxos migratórios. Esse cenário de livre movimento, porém, começou a mudar a partir da década de 1920, terminando efetivamente com a Grande Depressão, em 1929. Mas é apenas a partir da segunda metade do século XX que “[...] todos os países desenvolvidos impuseram políticas migratórias numericamente restritivas” (Massey, *et al.* 2009: 292), sendo ainda hoje o Estado quem dá a última palavra no contexto das políticas migratórias.

Mesmo que a elaboração das políticas referentes às migrações seja reflexo de negociações e acomodações de interesses distintos, não existe nenhuma instituição capaz de obrigar os Estados a aceitarem imigrantes em seu território²¹. Na ausência

21 Sobre as origens dessa configuração, Oliveira afirma que remetem ao contexto moderno europeu, mais especificamente, ao pacto de paz de Westfália, o qual vinculou a nação a um poder burocrático centralizado, “[...] estabelecendo fronteiras alicerçadas em condições de soberania e autonomia” (2010: 140).

de organização supranacional capaz de definir as políticas migratórias nacionais, a autonomia dos Estados permanece plenamente vigente:

[...] apesar de tanta divergência, a existência das fronteiras estatais é tratada pela legislação internacional como auto-evidente, e a autonomia dos Estados nas decisões sobre suas fronteiras é incontestada. Existe muito debate, é claro, sobre como e onde construir essa fronteira, mas praticamente ninguém que considere que elas não deveriam existir, ou que a decisão não deveria ser tomada pelo Estado. Mesmo as associações de defesa dos imigrantes, ou as ONGs de direitos humanos, não questionam a legitimidade do controle do Estado sobre as suas fronteiras, no máximo criticam os critérios adotados ou o tipo de política estabelecida (Reis 2007: 53).

As fronteiras, porém, mesmo sob vigilância e controle constantes dos Estados, ainda permanecem permeáveis, seja aos imigrantes indocumentados ou às exceções legais como nos casos de reunificação familiar e de asilo político. Na verdade, afirma De Haas (2006), um controle quase total do território só é possível em Estados totalitários, uma vez que níveis de controle fronteiriço maiores que os atuais só são possíveis às custas dos direitos civis e humanos, o que acaba por entrar em contradição com a própria natureza das economias capitalistas modernas. Assim, como nos dizem Massey *et al.*, mesmo que as políticas restritivas reduzam o fluxo de imigrantes em relação ao que seria em sua ausência, é preciso reconhecer que normalmente “[...] o tamanho real dos ingressos excede o especificado pela política ou imaginado pelos funcionários do governo ou pelo público como ideais” (2009: 14, tradução nossa).

Nesse sentido, para a compreensão da permeabilidade das fronteiras a despeito do controle territorial intensificado nas décadas recentes²², apresentam-se como aspectos fundamentais a capacidade de organização dos grupos pró-imigração, a dinâmica própria que os fluxos migratórios desenvolvem com o tempo (causação cumulativa), os interesses dos países de origem em se beneficiar das remessas dos emigrados e a crescente influência dos direitos humanos sobre as políticas migratórias.

Assumindo a perspectiva das “políticas domésticas” desenvolvida por Freeman (1995) e Meyers (2000), entendemos o Estado como uma arena neutra onde interagem diferentes atores com interesses distintos. São agentes administrativos de diferentes

22 Sassen, ao analisar a ineficiência das políticas migratórias norte-americanas no controle da fronteira com o México traz os seguintes dados: “após 15 anos de militarização intensificada da fronteira, nós temos a maior alta de todos os tempos na população imigrante não-autorizada estimada (cerca de 12 milhões). O orçamento anual do INS (Serviço de Imigração e Naturalização) passou de 200 milhões de dólares em 1996 para 1,6 bilhão em 2005. O número de oficiais da patrulha de fronteira passou 2.500 no início dos anos 1980 para cerca de 12.000 hoje. Backfire at the Border (Massey, 2005) encontra um forte aumento nos custos por detenção e taxas de detenção decrescentes. Antes de 1992, o custo de realizar uma prisão junto da fronteira dos EUA com o México era de \$ 300; em 2002, o custo tinha crescido 467%, para \$1.700 e a probabilidade de apreensão caiu para a menor em 40 anos apesar do aumento massivo nos gastos com o controle fronteiriço” (2006, tradução nossa) (disponível em <http://borderbattles.ssrc.org/Sassen/>).

níveis hierárquicos do governo, atores econômicos relacionados ao gerenciamento dos mercados de trabalho, organizações de empregadores, assim como atores sociais ligados tanto aos grupos de cidadãos quanto aos de imigrantes. Ainda, lembra Zapata-Barrero:

Nós devemos também incluir os atores ligados ao gerenciamento de crenças e às confissões religiosas (a Igreja Católica, já que faz parte da tradição das sociedades e é historicamente ligada ao Estado, mas também outros que desejam estar envolvidos com a formulação política). Por último, mas não menos influente, é o fator contextual da mídia (tanto escrita como audiovisual) e como ela categoriza a imigração como negativa ou positiva” (2010: 341, tradução nossa)

As políticas de migração, assim, são percebidas como o resultado de um jogo do qual esses vários atores participam, afinal, elas não são simplesmente o resultado da ação de uma entidade abstrata, o “Estado”, mas se originam de uma luta constante entre interesses divergentes na sociedade. Nessa concepção, “interesses organizados ou grupos de pressão tentam forçar os partidos, legisladores e administradores a adotarem políticas específicas” (Meyers 2000: 1258)²³. O Estado, então, é permeado pelos mais diversos grupos ideológicos, que se organizam em *lobbies* e tentam moldar tais políticas conforme suas necessidades, onde o poder de decisão encontra-se, portanto, diluído.

Portanto, partindo da visão das “políticas domésticas”, as migrações internacionais produzem benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja, há significativa desproporção entre os grupos favorecidos e prejudicados com a chegada dos imigrantes, entre aqueles que Sassen (2006) chama de “winners” e “losers”. No primeiro desses grupos, destacam-se aqueles favoráveis às migrações, como os empregadores interessados em mão de obra desqualificada e politicamente frágil ou representantes de setores que se beneficiam do aumento populacional, como o de bens de consumo. Sassen inclui também, no contexto da intensificação do controle fronteiriço entre Estados Unidos e México, o lobby armamentista e os já mencionados “atravessadores”, que cobram taxas cada vez maiores por travessias mais difíceis e arriscadas.

No outro extremo aparecem os grupos desfavorecidos com a chegada dos imigrantes, sobretudo a população nativa com baixos níveis de qualificação profissional que, além de enfrentarem a concorrência direta por empregos com os imigrantes, arcam através dos impostos com os altos custos da militarização fronteiriça, como ocorre nos

23 Zolberg faz uma interessante crítica ao caráter exclusivamente empírico de alguns estudos que tem como foco as políticas domésticas dos Estados. Conforme o autor, muitos desses trabalhos carecem de uma teoria geral; “produzidos principalmente por historiadores ou cientistas políticos interessados em um segmento da realidade social, dentro de um limite de tempo específico e em países particulares, por especialistas em direito internacional e por estudantes de relações internacionais, a literatura sobre essas questões constitui um conjunto de dados desconexos” (1978: 242, tradução nossa). Relacionado à essa “deficiência”, está também o fato destes trabalhos se concentrarem em estudos de caso, o que pode dar peso excessivo, e indevido, às particularidades políticas de cada país em detrimento da análise de padrões mais gerais das políticas migratórias em diferentes contextos.

Estados Unidos. Participam também desse grupo, naturalmente, os próprios imigrantes, que se arriscam para cruzar as fronteiras e tem de lidar com as exigências não raro abusivas dos “coyotes”. Embora esse grupo dos “losers” seja mais numeroso, encontra, com base nessa mesma característica, dificuldades para sua organização.

Já a capacidade de articulação dos grupos pró-imigração pode ser observada em estudos como o que Carvalho (2009) realizou em Portugal entre os anos de 1991 e 2004, onde tais grupos atuam nos bastidores da política nacional. O autor observa nesse contexto que, refletindo o desinteresse da classe política em assumir publicamente os desejos desse grupo – representado nesse caso principalmente pelas empresas beneficiadas pelo trabalhadores estrangeiros – em detrimento dos demais, há significativa convergência entre as propostas dos principais partidos políticos acerca da temática migratória, “[...] sendo impossível estabelecer qualquer relação entre o posicionamento ideológico dos partidos e o carácter das políticas de controle dos fluxos migratórios executadas” (2009: 23).

Freeman (1995) observa também que, em países como Austrália, Canadá e Estados Unidos – onde as migrações são uma pauta bastante consolidada, já que remontam à construção dessas nações – os partidos políticos raramente utilizam questões migratórias em seus discursos, havendo, na verdade, uma nítida tendência em desenvolver um consenso interpartidário em torno das migrações – geralmente expansionário. Assim, os governos geralmente não favorecem de forma explícita os grupos organizados em torno das políticas migratórias; na verdade, tentam convencer certos grupos de que seus desejos estão sendo considerados.

Dada a força da opinião pública como eleitorado, assim como a relevância dos objetivos econômicos defendidos por certos grupos como os empregadores agrícolas ou da construção civil, setores esses abundantes em mão de obra estrangeira, os políticos se valem do que Castles chama de “*hidden agendas*”, ou seja, “[...] políticas que se propõem a seguir determinados objetivos, enquanto, na verdade, fazem o oposto” (2005: 29).

É nesse mesmo sentido que Czaika e De Hass (2011) referem-se ao “gap discursivo” existente entre os objetivos declarados das políticas migratórias e seus resultados efetivos, que se materializam em leis, medidas e normas. Conforme os autores, o fato de os Estados nem sempre seguirem as políticas expostas no plano discursivo não deve remeter unicamente à incapacidade estatal em gerir os fluxos migratórios, embora isso possa ser evidenciado em outras situações. O “gap discursivo”, então, é reflexo do conflito de interesses em torno da elaboração das políticas migratórias e diz respeito à tentativa dos governos em dialogar com os diferentes atores destacados anteriormente, sendo esse processo influenciado por três fatores principais:

Em primeiro lugar, as políticas migratórias são influenciadas pelas agendas relativamente ocultas de vários partidos e grupos de interesse como empresas, sin-

dicatos e grupos da sociedade civil, que muitas vezes precisam ser atendidas. Segundo, vários limitadores políticos, legais e econômicos limitam a gama de opções políticas possíveis. Por exemplo, as leis nacionais e internacionais sobre direitos humanos e refúgio colocam certos limites quando as democracias liberais tentam restringir a entrada e os direitos de famílias de migrantes e requerentes de asilo, respectivamente. Um terceiro ponto, e parcialmente relacionado, é que os discursos sobre as migrações são muitas vezes generalizantes, enquanto que a política de migração é por sua própria natureza específica para grupos e categorias particulares de migrantes. Por exemplo, se os políticos afirmam que querem reduzir a entrada de imigrantes, as políticas, na prática, geralmente focam apenas grupos específicos (Czaika e De Hass 2011: 21)

Porém, quando os Estados tentam medidas mais severas em relação aos imigrantes e precisam que tais medidas sejam explícitas – como quando buscam legitimidade perante a opinião pública no momento em que esta invoca os discursos de “crise de controle” e “invasão dos pobres”²⁴ –, deparam-se com a crescente importância adquirida pelo tema dos direitos humanos na atualidade, que tem gerado o que Gary Freeman (1992) denomina de “norma antipopulista”. Ou seja, as elites dos Estados desenvolvidos já não possuem mais a legitimidade suficiente para abordarem os fluxos migratórios pelo viés de concepções étnicas e raciais. A partir daí, novos discursos para a exclusão são necessárias, uma vez que nenhum governo quer a sua imagem associada à violação dos direitos humanos.

Nesse sentido, Freeman contribui para a compreensão da relevância da opinião pública em torno das políticas migratórias partindo da análise dos políticos como maximizadores de votos. Segundo ele, enquanto a opinião pública, que representa a grande fonte destes votos, for receosa e temerária dos riscos representados pela figura do imigrante, independentemente do quão equivocadas essas percepções possam ser, geralmente, *no campo do discurso*, é de acordo com elas que as decisões nesse âmbito serão tomadas. Contudo, na tentativa de dialogar com outros atores cujos interesses estão em contraste com os da população em geral quanto à entrada de imigrantes, como os setores manufatureiro e agrícola, os Estados deliberadamente permitem que certo contingente de imigrantes entre no país para preencher essas demandas, e isso sem assumir explicitamente que essa entrada foi permitida, do contrário haveria desaprovação por parte do eleitorado.

Portanto:

24 A esse respeito, é interessante o diálogo que Das e Poole (2009), estabelecem entre as práticas nas “margens” do Estado e a concepção weberiana deste. Segundo as autoras, o monopólio sobre a violência física é um processo contínua e cotidianamente salvaguardado, sendo que o próprio Estado pode acionar os discursos acima mencionados de “desordem” e “crise” de controle quando precisa legitimar seu poder sobre aqueles que ameaçam sua soberania, no contexto em questão, os imigrantes, principalmente os ilegais.

Para entender as forças por trás das políticas que eles [governos] adotam, nós precisamos investigar como os funcionários públicos interagem com grupos organizados entre as eleições, porque as políticas migratórias nas democracias liberais são dominadas pelo público organizado. A direção da política é principalmente uma função de quais fragmentos do público tem os incentivos e recursos para se organizar em torno das questões migratórias. Como se pode observar, aqueles que se beneficiam da imigração de forma direta e concreta estão melhor localizados para se organizar do que aqueles que carregam os custos da imigração. [...] É útil pensar o controle e regulação imigratório como um bem público que precisa de um eleitorado concreto e organizado para produzi-lo (Freeman 1995: 885).

Um importante exemplo de contraste de interesses nas políticas de migração se dá nos EUA, entre as grandes indústrias, principalmente as de caráter agrícola e manufatureiras e a opinião pública em geral. Esta última, amedrontada com o terrorismo ou com o suposto desemprego catalisado pela chegada de imigrantes, é fervorosa quanto à necessidade de se afastar os estrangeiros do território. As indústrias, porém, necessitando de trabalhadores que aceitem salários menores e tenham poucas possibilidades, ou nenhuma, de reivindicar melhores condições de trabalho, veem na imigração um bom negócio. Contudo, essas posições flutuam com o tempo, nesse caso, devido às modificações do cenário econômico da sociedade de recepção. Quando a economia já não se mostra em franca expansão, apresentando períodos de recessão, prevalece o interesse daqueles que não toleram o fluxo migratório.

Um segundo fator explicativo para as dificuldades que os países de recepção têm encontrado em gerir os fluxos de imigrantes diz respeito à independência que as migrações, conforme vão se desenvolvendo, apresentam em relação aos fatores que inicialmente as impulsionaram. Como nos dizem Castles e Miller (2009), “os movimentos migratórios, uma vez começados, tornam-se processos sociais auto-sustentados” (p.29). No caso dos programas de recrutamento de mão-de-obra estrangeira, como o *bracero program* – implantado pelos EUA para atrair trabalhadores mexicanos por curtos períodos de tempo –, por exemplo, mesmo após seu encerramento, o fluxo de imigrantes por eles gerado persiste devido ao estabelecimento de redes sociais, as quais contribuem para menores custos e riscos para aqueles que empreenderão a migração²⁵.

Segundo Massey *et al.* as redes de migrantes – entendidas como “[...] conjuntos de laços interpessoais que conectam migrantes, antigos migrantes e não migrantes em áreas de destino e origem através de relações de parentesco, amizade e origem comunitária comum” (2009: 42) – constituem uma forma de capital social que as pessoas podem recorrer para obter acesso a vários tipos de capital financeiro: emprego no exterior, altos

25 Massey (2005) acrescenta, além do estabelecimento de redes sociais, duas outras dinâmicas inerentes aos processos migratórios que contribuem para que estes se tornem auto-sustentados uma vez iniciados: a agência dos migrantes e a dependência estrutural entre países de emigração e imigração.

salários e a possibilidade de acumular poupanças e enviar remessas.

Reconhecendo a importância de se considerar as redes de migrantes quando da elaboração das políticas migratórias, Castles e Miller afirmam que:

A falha dos decisores políticos e analistas em ver a migração internacional como um processo social dinâmico está na raiz de muitos problemas políticos e sociais. A fonte dessa falha é muitas vezes um foco unilateral em modelos econômicos das migrações, os quais afirmam que a migração é uma resposta individual a fatores de mercado. Isso tem conduzido à crença de que a migração pode ser aberta e fechado como uma torneira, mudando as configurações políticas que influenciam os custos e benefícios da mobilidade para os imigrantes. Mas a migração pode continuar devido a fatores sociais, mesmo quando os fatores econômicos que iniciaram o movimento foram completamente transformados (2009: 33, tradução nossa).

Tornando ainda mais complexa a tarefa dos Estados receptores de controlar os fluxos migratórios, aparece a influência dos Estados de origem em iniciar e estimular a saída de seus cidadãos. Nesse contexto, a questão das remessas que os imigrantes enviam a seu país de origem surge como uma variável de destaque na compreensão do papel ativo que esses países desempenham ao promover a emigração de certos setores de sua população²⁶.

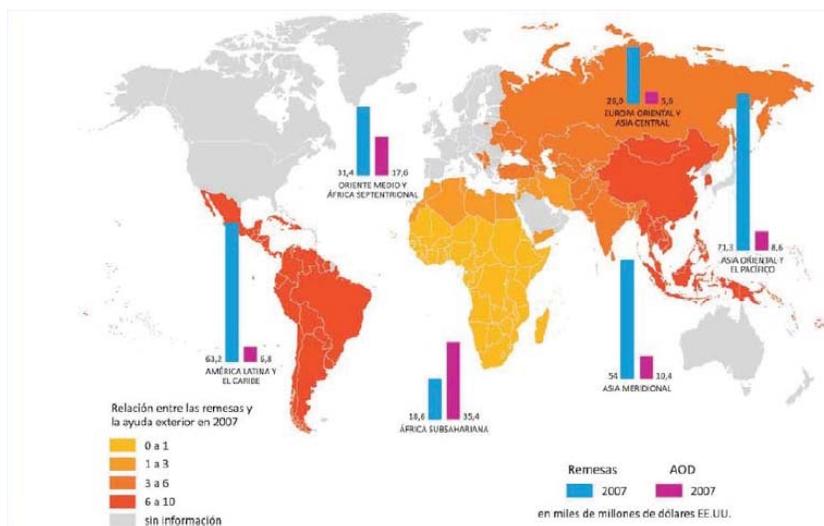
Para alguns países pouco desenvolvidos, destaca Figueiredo (2005), o montante de remessas recebido pode representar boa parcela do PIB, o que, mesmo no caso da saída de mão de obra qualificada, compensaria esse déficit, contribuindo para o desenvolvimento nacional²⁷.

Ilustrando a relevância das remessas em determinados contextos, o gráfico abaixo retrata a relação entre remessas e ajuda exterior – assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) e ajuda oficial – por regiões do mundo em 2007:

²⁶ Outros fatores destacados por Massey (2005) em torno dos quais alguns países em desenvolvimento se organizam para estimular as emigrações são a redução do desemprego, melhora na balança de pagamentos e garantia de capital para investimento.

²⁷ Contudo, como alertam Massey et al., “[...] um excesso de confiança na exportação de trabalho como uma estratégia para o desenvolvimento econômico geralmente produz resultados desapontadores. Em países onde o trabalho e/ou capital humano estão em relativo excesso, entretanto, políticas que facilitam a emigração e que capturam uma significativa porção das remessas resultantes para investimento podem fornecer um complemento valioso, mas não um substituto, para uma política de desenvolvimento nacional bem projetada e cuidadosamente executada” (2009: 222, tradução nossa).

Figura V - Relação entre remessas e ajuda exterior por regiões do mundo em 2007



Fonte: Relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) (2010)

Conforme observado acima, regiões com rendas médias como América Latina e Caribe e Ásia Oriental e Pacífico apresentam as diferenças mais significativas entre remessas e ajuda exterior, enquanto que esta última é mais expressiva apenas na África Subsaariana. Relacionando essa questão com a ideia que salientamos anteriormente de que não são os mais pobres aqueles que mais migram – dada sobretudo a escassez de recursos para empreender a migração –, é possível assim contestar a capacidade distributiva das remessas e sua contribuição para o desenvolvimento nacional dos países mais pobres²⁸.

O outro fator que interfere na autonomia do Estado no campo das políticas migratórias é o discurso dos direitos humanos. Mesmo que não se possa obrigá-lo a aceitar imigrantes contra sua vontade pode-se pressioná-lo e constrangê-lo, como fazem diferentes atores atualmente, com destaque para as organizações humanitárias e defensoras dos migrantes, sendo notório que o poder dos dispositivos jurídicos e de convenções internacionais relacionados aos direitos humanos tem aumentado consideravelmente nos últimos anos. De forma paradoxal, enquanto os países

²⁸ Além disso, conforme destacam Massey et al. (2009) a partir de evidências do caso mexicano, as remessas como estratégia de desenvolvimento não cessarão os fluxos migratórios a partir dos países em desenvolvimento; ao contrário, no momento em que podem aumentar a privação relativa na sociedade de origem, concentrando sobretudo o acesso a terra, as remessas podem motivar mais migração.

desenvolvidos tentam controlar cada vez mais a entrada de imigrantes, sua capacidade para tanto se mostra crescentemente limitada pelos constrangimentos legais relacionados ao discurso dos direitos humanos. “A capacidade dos governos de afetar os níveis gerais de imigração e emigração parecem diminuir à medida que o nível de autoritarismo decresce” (Czaika, M e De Hass, 2011: 6, tradução nossa).

Conforme Sassen (1996), o conceito de nacionalidade tem sido parcialmente deslocado de um princípio que reforça a soberania estatal e a auto-determinação – através do direito/poder do Estado para definir seus nacionais – para um conceito que enfatiza o Estado como responsável por todos os seus residentes com base nas leis internacionais sobre os direitos humanos. O direito internacional ainda protege a soberania e tem no Estado seu principal objeto, mas este não é mais seu único sujeito. Junto com todas as suas outras funções, o Estado se torna um aparato institucional de uma ordem transnacional baseada nos direitos humanos.

Nesse processo, as relações entre entidades não-governamentais, o Estado e instituições internacionais é reconfigurada. Indivíduos e ONGs podem contestar o Estado – aquele em que residem ou outro – e podem participar de debates e ações a respeito da ordem legal internacional. Essas mudanças, assim, criam novas condições às quais a ordem institucional vigente deve se acomodar. Mesmo fortes nacionalismos ou resistências étnicas precisam confrontar-se com a inegável existência do regime internacional de direitos humanos.

Perante tais reconfigurações, onde cada vez mais atores podem contestar os Estados e assumir papéis de destaque na formulação política, sobretudo nas políticas migratórias, emerge uma incapacidade crescente de o Estado-Nação satisfazer simultaneamente a essa grande diversidade de demandas, o que o está levando a uma crise de legitimação. De acordo com Reis (2007: 20), “[...] é a falta de consenso e de vontade política, muito mais do que a incapacidade institucional, que se apresenta como responsável pela dificuldade dos Estados em controlar os fluxos migratórios”.

Nos casos francês e norte-americano, por exemplo, analisados por Reis (2007), a forma de se conceber a nação tem influenciado de forma decisiva na construção das políticas migratórias e de nacionalidade desses países. Na França há, no mínimo, três correntes de grande relevância nesse sentido: o republicanismo, que vem exercendo sua hegemonia pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, define a nação através do contrato social (critério eminentemente político) e percebe os homens como fundamentalmente iguais; o tradicionalismo, por sua vez, entende os homens como necessariamente diferentes, pois defende a existência de uma ligação estreita entre nacionalidade e cultura; já o multiculturalismo, que surgiu recentemente, ainda que afirme a diferença entre os homens, não acredita que a nacionalidade deva ser fundada nessas diferenças.

Já no caso dos EUA, a percepção do país como uma nação de brancos protestantes

ou como uma terra de imigração por excelência confere bases fundamentalmente antagônicas para a elaboração e estabelecimento das políticas migratórias. São, portanto, as concepções particulares de humanidade e da relação entre nacional e estrangeiro de cada uma dessas ideologias que, quando hegemônicas dentro da nação, orientam a conduta política no âmbito das políticas de migração.

Há, assim, em uma mesma sociedade, grupos que se consideram prejudicados ou beneficiados com as migrações e cada um deles usa os mecanismos e ferramentas de que dispõe para buscar seus interesses. Contudo, como é óbvio, nem todos podem sair satisfeitos, sendo as migrações um campo de fortes conflitos sociais e estes são tanto mais intensos quanto mais democrática for a sociedade em questão, uma vez que as restrições impostas à liberdade de expressão mostram-se menores nas democracias há muito consolidadas²⁹.

Dessa constatação, outra pode ser extraída: diz respeito ao caráter instável das políticas migratórias e manifestas contradições e incongruências no seu estabelecimento³⁰, que são reflexo da dificuldade crescente de se alcançar um consenso razoável entre os diferentes atores evidenciados anteriormente que participam do processo de construção do Estado e de suas políticas. Na globalização, portanto, “a crescente diversificação e fragmentação de interesses sociais resultam na agregação de tais interesses sob a forma de identidades (re)construídas, as quais submetem ao Estado-Nação as reivindicações, exigências e desafios da sociedade civil (Castells 2000: 317).

CONCLUSÃO

Os fluxos migratórios, na esteira dos processos de globalização, assumiram características originais na atualidade. A lógica que agora se estabelece não é de complementaridade entre as nações, mas de redistribuição dos “problemas” do mundo. Aceitar os imigrantes de “braços abertos”, como se observava durante a Guerra Fria, já não é mais possível, esse é um custo muito alto. Se aceitos, é porque, em um determinado

29 Conforme Reis (2007: 47), “[...] a publicidade e a pressão dos grupos internacionais são muito mais eficientes e importantes em países com constituições democráticas liberais, isso porque, nesses casos, a legislação doméstica reconhece grande parte dos direitos humanos presentes nos tratados internacionais”.

30 Reis, referindo-se às mudanças implementadas pelas Leis Pasqua na França, percebe que “Alguns estrangeiros que eram protegidos da expulsão por leis anteriores tornaram-se ilegalizáveis. As Leis Pasqua proíbem a regularização a posteriori. Entretanto, legislações anteriores impedem que um estrangeiro com laços familiares na França seja expulso. No caso, por exemplo, de um estrangeiro que entrou irregularmente, e teve um filho com um francês (a), ou de um imigrante legal que teve seu visto expirado e tem filhos franceses, eles não podem ser, segundo a nova lei, regularizados, e segundo a ordenança de 1945, serem expulsos” (Reis 2007: 141). Conforme a autora, tais mudanças arbitrárias nas legislações são um reflexo da dificuldade crescente de se alcançar um consenso razoável entre os diferentes atores políticos participantes do processo de construção do Estado e de suas políticas.

contexto, são “necessários”, “úteis” aos interesses de alguém. Assim, é preciso situar tais migrações como sendo reflexo dos desequilíbrios macroeconômicos cada vez mais agudizados por uma ordem que busca crescimento econômico sem desenvolvimento social equitativo.

Nesse contexto, as migrações sofreram muito mais alterações qualitativas do que quantitativas, afinal, nas últimas décadas, a relação entre o número total de migrantes e a população mundial tem ficado relativamente estável. Ainda que os números absolutos permaneçam constantes, cada vez mais países estão participando desses movimentos, seja como países de envio ou de recepção. A partir da intensificação dos contatos interculturais daí resultantes, o tema das migrações tem se tornado um campo repleto de conflitos sociais.

Os impactos trazidos por este tema são bastante difusos, afetando diversos grupos sociais que, interagindo com outras organizações e instituições transnacionais, colocam os Estados dentro de um novo e amplo campo de lutas políticas. Neste novo espaço político, os Estados são pressionados no sentido de satisfazerem uma pluralidade de demandas por direitos sociais e políticos de um número cada vez maior de migrantes “visíveis” e “invisíveis”, e assim abrirem o diálogo com novos atores sobre a questão da mobilidade humana na contemporaneidade.

Portanto, diante da complexidade de implicações decorrentes dos atuais movimentos migratórios, cada Estado vê-se diante da difícil tarefa de lidar com diferentes demandas internas sem entrar em conflito, de um lado, com a nova ordem global e outros processos transnacionais como os direitos humanos, de outro lado, com os amplos debates políticos relacionados à opinião pública, os quais têm tido fortes influências sobre as configurações das políticas migratórias.

Percebemos, assim, que o poder decisório estatal a respeito de suas fronteiras não é centralizado, mas encontra-se difuso, suas decisões são moldadas por diferentes atores dialogando e conflitando na esfera política, cada qual vendo na questão das migrações um importante instrumento na consecução de seus objetivos específicos, colocando assim, novos desafios sociopolíticos aos Estados.

Concluindo, reafirmamos que as transformações resultantes do capitalismo tardio/multinacional, dos acordos internacionais de direitos humanos e da ampliação dos atores políticos relacionados com os fluxos migratórios evidenciam não uma crise por parte do Estado no controle das migrações, mas sim a complexidade de novos processos transnacionais que precisam ser considerados nas formulações e execuções das políticas migratórias.

Neste contexto, entendemos a necessidade de se pensar sobre a participação dos Estados em negociações multilaterais que envolvem a participação de atores não-estatais, referentes aos fluxos e políticas migratórias, ou, aquilo que Sassen (1999) chama de “arquitetura do multilateralismo”, que faz emergir novas opções políticas para a

questão das migrações e novas condições de complexidade para as políticas migratórias considerando-se o atual processo de globalização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. 1998. *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- 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, nº 129.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. 1976. *Identidade, Etnia e Estrutura Social*. São Paulo: Pioneira.
- CARVALHO, João. 2009. *A Política de Imigração do Estado Português entre 1991 e 2004*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- CASTELLS, Manuel. 2000. *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTLES, Stephen. 2005. “Why Migration Policies Fail” In: Report of Valladolid, Espanha, 2005, pp 21-40.
- CASTLES, S. e MILLER, M. 2009. *The Age of Migration*. New York: Palgrave.
- CZAIKA, M. e DE HASS, H. 2011 “The effectiveness of immigration policies”. In Working Papers. International Migration Institute, University of Oxford.
- DAS, Veena e POOLE, Deborah. 2009. *Anthropology in the Margins of the State*. School of American Research Press, Santa Fé.
- DE HASS, Hein. 2006. “Turning the tide? Why ‘development instead of migration’ policies are bound to fail”. In Working Papers International Migration Institute, University of Oxford.
- FIGUEIREDO, Joana M. 2005. *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento: Realidades Compatíveis no Contexto Europeu?* Lisboa: Textype.
- FIX et al. 2009. “Migration and the Global Recession”. In Migration Policy Institute, Washington.
- FREEMAN, Gary. 1992. “Migration Policy and Politics in the Receiving States”. In: *International Migration Review*, Vol. 26, Nº 4, Nova York, pp 1144-1167.
- _____. 1995. “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”. In *International Migration Review*, 29, pp. 881-903.
- FRIEDMANN, John. 1986. *The World City Hypothesis, Development and Change*. 17:69-83.
- GCIM. 2005. *Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais. As Migrações num Mundo Interligado: Novas Linhas de Ação*.
- GIDDENS, Anthony 1995. *Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*. São Paulo: Editora da UNESP.
- _____. 1990. *The Consequences of Modernity*. California: Stanford University Press.

- IANNI, Octavio. 1995. Teorias da Globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- JAMESON, Fredric. 2000. Pós-Modernismo: a Lógica Cultural do Capitalismo Tardio. São Paulo: Ática.
- MALLOCH, M. S., STANLEY, E. 2005. "The Detention of Asylum Seekers in the UK". In: Punishment & Society. Vol. 7, pp. 53-71.
- MÁRMORA, Lelio. 2004. Las Políticas de Migraciones Internacionales. Buenos Aires Alianza Editorial S.A.
- MASSEY, Douglas. 2005. "Backfire at the Border". In Center for Trade Policy Studies, n.29.
- MASSEY, Douglas et al. 2009. Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium. New York: Oxford University Press Inc.
- MEYERS, Eytan. 2000. "Theories os International Immigration Policies: A comparative Analysis". In International Migration Review, 34, pp. 1245-1283.
- MEZA, L. e PEDERZINI, C. 2006. Condiciones Laborales Familiares y la Decision de Migracion: El Caso de México. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. Mexico City: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- MITCHELL, Christopher. 2003. "Perspectiva Comparada sobre Transnacionalismo entre Imigrantes Brasileiros nos Estados Unidos". In: Fronteiras Cruzadas: Etnicidade, Gênero e Redes Sociais/ Ana Cristina Braga Martes e Soraya Resende Fleischer (org.) São Paulo: Paz e Terra, pp.33-50.
- MPI. 2009. Pay to Go: Countries offer cash to immigrants willing to pack their bags. Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=749>
- OIM. 2010. Informe sobre las Migraciones en el Mundo. El Futuro de la Migración: Creación de Capacidades para el Cambio. Genebra, Suíça.
- OLIVEIRA, Adriana. 2010. "As migrações internacionais e as políticas dos Estados: uma questão de segurança (desde quando?)" In Novos atores e relações internacionais. Lídia M. Vianna Possas, José Blanes Sala (orgs.). São Paulo : Cultura Acadêmica; Marília : Oficina Universitária, pp.137-152.
- OLIVEIRA, Odete. 2003. "A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial" In: Cidadania e Nacionalidade: Efeitos e Perspectivas: Nacionais- Regionais- Globais. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, pp. 463-544.
- PAPADEMETRIOU, D. e TERRAZAS, Aaron. 2009. Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis. Disponível em <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=723>.
- PNUD. 2009. Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos. Disponível em <http://www.pnud.org.br/HDR/arquivos/RDHglobais/hdr2009-portuguese.pdf>
- REIS, Rossana. 2007. Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos. São Paulo: Aderaldo & Rothschild.

- ROBERTSON, Roland. 1994. "Mapeamento da Condição Global: Globalização como Conceito Central" In: Featherstone, Mike. *Cultura Global – Nacionalismo, Globalização e Modernidade*. Petrópolis: Vozes, pp. 23-39.
- SASSEN, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, Columbia University Press.
- _____.1999. *Globalization and its Discontents*, New Press.
- _____. 2003. *The State and Globalization*. In *Interventions*, pp. 241-248.
- _____.2006. *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, Princeton University Press.
- _____.2010. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed.
- SAYAD, Abdelmalek. 1998. *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- UNFPA. 2011. *Pessoas e possibilidades em um mundo de 7 bilhões*. Disponível em <http://www.un.org/files/PT-SWOP11-WEB.pdf>
- VIEIRA, Liszt. 2005. *Cidadania e Globalização*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record.
- ZAPATA-BARRERO, Ricard. 2010. "Theorizing State Behavior in International Migrations: An Evaluative Ethical Framework" In *Social Research*, vol 77, pp. 325-352.
- ZOLBERG, Aristide. 1978. "International Migration Policies in a Changing World System". In *Human Migration, Patterns and Policies*. Bloomington: Indiana University Press, pp. 241-286.
- _____. 1989. "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World" In *International Migration Review*, pp. 403-430.

ABSTRACT

As a constituent part of the current process of globalization, international migration flows assumed original features resulting from reciprocal relations with this step, also known as late/multinational capitalism. The sociopolitical, economic and cultural implications of this process have led states to reorient their role in border control. However, the complexity of the systems of regulation and barriers to human mobility nowadays have generated a redefinition of the relationship of autonomy/subordination of states against other influential

actors in the elaboration of migration policies, setting up a major political field. In this sense, and focusing the specificities of the United States and France, our main objective is to examine the issues surrounding the role of the developed states in the development/implementation of migration policies in relation to the demands of different local and global actors. Our analysis is built around contemporary social theory, based on the studies of Saskia Sassen, Rossana Reis and Douglas Massey.

KEYWORDS

Globalization, migration, state, migration policies.

SUBMETIDO EM

Março de 2012

APROVADO EM

Agosto de 2012

HOLGONSI SOARES GONÇALVES SIQUEIRA

Professor Associado da UFMS-RS - Departamento de Ciências Sociais. Doutor e Mestre em Educação. Especialista em História da América Latina e em Filosofia Contemporânea. Graduado em História. É líder do Grupo de Pesquisa-CNPq: “Globalização e Cidadania em perspectiva interdisciplinar”.

Contato: holgonsi@yahoo.com.br.

EDU MORAIS DE SOUZA

Bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria-RS.

Contato: edumstrf@yahoo.com.br.