



O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal na Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento

UMinho | 2012

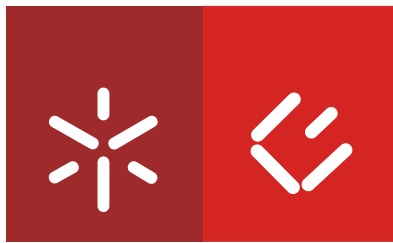


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Iris de Mel Trindade Dias

**O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal na Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento**

Outubro de 2012



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Iris de Mel Trindade Dias

**O Movimento Associativo das Diásporas  
Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal na  
Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Relações Internacionais

Trabalho realizado sob a orientação da  
**Professora Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais**

Outubro de 2012

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

---

## **Agradecimentos**

Quero agradecer a Deus pela oportunidade de realizar este trabalho e à minha família, pelo apoio recebido nesta nova fase de estudos. Ao Programa Erasmus Mundus, pelo financiamento, à Professora Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais, pela orientação, e a todos os professores que tive neste Mestrado. À Dra. Delane Barros, pela concessão da minha licença, e a toda equipe do CAOP Infância e Juventude do Ministério Público de Pernambuco, por sempre terem me apoiado nos estudos.

A todos os amigos que estiveram presentes em minha caminhada de dois anos em Portugal, especialmente às minhas companheiras de casa, Marina Melo e Marília Maciel, e aos grandes companheiros David Vilela, Shimenia Sobreira, Jacqueline Carvalho, Felícia Dias e Hugo Costa, por todo apoio acadêmico e emocional que me proporcionaram estes anos.

Agradeço a todas as pessoas que me concederam entrevista e a todos os intermediários que me auxiliaram no processo de pesquisa de campo, inclusive aqueles que me hospedaram em suas casas ao longo das várias idas a Lisboa.

Agradeço também aos meus ancestrais Brasileiros, Portugueses e Africanos que, mesmo no plano da memória imaginada, serviram como fonte de inspiração para este trabalho, facto que semeou em mim a grande satisfação de trabalhar uma temática que une estes três povos.

---

---

## Resumo

Cada tempo conhece sua globalização. O tempo em que vivemos conhece uma globalização sem precedentes, quer pela intensidade, quer pela quantidade de processos e de atores envolvidos. Neste contexto, a intensificação dos fluxos migratórios surge simultaneamente como fenómeno natural e como foco de interesse político de muitos atores, sendo diversos os debates forjados em torno das suas consequências económicas, sociais e até culturais, sobre os países de origem e sobre os de acolhimento. É neste cenário que o nexu entre *migração* e *desenvolvimento* ganha destaque nos discursos e políticas externas dos países de origem e dos de acolhimento, e no âmbito de espaços *sui generis* pelo seu grau de integração económica e política, como é o caso da União Europeia. Tais discursos estão atrelados à ideia do aproveitamento do potencial das diásporas como agentes do desenvolvimento em suas variadas dimensões, inclusive, como agentes do seu autodesenvolvimento.

Devido à necessidade da atuação conjunta entre os atores interessados neste nexu, analisamos de que modo o movimento associativo da diáspora brasileira e da diáspora cabo-verdiana em Portugal se relaciona (ou não) com a promoção do nexu entre migração e desenvolvimento. Para tanto, contextualizamos as discussões sobre este nexu no cenário internacional. Abordamos também as políticas da União Europeia relacionadas direta ou indiretamente com a promoção deste nexu, assim como as políticas do Brasil e de Cabo Verde, de modo a identificar as semelhanças e as diferenças entre os dois Países no que concerne a esta temática. Em seguida, tratamos do movimento associativo destas diásporas em Portugal, abordando a construção de suas relações com o Estado Português e com os de origem.

Para o tratamento destas questões, utilizamos uma abordagem construtivista das Relações Internacionais, de modo que procuramos elucidar características do cenário das novas interações entre Estado e sociedade civil. Nesta perspectiva, trabalhamos principalmente o conceito de estrutura de identidade e interesse de Wendt (1992). Utilizamos a abordagem das redes de políticas públicas para o tratamento das questões voltadas para a governança, com foco nas interações entre os poderes públicos e as associações, pois as interações correspondem a um elemento fundamental para o conceito de estrutura de identidade e interesse. Fizemos uso, ainda, de uma abordagem sociológica do institucionalismo para o aprofundamento do estudo destas questões.

Assim sendo, para responder a nossa pergunta de investigação, realizamos entrevistas com líderes associativos da diáspora brasileira e da diáspora cabo-verdiana em Portugal, bem como com representantes diplomáticos dos dois Países em Lisboa. A partir da análise dos dados coletados, pela qual buscamos identificar e contextualizar as percepções dos entrevistados por meio da análise de conteúdo temática, observamos que o autodesenvolvimento das comunidades, estreitamente relacionado às questões de integração e mesmo ao desenvolvimento das capacidades diversas de atuação dos imigrantes, é a principal vertente de atuação das associações em prol do nexu estudado. Porém, esta vertente não é a única, pois a manutenção dos laços com os países de origem, a mobilização social transnacional e o apoio direto ao desenvolvimento do país de origem, como notamos com mais clareza no caso cabo-verdiano, também são exemplos da importância do movimento associativo imigrante para a promoção deste nexu. Ademais, devido ao estudo das relações entre os Estados e as associações na rede, recolhemos e analisamos um rico material sobre a construção do processo interativo entre estes atores.

---

---

## Abstract

Each time knows its own forms of globalization. The globalization of our time is unprecedented both in its intensity and amount of processes and actors involved in it. In this context, the increase of migration flows emerges simultaneously as a natural phenomenon and as the focus of the political interest of many actors. Thus, many are the debates forged around the economic, social and even cultural consequences of the growing intensity of these flows for sending and receiving societies. It is in this scenario that the nexus *between migration and development* is highlighted in speeches and foreign policies of sending countries, as well as in the speeches and foreign policies of the receiving countries. The same happens under spaces of a *sui generis* institutional nature because of their level of economic and political integration, such as the European Union. These speeches are linked to the idea of using diasporas as development agents, exploring their capabilities in various ways, including, as agents of their own development.

Due to the need for joint action among stakeholders interested in this nexus, we analyzed how the associative movement of the Brazilian and of the Cape Verdean diasporas in Portugal are related (or not) with the fostering of the nexus between migration and development. Therefore, we contextualized the discussions on this nexus in the international arena. We also analyzed EU policies directly or indirectly related to the promotion of this nexus, as well as the Brazilian and the Cape Verdean policies, in order to identify their similarities and differences in regard to this issue. We then analyzed the associative movement of these diasporas in Portugal, comprehending the construction of their relations with the Portuguese state and with the the States of origin.

To address these issues, we used a constructivist approach of International Relations, in order to elucidate the characteristics of the new scenario of interactions between state and civil society. In this perspective, we worked mainly with the concept of identity and interest structure developed by Wendt (1992). We used the policy network approach to address issues related to governance, focusing on interactions between public authorities and associations, since interactions represent a key element in the concept of identity and interest structure. We made use also of sociological institutionalism for deepening the study of these questions.

To answer our research question, we conducted interviews with associative leaders of the Brazilian diaspora and of the Cape Verdean diaspora in Portugal, as well as with diplomatic representatives of both countries in Lisbon. From the analysis of the collected data, by which we intended to identify and contextualize the respondent's perceptions through thematic content analysis, we found that the communities' self development, (a dimension closely related to issues of integration and even to the development of migrants' capacities to contribute to their home country), is the main component related to associations' work in favor of the studied nexus. However, this aspect is not the only one. The maintenance of ties with countries of origin, the transnational social mobilization and the direct support to the origin country's development, as noted more clearly in the case of Cape Verde, are also examples of the importance of immigrant associations for the promotion of this nexus. Moreover, due to the study of the relations between States and associations in the network observed, we also collected and analyzed a rich material on the construction of the interactive process between these actors.



---

---

## Índice

|  |      |
|--|------|
| Agradecimentos .....   | iii  |
| Resumo .....   | v    |
| Abstract .....   | vii  |
| Índice .....   | ix   |
| Índice de Figuras .....  | xi   |
| Índice de Tabelas .....  | xiii |
| Lista de Siglas .....  | xv   |
| Introdução .....   | 1    |
| Capítulo I - Diásporas como Agentes do Desenvolvimento.....  | 9    |
| 1.1. - Diásporas como Agentes do Desenvolvimento – Discussões Internacionais.....  | 9    |
| 1.2. - Efeitos da Migração nos Países de Origem .....  | 14   |
| 1.3. - A Diáspora e a sua Ligação com a Comunidade Imaginada Nacional.....   | 19   |
| 1.4. - A Diáspora Brasileira e as Políticas de Estado.....   | 27   |
| 1.5. - A Diáspora Cabo-verdiana e as Políticas de Estado.....  | 35   |
| Capítulo II - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal.....  | 41   |
| 2.1. - O Associativismo Imigrante em Portugal.....   | 41   |
| 2.2. - O Associativismo da Diáspora Brasileira em Portugal .....   | 50   |
| 2.3. - O Associativismo da Diáspora Cabo-verdiana em Portugal .....  | 55   |
| Capítulo III - O Nexo Migração-Desenvolvimento e a Política de Imigração na União Europeia.....  | 63   |
| 3.1. - Políticas de Desenvolvimento e de Imigração na União Europeia - Tentativas de Coordenação .....   | 63   |
| 3.2. - Contexto de Criação, Fundamentos e Diretrizes da Política Global .....  | 68   |
| 3.3. - A Promoção do Nexo entre Migração e Desenvolvimento na Política Global .....  | 75   |
| Capítulo IV - As Relações Estado-Sociedade Civil no Contexto da Globalização - Reflexões Teóricas e Enquadramento Analítico do Associativismo nas Redes de Políticas Públicas..... | 87   |
| 4.1. - A relação Estado-Sociedade Civil no Contexto da Globalização – Reflexões Teóricas Construtivistas.....  | 87   |
| 4.2. - O Associativismo e as Redes de Políticas Públicas.....  | 94   |
| 4.3. - As Redes de Políticas Públicas – Um Enquadramento Analítico e Uma Forma de Governança .....   | 97   |

---

|   |     |
|---|-----|
| 4.4. - O Neoinstitucionalismo e as Relações Estado-Sociedade Civil nas Redes de Políticas Públicas .....                                      | 104 |
| 4.5. - A Governança Comunicativa e as Redes de Políticas Públicas .....   | 111 |
| Capítulo V - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal e a Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento ..... | 117 |
| 5.1. - Metodologia .....  | 117 |
| 5.2. - A Amostra das Associações .....  | 124 |
| 5.2.1. - As Associações da Diáspora Brasileira .....  | 125 |
| 5.2.2. - As Associações da Diáspora Cabo-verdiana .....   | 128 |
| 5.2.3. - Uma Associação da Comunidade Lusófona .....  | 132 |
| 5.2.4. - Associações de Estudantes .....  | 134 |
| 5.3. - Entrevistas com Representantes Diplomáticos do Brasil e de Cabo Verde em Portugal.....   | 136 |
| 5.4. - A Análise de Conteúdo Temática e sua Pertinência para a Pesquisa Qualitativa   | 138 |
| 5.5. - Interpretações da Análise das Entrevistas .....  | 141 |
| 5.5.1. - Os Representantes do Estado Brasileiro em Portugal .....   | 141 |
| 5.5.2. - As Associações da Diáspora Brasileira .....  | 145 |
| 5.5.3. - Os Representantes do Estado Cabo-verdiano em Portugal .....  | 157 |
| 5.5.4. - As Associações da Diáspora Cabo-verdiana .....   | 159 |
| 5.5.5. - As Associações de Estudantes .....   | 163 |
| Considerações Finais.....   | 171 |
| Bibliografia.....   | 181 |
| Fontes Primárias .....  | 181 |
| Fontes Secundárias .....  | 187 |

---

## **Índice de Figuras**

|  |    |
|--|----|
| Fígura 1 - Associações de imigrantes em Portugal por comunidade de origem .....    | 48 |
| Figura 2 - Objetivos relacionados à promoção do nexo migração-desenvolvimento..... | 89 |
| Figura 3 - Elementos observáveis na análise das redes de políticas públicas .....  | 99 |

---

---

## Índice de Tabelas

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 - Categorização dos Estados de acordo com as relações mantidas com seus emigrantes.....    | 24  |
| Tabela 2 - Associações ligadas à comunidade brasileira.....   | 54  |
| Tabela 3 - Associações ligadas à comunidade cabo-verdiana reconhecidas pelo ACIDI... 58             |     |
| Tabela 4 - Associações ligadas à comunidade cabo-verdiana não reconhecidas pelo ACIDI .....         | 58  |
| Tabela 5 - Associações de estudantes.....   | 59  |
| Tabela 6 - Total de associações identificadas.....  | 60  |
| Tabela 7 - Fundos do Programa-quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" 2007-2013..... | 74  |
| Tabela 8 - Dimensões do desenvolvimento.....  | 88  |
| Tabela 9 - Associações selecionadas para pesquisa de campo.....                                     | 124 |
| Tabela 10 - Dimensões do desenvolvimento e seus componentes.....                                    | 139 |
| Tabela 11 - Categorias sobre as percepções dos entrevistados e seus componentes.....                | 140 |
| Tabela 12 - Categorias atinentes às relações das associações com os seus parceiros .....            | 140 |
| Tabela 13 - Relações atinentes ao ciclo das políticas públicas e seus componentes.....              | 140 |
| Tabela 14 - Relações entre os atores e seus componentes.....  | 140 |
| Tabela 15 - Relações das associações com outras entidades da sociedade civil .....                  | 156 |

---

---

## Lista de Siglas

ABP – Associação Brasileira de Portugal

ACIDI – Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultura

ACL – Associação Caboverdiana de Lisboa

ACIME – Alto Comissário para Imigração e Minorias Éticas

ACP – África, Caribe e Pacífico

AECVC – Associação de Estudantes Cabo-verdianos em Coimbra

AENEAS - Acquired Environmental Epigenetics Advances - Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum

ALC – América Latina e Caribe

ALCC – Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania

AMB – Associação Mais Brasil

APEB – Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra

CAMPO – Centro de Apoio ao Imigrante no País de Origem

CBL – Casa do Brasil de Lisboa

CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

COCAI – Conselho Consultivo para Assuntos de Imigração

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

EU – União Europeia

FRONTEX – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional das Fronteiras Externas

IPSS – Instituição de Prestação de Serviço Social

MIDA – Migration for the Development in Africa)

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OEIA – Organização dos Estados Ibero-Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

TOKTEN – Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals

AGIR – Associação para Investigação e Desenvolvimento Sócio-cultural

ISMAI – Instituto Superior da Maia



---

## Introdução

De acordo com o princípio preconizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), “as migrações devem ser concebidas como uma cooperação económica e social entre dois espaços parceiros e não apenas como uma troca de indivíduos entre duas partes com poderes desiguais” (Rocha-Trindade, 1995: 40). Entretanto, na prática, observamos que as desigualdades entre países, um dos motores das migrações, continuam a exacerbar-se num mundo globalizado em que os fluxos migratórios ocorrem com intensidade. Desta forma, tal princípio da OCDE, na prática, encontra uma série de obstáculos para a sua concretização, pois os fluxos migratórios obedecem a dinâmicas muito complexas e por si sós não parecem ser capazes de gerar uma cooperação espontânea e equilibrada em prol do desenvolvimento dos países de destino e dos de origem.

Neste contexto, o nexó entre migração e desenvolvimento está a ser estudado na atualidade de forma a orientar políticas públicas relacionadas à gestão dos fluxos migratórios. Assim, a ligação entre políticas migratórias e de desenvolvimento tem alcançado certo relevo no âmbito das preocupações das Nações Unidas, da União Europeia, de países emissores e também dos países recetores. Geralmente, o discurso que envolve estas políticas está voltado para a colaboração que as diásporas estabelecidas em países ricos podem dar ao seu país de origem ou à tentativa dos países ricos de promover uma espécie de migração circular em nome da gestão dos fluxos migratórios, sob o rótulo de colaboração para o desenvolvimento. Além deste discurso, utilizado nas últimas décadas principalmente pelos países desenvolvidos, verifica-se também que com a emergência das discussões sobre este nexó no cenário internacional, países emissores passaram a investir mais nas suas diásporas enquanto agentes do desenvolvimento, buscando tanto políticas de aproximação aos seus expatriados de uma forma geral, como trabalhando diretamente com suas diásporas para alcançar objetivos ligados ao desenvolvimento em sentido amplo.

No caso dos dois países de onde partem as diásporas envolvidas nesta investigação, Brasil e Cabo Verde, encontramos duas tradições emigratórias bastante distintas, assim como dois Países com diferentes perfis em termos demográficos, geográficos e económicos.

O Brasil, hoje uma potência emergente, não obstante as suas idiossincrasias, tornou-se apenas recentemente num país de emigração, quando na década de 1980 atravessava forte recessão económica. Já Cabo Verde, País insular da Costa Africana do Atlântico, promovido recentemente ao grupo dos Países de Desenvolvimento Médio, tem uma antiga tradição emigratória, sendo as remessas enviadas pelos emigrantes valiosos recursos para o equilíbrio económico do País. Porém, apesar destas diferenças, estes Países apresentam semelhanças em termos das atuais políticas de aproximação do Estado aos seus nacionais emigrados.

Devido à proximidade cultural e ao idioma em comum, Portugal tornou-se um país atrativo para brasileiros e para cabo-verdianos. Atualmente a Comunidade Brasileira é a maior comunidade imigrante em Portugal, sendo a Cabo-verdiana a terceira, atrás da Ucrainiana. Além de serem as duas maiores comunidades lusófonas de origem imigrante em Portugal, essas comunidades possuem semelhanças, tanto em termos de heterogeneidade, devido às diferenças entre as vagas migratórias oriundas destes Países, quanto em termos de desafios enfrentados para a melhoria das condições de vida dos imigrantes laborais e seus descendentes. Devido à necessidade de organização destas diásporas em solo português, estas comunidades desenvolveram o associativismo imigrante como estratégia de ação. Sendo assim, o associativismo Cabo-verdiano, pioneiro em Portugal, cresceu e diversificou-se ao longo dos últimos trinta anos. Enquanto isso, o brasileiro começou a difundir-se na década de 1990 e, apesar de menos robusto que o cabo-verdiano, também apresenta hoje uma atuação intensa perante a comunidade e perante o Estado Brasileiro e o Português.

A relação entre migração e desenvolvimento é complexa e vem sendo explorada especialmente no que diz respeito às questões relativas ao impacto das remessas nos países de origem. Porém, existem outras linhas de abordagem deste nexos ligadas a questões demográficas, sociais e políticas. Neste trabalho, abordamos uma maneira de unir a migração e o desenvolvimento de uma forma abrangente a partir da categorização proposta por Giles Mohann (2002), autor que considera que as diásporas podem envolver-se em relações voltadas para o desenvolvimento em pelo menos três diferentes dimensões: *development in the diaspora*, que considera os esforços e relações de uma comunidade imigrante dentro do país de acolhimento para promover o bem-estar social e económico de seus membros, *development through the diaspora*, atinente ao uso das conexões globais de uma comunidade imigrante para a promoção do bem-estar social e económico e, por fim,

*by the diaspora*, relativo à atuação dessas comunidades para a promoção da cultura do país de origem, bem como para a atração de investimentos para este dado país.

A partir desta perspectiva abrangente de desenvolvimento, o nosso trabalho tem o objetivo de investigar *de que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona (ou não) com a promoção do nexo entre migração e desenvolvimento*. Neste enquadramento elaboramos três hipóteses:

**I** - As associações de imigrantes podem ser plataformas da promoção do nexo entre migração e desenvolvimento, agindo por si sós ou em cooperação com outros atores interessados neste nexo, como a União Europeia, os Estados de origem e de acolhimento;

**II** - Brasil e Cabo-verde articulam-se de diferentes maneiras com as suas diásporas de acordo com a dependência ou ligação estratégica que com elas desenvolveram;

**III** - Cabo-verde possui maior interesse na promoção de sua diáspora como agente direto do desenvolvimento, enquanto para o Brasil esse nexo é menos explícito e relaciona-se a questões de integração dos imigrantes e promoção do Brasil no exterior.

Para o cumprimento do objetivo geral desta investigação, elaboramos três objetivos específicos.

O primeiro consiste em explorar o nexo entre migração e desenvolvimento em geral e especificamente nas políticas do Brasil e de Cabo Verde em relação às suas diásporas, bem como nas diretrizes e programas da União Europeia difundidos por documentos relacionados à chamada Política Global de Imigração. Também observaremos a postura do Estado Português perante o movimento associativo imigrante e perante a promoção deste nexo, seja declaradamente, como faz a União Europeia, seja implicitamente em suas políticas de integração dos imigrantes.

Desta maneira, no Capítulo I “Diásporas como Agentes do Desenvolvimento”, traçaremos as discussões internacionais sobre este assunto, de modo a elucidar as questões que esta temática levanta no cenário internacional, assim como pretendemos lançar luz sobre a perspectiva de desenvolvimento por nós abordada. Em seguida, trabalharemos a temática da ligação da diáspora à comunidade imaginada nacional, passado pelas políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano para suas diásporas.

No Capítulo II “O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal”, discorreremos acerca do desenvolvimento do associativismo imigrante em Portugal e da institucionalização das relações deste movimento perante o Estado Português. Abordaremos também o perfil destas comunidades e do movimento associativo que elas desenvolveram em Portugal.

No capítulo III “O Nexa Migração-Desenvolvimento e a Política de Imigração na União Europeia”, trataremos da emergência deste nexa na agenda Europeia a partir da contextualização do surgimento da chamada Política Global e das ações e diretrizes da União no sentido de promover este nexa. No ensejo, abordaremos também as polêmicas acerca da securitização do desenvolvimento que as ações da União Europeia têm levantado em nome do controle dos fluxos migratórios.

Os outros objetivos específicos deste trabalho cumprem-se por meio da realização de um trabalho empírico. Tais objetivos consistem em:

- a) Analisar a atuação de associações por entrevistas e análise das páginas oficiais, a fim de observar se e de que forma elas relacionam-se com o nexa estudado. Assim, observaremos como elas atuam, se atuam em conjunto com governos dos países de origem e de acolhimento ou com outras organizações.
- b) Observar por meio de entrevistas com representantes diplomáticos do Brasil e de Cabo Verde que papel estes Estados atribuem às suas diásporas no que concerne ao desenvolvimento dos respectivos Países de origem.
- c) Considerando os dois objetivos anteriores, observar as relações que as associações estabelecem com seus parceiros, especialmente com o Estado Português e com os de origem, a partir do enquadramento analítico das redes de políticas públicas.

Para a análise destas questões, no Capítulo IV “As Relações Estado-Sociedade Civil no Contexto da Globalização: Reflexões Teóricas e Enquadramento Analítico do Associativismo nas Redes de Políticas Públicas” utilizaremos uma abordagem construtivista no âmbito das Relações Internacionais, de modo a abordar as novas relações entre Estados e sociedade civil que o processo de globalização desencadeia. Neste contexto, trabalharemos com o conceito de estrutura de identidade e interesse de Alexander Wendt (1992) para enquadrar a emergência de novas relações entre as instâncias estatais e a sociedade civil no âmbito transnacional. Assim, observamos como a sociedade civil tem ganhado espaço como um ator internacional valorizado pelo próprio Estado, o qual tem sofrido transformações em suas formas de atuação devido à alta complexidade dos fenômenos sociais da contemporaneidade.

O conceito de estrutura de identidade e interesse desenvolvido por Wendt destaca a importância das interações para a constituição desta estrutura que se baseia nas identidades e nos valores construídos nas relações entre os diferentes atores. Posto isto, alertamos que o foco de nossa análise consiste nos processos interativos e nas percepções dos atores entrevistados sobre tal fenômeno interativo. É a partir desta perspectiva subjetiva que

trabalharemos o nexu migração-desenvolvimento, dada a impossibilidade de mensurar a eficácia e o impacto concreto que as ações das associações das diásporas têm sobre o desenvolvimento neste trabalho. Ainda neste capítulo, trabalharemos questões voltadas para o fenómeno social e político das redes de políticas públicas. Sendo assim, discutiremos a relevância das associações no contexto da democracia e abordaremos as redes de políticas públicas como uma forma de governança e como um enquadramento analítico. Traremos para este debate a perspectiva institucionalista de vertente sociológica que enfoca espetos culturais e cognitivos das instituições, de modo a estabelecermos uma ponte com a Teoria Construtivista, base do pensamento de Wendt. Abordaremos ainda questões relativas à governança comunicativa, abordagem que enriquece o nosso olhar sobre a comunicação no contexto interativo, a qual configura-se como um aspeto relevante para as interações e para a formação das perceções dos atores entrevistados.

Por fim, no Capítulo V “O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal e a Promoção do Nexu Migração-Desenvolvimento” expomos a metodologia empregada na pesquisa empírica, a fim de justificar a nossa escolha por uma abordagem qualitativa, abordagem esta que apresenta-se como apropriada para a realização dos objetivos deste trabalho, tendo em vista que estamos a analisar falas de agentes sociais e políticos em busca de seus significados em um dado contexto interativo, de modo a analisar também as suas perceções acerca destas interações e sobre o nexu migração-desenvolvimento. Neste capítulo, discorreremos acerca do processo de seleção das associações para realização de entrevista, o qual ocorreu segundo critérios de representatividade que as associações possuem perante o Estado Português, sendo estas reconhecidas pelo ACIDI. Apontaremos também como a exploração das páginas oficiais das associações também auxiliou no processo de seleção e na elaboração dos guiões de entrevista.

Entrevistámos os presidentes de três associações de imigrantes Brasileiros, quatro associações ligadas à comunidade cabo-verdiana e uma que trabalha com a abrangência dos países lusófonos, mas que faz parte do Colégio Eleitoral para a escolha de representantes da comunidade brasileira no Conselho Consultivo para Assuntos de Imigração (COCAI). Posteriormente, incluímos uma associação de estudantes de cada diáspora, pois ao longo das primeiras entrevistas, os estudantes, apesar das polémicas sobre sua caracterização como imigrantes, foram apontados como promotores do nexu migração-desenvolvimento. De facto, atendendo a que se qualificam em Portugal, os estudantes foram apontados como potenciais promotores de benefícios a seus países de origem.

Também foi a nós concedida a posição da Embaixada Cabo-verdiana em Lisboa, por meio de encontros com a Responsável das Comunidades e com a Cônsul. Do lado do Brasil, entrevistámos o Embaixador responsável pela Missão do Brasil junto à Comunidade de Países de Língua Portuguesa em Lisboa, a Cônsul-adjunta e a Conselheira responsável pela assistência consular, ambas lotadas no Consulado Geral do Brasil em Lisboa.

Para a exploração dos dados coletados utilizados a análise de conteúdo temática com utilização da técnica de análise categorial. Com esta base de métodos e técnicas buscamos enquadrar as falas em categorias relativas às várias dimensões do nexu estudado, assim como em categorias ligadas a temas acerca das redes de políticas públicas, tais quais relações das associações com o Estado de origem e com o de acolhimento, com a União Europeia e com outras entidades da sociedade civil organizada. A partir da observação destas relações, identificamos como estas interações apresentam-se dentro de um ciclo de políticas públicas, ciclo este composto pela colocação de uma agenda e pela elaboração, implementação e avaliação de políticas. Ainda, incluiremos a alteração do comportamento dos Estados perante as associações ao longo do tempo nas discursões sobre as redes. Além destes temas, teremos uma categoria relativa às percepções dos entrevistados, sejam eles líderes associativos ou representantes diplomáticos, sobre o nexu migração-desenvolvimento a partir de suas experiências.

Com o trabalho realizado, pudemos elucidar como o movimento associativo das diásporas do Brasil e de Cabo Verde envolvem-se na promoção do nexu entre migração e desenvolvimento. Tal envolvimento aparece de forma mais marcada por meio da dimensão do *development in the diaspora*, ou seja, as associações atuam principalmente na promoção do bem-estar social e económico das comunidades em Portugal. Mesmo assim, aspetos das outras dimensões também foram identificados, tais quais a promoção da cultura e dos produtos dos países de origem, assim como a promoção de remessas sociais que as associações também auxiliam a promover no decorrer de suas atividades.

Igualmente interessante foi observar como as associações relacionam-se com seus parceiros, principalmente com os Estados de origem e de acolhimento. Neste contexto, percebemos que o Brasil possui uma política muito recente para sua diáspora, mas que está a ter progressos, enquanto Cabo Verde já tem esta preocupação há mais tempo e por isso, os líderes associativos e os representantes do Estado responderam mais assertivamente como a diáspora cabo-verdiana em Portugal e seu movimento associativo colaboram para o desenvolvimento de Cabo Verde. Mesmo assim, apesar do recente movimento emigratório e de aproximação do Estado Brasileiro com a sua diáspora e de termos percebido uma

maior dispersão da comunidade brasileira, as estratégias de Brasil e de Cabo Verde para com as suas diásporas são bastante semelhantes. A riqueza deste trabalho consistiu justamente em explorar as percepções e as interações dos atores sociais e políticos envolvidos nas redes que atuam na governança das ações políticas que unem agentes da sociedade civil e Estados para a resolução de problemas e realização de objetivos comuns, entre eles, o ideal de que o fenómeno migratório possa ser um motor para o desenvolvimento em suas variadas vertentes.





## **Capítulo I - Diásporas como Agentes do Desenvolvimento**

Iniciaremos este capítulo com uma abordagem da emergência do nexo entre migração e desenvolvimento no cenário internacional e de como este nexo ganhou espaço nas políticas das organizações internacionais e dos Estados, a par de crescente proeminência nos debates e demandas das organizações da sociedade civil. Neste enquadramento, elucidaremos a abordagem de desenvolvimento e sua relação com a migração utilizada neste trabalho, a qual baseia-se nas categorias identificadas por Giles Mohan (2002). Discorreremos também sobre as principais temáticas discutidas no que respeita a este nexo, tais como os impactos das migrações sobre as sociedades receptoras e emissoras; a diáspora enquanto veículo do desenvolvimento económico, social e cultural; a migração circular; a fuga de cérebros (*brain drain*); os programas de transferência de conhecimento; e ainda, o papel das associações para o desenvolvimento local.

Em seguida, trataremos da ligação da diáspora à comunidade nacional, discutindo como Brasil e Cabo Verde relacionam-se com as suas diásporas, considerando para tal elementos jurídicos, políticos e políticas públicas específicas, enfatizando nessa relação a vertente do desenvolvimento, bem como a atuação das associações da diáspora em todo o processo.

### **1.1. - Diásporas como Agentes do Desenvolvimento – Discussões Internacionais**

Os efeitos que as migrações podem ter sobre um país em vias de desenvolvimento estão entre as preocupações de debates políticos desde a década de 1970. O governo francês foi pioneiro a levantar esta questão, encarando-a como uma relação entre Estados de origem e de acolhimento, pensamento que fez emergir o conceito de codesenvolvimento. Devido, porém, à natureza problemática da definição deste conceito, bem como à complexidade e às divergências sobre o papel que cada ator internacional desenvolve nesse processo, a União Europeia prefere utilizar a expressão ‘nexo entre migração e desenvolvimento’ (Langaná, 2007: 1).

O codesenvolvimento foi definido pelo governo francês como “a cooperação para o desenvolvimento entre o Ocidente e os países do Terceiro Mundo, a qual envolve a participação destes últimos na definição de estratégias e [sua] implementação” (Langaná,

2007:1). Foi pois a partir deste conceito que se estabeleceram as primeiras políticas de codesenvolvimento em 1975, pelas quais a França proporcionava educação e formação a cidadãos Argelinos com base na promessa de que retornariam à Argélia.

Em 1977, as Nações Unidas viriam a lançar no âmbito do seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa TOKTEN (*Transfer Of Knowledge Through Expatriate Nationals*). Mas foi apenas com a Conferência do Cairo sobre População - a qual estipulou uma discussão sobre migração e desenvolvimento em 1994 - que este nexos começou a aparecer de forma sistemática nos discursos governamentais e regionais, dando origem a políticas mais consistentes. Nesta altura, iniciaram-se também os debates sobre o papel da sociedade civil no âmbito destas políticas.

Assim, os governos de França e de Espanha foram os primeiros a lançar programas destinados à promoção do codesenvolvimento. Em 2005, a França lançou a *Cellule codéveloppement* e a *Lettre du codéveloppement*. Por sua vez, a Espanha começa a mencionar o codesenvolvimento em 2001, no Plano CRECO (*Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*), e em seguida refere-se ao codesenvolvimento como uma maneira de envolver os migrantes nesse nexos no seu *Plan Estratégico de ciudadanía e integración* de 2007 e no *Plan Director de Cooperación Española 2005-2008* (Langaná, 2007: 3). A preocupação com esta temática aparece também nos documentos da União Europeia, especialmente a partir das tentativas de comunitarização das políticas migratórias e de asilo, tema do qual nos ocuparemos no capítulo III, dada a sua importância, pois aponta as diretrizes das políticas atuais.

No que concerne ao âmbito das Nações Unidas, o codesenvolvimento foi alvo de uma série de ações durante a década de 1990, como as Conferências sobre Migração e Desenvolvimento e as parcerias com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) (Assembleia Geral, 1997). Neste enquadramento, foram expedidas várias resoluções sobre a temática da migração internacional e desenvolvimento<sup>1</sup>, compreendendo assuntos de cooperação internacional e de coerência entre as atividades das diversas agências das Nações Unidas para a promoção desse nexos.

Em 2003, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, criou a Comissão Global sobre Migração Internacional, responsável pela discussão das mais variadas dimensões do fenómeno migratório, entre elas o codesenvolvimento. Neste contexto, em meados de 2003, foi criado o Grupo sobre Migração Global com o papel de articular a

---

<sup>1</sup> As Resoluções, 49/127 de 7 de Fevereiro de 1995, 54/212 de 1 de Fevereiro de 2000, 53/203 de 21 de Fevereiro de 2002, 58/208 de 13 de Fevereiro de 2004 foram expedidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas sobre as questões de migração e desenvolvimento

coerência das políticas dentro do sistema da ONU e deste com a Organização Internacional para as Migrações.

Ao dar seguimento às ações nesta área, em Maio de 2006, foi publicado o Relatório do Secretário-Geral no âmbito da temática *Globalização e Interdependência: Migração Internacional e Desenvolvimento* intitulado *Migração Internacional e Desenvolvimento*, o qual coloca o codesenvolvimento como um benefício que pode ser explorado pela promoção de políticas e aponta a abordagem a ser utilizada no Diálogo de Alto Nível realizado em Setembro do mesmo ano em Nova Iorque.

Este Diálogo de Alto Nível teve como objetivo discutir a utilização deste nexos para a redução da pobreza, para a identificação de boas práticas e para o reconhecimento do papel colaborativo dos imigrantes para os países desenvolvidos. O evento chamou a atenção, ainda, sobre a necessidade de interligar os programas das agências da ONU para a promoção deste nexos, incentivando também a cooperação multilateral e bilateral. No âmbito deste Diálogo, foi estabelecido o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento que vem sendo realizado anualmente desde 2007, e que tem como objetivo promover uma discussão multilateral com a sociedade civil. Esta iniciativa facilita também a emergência de oportunidades de colaboração que os governos podem estabelecer com diferentes atores, tais como, organizações não-governamentais e associações de imigrantes<sup>2</sup>.

Este momento de discussão também impulsionou a criação da *Iniciativa Conjunta Comissão Europeia-Nações Unidas*, desenvolvida entre 2008 e 2011, a qual dava suporte a organizações da sociedade civil e a autoridades locais para a promoção de referido nexos. Esta iniciativa tinha o orçamento total de 15 milhões de Euros que foram utilizados para o financiamento de 55 projetos<sup>3</sup>. A partir deste Fórum foi organizada uma comunidade virtual para debate e encontros anuais entre os *stakeholders*<sup>4</sup> com vista à troca de experiências e de ideias. Tanto o Fórum Global quanto esta iniciativa, são exemplos de como a sociedade civil organizada, especialmente ONGs e associações de diásporas, alcançaram reconhecimento e importância no que concerne a esta matéria. Considerando este contexto, Yanacopulos (2002: 214) nos chama atenção sobre como atores variados, Estados, instituições financeiras internacionais e redes transnacionais movem a governança das questões de desenvolvimento no cenário global por meio das suas interações. Tais questões de governança serão tratadas mais adiante neste trabalho por via de uma

---

<sup>2</sup> “Global Forum on Migration & Development. <http://www.gfmd.org/> (Consultado em 09/12/2011).

<sup>3</sup> United Nations Development Programme The UN and UNDP in Brussels. EC-UN Joint Migration & Development Initiative. <http://web.undp.org/eu/ec-un-joint-migration-and-development-initiative.shtml> (Consultado em 12/03/2012).

<sup>4</sup> Designa atores interessados em participar ou influenciar uma política pública.

discussão sobre as interações entre Estado e sociedade civil no enquadramento das redes de políticas públicas.

Essas discussões internacionais giram em torno dos efeitos que as migrações trazem para o desenvolvimento dos países de origem, especialmente sobre a questão da fuga de cérebros, do impacto das remessas e da formulação de políticas que tratem da migração circular, do retorno de migrantes qualificados, da promoção do empreendedorismo imigrante e das relações existentes entre comunidades transnacionais. A seguir discorreremos sobre a literatura que abarca estas questões e indica caminhos para políticas públicas que favoreçam a promoção deste nexos.

Mas antes de prosseguirmos, será importante elucidar sobre o conceito de desenvolvimento a que nos referimos neste trabalho. Durante grande parte do século XX m prevaleceu a herança da ideia sobre o crescimento económico como sinónimo de *todo* o desenvolvimento. Pese embora o fim da Segunda Guerra Mundial venha em boa medida a marcar a emergência de novas formas de pensar o desenvolvimento, podemos dizer que, grosso modo, existiam essencialmente duas grandes tradições teóricas que exploravam o conceito de desenvolvimento. Por um lado, os teóricos ligados à Teoria Económica Clássica e Neoclássica que encaravam o crescimento económico como sinónimo de desenvolvimento *tout cours*. Por outro lado, os economistas de tradição marxista viam o crescimento económico como condição necessária, porém não suficiente para o desenvolvimento, pois se o crescimento teria uma natureza quantitativa, já o desenvolvimento seria acompanhado de uma melhoria qualitativa nas condições de vida, nas instituições e nas estruturas produtivas (Souza,1996 *apud* Oliveira, 2002: 40). Por seu turno, as Nações Unidas buscaram trabalhar em seus programas um conceito de desenvolvimento associado ao bem-estar económico e social dos indivíduos, capaz de englobar indicadores como saúde, educação, distribuição de renda e emprego, ou seja, um conceito mais próximo da ideia de desenvolvimento humano.

O conceito de desenvolvimento humano ganhou destaque no cenário internacional sobretudo no início da década de 1990, claramente com o fim da Guerra Fria. Caracteriza-se pela sua complexidade, não sendo nem incompatível nem dissociado do desenvolvimento económico. O relatório do Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1996 ressaltava, por exemplo, que sem manter um certo nível de desenvolvimento económico, um país não pode sustentar nem aumentar o bem-estar da sua população.

Ainda neste amplo enquadramento sobre desenvolvimento, Piper (2008: 283) lança uma reflexão importante para este trabalho, já que aborda o nexa entre migração e desenvolvimento em sua relação com a concessão de direitos aos imigrantes e com a proteção dos direitos humanos e dos direitos adquiridos desse grupo. Esta autora aponta a necessidade de relacionar uma abordagem da migração económica baseada nos direitos com uma abordagem do desenvolvimento baseada nos direitos<sup>5</sup>. Tendo em conta esta necessidade, a autora afirma que estas relações são difíceis de serem consolidadas na prática em virtude, desde logo, do carácter temporário de muitas migrações e da falta de documentação migratória legal, que, claramente, coloca barreiras ao gozo pleno de direitos.

Neste contexto, para que a relação entre desenvolvimento e direitos se consolide, é necessário uma articulação transnacional entre Estados de origem, de acolhimento e a sociedade civil, sendo esta última um importante ator neste processo. Assim, Piper ressalta a importância da transnacionalização de direitos, a qual consiste basicamente na manutenção de direitos no país de origem, de direitos adquiridos ao entrar no país de destino, bem como na manutenção neste país e no de origem de direitos preservados e adquiridos mesmo com o retorno ao país de origem.

O pensamento de Piper corrobora com a *perfecti* de Jenny Robinson (2002), organizadora do livro *Development and Displacement*. Nesta obra, diversos autores propõem pensar o desenvolvimento para além das fronteiras nacionais a partir da observação da importância dos fluxos e das redes gerados a partir do deslocamento de pessoas, seja ele voluntário ou involuntário. Robinson (2002: 15) ressalta que as ações de comunidades de diáspora podem ganhar um carácter translocal que pode ser transnacional e relacionar-se com o desenvolvimento que tem este carácter fluido. Sendo assim, a reivindicação, a aquisição e a manutenção de direitos por parte dos membros de uma diáspora pode potencializar a sua capacidade de atuação para o desenvolvimento.

Tomando em consideração a complexidade do conceito de desenvolvimento e sua relação com o movimento migratório de pessoas, trataremos o nexa entre migração e desenvolvimento a partir da abordagem trabalhada por Gilles Mohann (2002: 103-139), na qual o referido nexa relaciona-se com três dimensões que envolvem a diáspora.

---

<sup>5</sup> Uma abordagem baseada nos direitos (Right Based Approach) tem sido amplamente valorizada no âmbito das Nações Unidas, especialmente no mandato de Kofi Annan. Como exemplo desta valorização, Piper menciona um debate sob o título “Protegendo os direitos de todos os migrantes trabalhadores como uma ferramenta para promoção do desenvolvimento” ocorrido em 2005, em Genebra, sob patrocínio do Alto Comissariado para os Direitos Humanos.

A primeira diz respeito ao *development in the diaspora*, ou seja, o uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social das diásporas. Nas dinâmicas que envolvem esta dimensão, as comunidades podem funcionar como agentes do desenvolvimento local, pois buscam o bem-estar social e económico dos seus membros<sup>6</sup>. O autor menciona tanto a importância das redes informais de amigos e parentes, como a importância de associações das diásporas para esta dimensão, pois estas auxiliam os recém-chegados a se estabelecerem e os orientam para a vida no novo país de residência, auxiliando-os, por conseguinte, na sua integração. Considerando estes aspetos, focaremos a atuação das associações tomando-as como pontes entre a comunidade imigrante e as instituições do país de acolhimento.

A segunda dimensão, *development through the diaspora*, diz respeito ao uso das conexões globais difusas de uma comunidade de diáspora no sentido de facilitar a promoção do bem-estar social e económico. O autor vê esta dimensão como uma expansão da primeira e enfatiza o papel que as diásporas comerciais desempenham ao estabelecerem relações económicas globais. No nosso caso, continuaremos a considerar as associações, desta vez dando relevo às relações que estabelecem com seus países de origem e com outros atores internacionais.

A terceira dimensão é concernente ao *development by the diaspora*, que por sua vez relaciona-se com os fluxos de ideias, de capital e de apoio político para o país de origem. Nesta dimensão, observaremos se e de que forma as associações auxiliam neste processo direta ou indiretamente. Mohann ressalta que estas três categorias, representadas pelas três dimensões estão interligadas, sendo as relações entre elas bastante dinâmicas e mesmo difíceis de distinguir. A complexidade desta categorização auxilia o nosso trabalho, pois permite vislumbrar o papel das associações de diáspora em relação ao nexo migração e desenvolvimento de forma bastante mais abrangente e dinâmica.

## 1.2. - Efeitos da Migração nos Países de Origem

Ao considerarmos os efeitos das migrações sobre os países em desenvolvimento, a questão das remessas financeiras apresenta-se como um dos temas mais estudados. Entretanto, existe uma grande dificuldade metodológica para o estudo das remessas, tanto devido à imprecisão do seu volume, quanto acerca da sua real aplicabilidade e impacto

---

<sup>6</sup> Apesar do desenvolvimento local impulsionado por comunidades imigrantes ser relevante para o nexo migração-desenvolvimento, devido a uma questão de recorte, não trataremos com muitos detalhes esta perspetiva. O nosso foco é o desenvolvimento da comunidade em si e o potencial que isso pode vir a gerar em termos de desenvolvimento para o seu país de origem.

económico e social sobre o país em desenvolvimento. Neste contexto, Hamiton (2003: 11) ressalta que não existe um consenso sobre as mudanças que a migração pode acarretar para o país de origem, argumentando ser este nexos mais putativo que provado e mais indireto que causal.

Newland (2003: 6) afirma que os estudos referentes às remessas têm tido uma abrangência micro que não deveriam levar a conclusões ao nível macro. Assim, este autor ressalta que as remessas correspondem a pequenos montantes enviados às famílias dos emigrantes, os quais servem certamente para promover maior bem-estar dessas famílias, aliviando a pobreza, aumentando o consumo e direcionando investimentos para a educação e para a saúde de seus familiares. Ou seja, as remessas podem ser lidas como um investimento em capital humano, pois correspondem a um importante complemento das rendas familiares, aumentando o seu padrão de vida. Em contrapartida, é preciso levar em consideração que apenas um pequeno percentual das remessas é direcionado para investimentos produtivos e criação de empregos. Ademais, argumenta-se que as remessas, por não representarem um recurso produtivo, podem aumentar a desigualdade, o consumo de bens importados e a dependência.

Para que as remessas sejam estudadas mais eficazmente e para que possam ser alvo de políticas públicas, tem sido discutido o melhoramento dos meios formais para o envio, de modo que as características dos imigrantes emissores sejam estudadas e o volume financeiro seja identificado. Além disso, têm sido discutidas políticas para que os custos de transação envolvidos neste processo sejam diminuídos e também para que as remessas tornem-se um recurso direcionado para a produção<sup>7</sup>.

Para além das remessas financeiras, Peggy Levit (1998: 927) dirige atenção às chamadas remessas sociais, as quais consistem em “ideias, comportamentos, identidades, e capital social que fluem do país recetor para o país emissor.”<sup>8</sup> Essas remessas sociais podem influenciar atitudes políticas acerca dos Direitos Humanos, promover o ganho de cérebros, a transferência de tecnologias e até mesmo incentivar investimentos no país de origem por meio da divulgação de produtos e da ação dos empresários da diáspora.

A fuga de cérebros é também uma questão recorrente nos debates acerca do nexos migração-desenvolvimento. Os debates, geralmente giram em torno do impacto que a

---

<sup>7</sup> Como exemplos dessas iniciativas temos o Plano Nacional sobre Remessas do Governo Albanês, o qual tinha como objetivos melhorar a recolha de dados, expandir os serviços bancários e estabelecer parcerias entre bancos Albaneses e de países de acolhimento para diminuição de custos de transação, entre outros. No que diz respeito ao direcionamento do uso das remessas para ações produtivas, o Governo da Moldava considerou a concessão de incentivos fiscais para negócios montados a partir do financiamento de remessas (OIM, 2010: 48-49).

<sup>8</sup> Original Peggy Levit (1998: 927) “ideas, behavior, identities and social capital that flows from the receptor country to the sending one”. Tradução livre.



emigração de trabalhadores qualificados pode causar em setores importantes para os países em desenvolvimento, como a educação e a saúde. Como exemplo deste fenómeno, evidencia-se o caso de países da África Subsaariana, como Gana, que perdem profissionais qualificados que emigram em busca de melhores salários e também de maior qualidade de vida. As políticas voltadas para sanar os efeitos da fuga de cérebros vão da busca por um recrutamento ético<sup>9</sup> à promoção de programas de migração circular e incentivo de retorno de imigrantes qualificados aos seus países de origem.

As alternativas que buscam amenizar o impacto que a fuga de cérebros pode ter sobre os países em desenvolvimento consistem na tentativa de promoção do chamado ganho de cérebros, o qual pode se dar a partir da migração circular, de programas de treinamento ou do fomento do retorno de profissionais qualificados. Neste enquadramento, Haas (2007: 21-23) ao tratar do tema das remessas e de seu impacto na formação do capital humano, defende o argumento de que a emigração de trabalhadores qualificados não representa uma perda automática para o país de origem, pois afirma que os ganhos individuais e coletivos posteriores podem superar as perdas imediatas<sup>10</sup>.

Desta forma, Haas ressalta que dependendo das condições económicas, políticas e sociais dos países de origem, a emigração de trabalhadores qualificados pode ser benéfica porque incentiva o fluxo de remessas, investimentos, trocas comerciais, habilidades, conhecimentos, atitudes e informações. Para que exista o fluxo desses recursos materiais e imateriais, o autor salienta também que é importante que haja uma boa integração desses trabalhadores nos países de acolhimento e que existam condições nos países de origem que favoreçam estas trocas. Dada esta afirmação, neste trabalho, consideraremos os esforços relativos à integração dos imigrantes como um fator relevante para a promoção do nexu estudado.

Ao considerarmos o potencial que a diáspora representa em termos de ganhos para os países de origem, especialmente os ganhos que os grupos qualificados podem propiciar,

---

<sup>9</sup> O Código de Práticas para o Recrutamento Internacional de Profissionais da Saúde da *Commumwheath* é geralmente mencionado como modelo de código de ética e a União Europeia também incentiva seus membros a estabelecerem políticas semelhantes. Tais políticas envolvem sanções para recrutamentos privados caracterizados como antiéticos, bem como, incentivos para os governos que recrutam estes profissionais a buscar métodos de compensação ou restituição para os países afetados, incluindo a promoção do retorno destes profissionais (OIM, 2010: 55).

<sup>10</sup> Haas baseia-se em pesquisas que corroboram a hipótese que a emigração de profissionais qualificados não representam por si só uma ameaça ao desenvolvimento dos países de origem, pois as condições estruturais desses países muitas vezes envolvem baixos salários e o próprio desemprego desses profissionais e que são raros os casos em que há uma migração maciça de trabalhadores qualificados, como no caso de Gana, por exemplo. Entre as pesquisas citadas estão: Yang, Dean. 2005. *International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks*. Discussion Paper No. 531 University Gerald R. Ford School of Public Policy The University of Michigan Ann Arbor, Michigan. <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers526-550/r531.pdf> (Consultado em 23 de Outubro de 2012); Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nova Iorque: Anchor Books; Haas, Hein de. 2007. *Remittances, Migration and Social Development A Conceptual Review of the Literature*. Social Policy and Development Programme Paper Number 34, Outubro de 2007. United Nations Research Institute for Social Development. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/unrisd-remittances-mig-dev> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

programas especificamente ligados ao capital humano foram desenvolvidos nas últimas décadas, como o TOKTEN do PNUD e os programas do governo francês anteriormente citados. Dentre estes programas podem ser mencionados alguns que tiveram o apoio fundamental da Organização Internacional para as Migrações, tais como o Retorno de Afegãos Qualificados e o Retorno de Nacionais Africanos Qualificados. Neste segundo programa, desenvolvido entre 1983 e 1999, foram reintegrados 1857 profissionais em seu período de duração (Instituto para as Migrações, 1999). Considerando-se este resultado Kapur (2001: 281) afirma que, apesar do relativo êxito, os resultados deste programa não terão causado grande impacto, pois este autor defende que há grande incidência de fuga de cérebros e que enquanto houver instabilidade nos países africanos será difícil atrair de volta os profissionais qualificados.

Apesar das limitações dos resultados que programas desta natureza podem proporcionar, outros similares continuaram a ser desenvolvidos. Entretanto, a proposta não se concentra apenas no retorno permanente, mas também no retorno temporário e mesmo virtual de profissionais qualificados (Newland, 2004: 25). Como exemplo dessa nova geração de programas temos o MIDA (*Migration for the Development in Africa*), o “Diáspora Contributo” e o “DIAS de Cabo Verde”<sup>11</sup>, os quais lidaram com missões de formação em áreas identificadas como débeis nos países de origem.

Neste contexto de preocupação com a fuga de cérebros e busca de políticas que envolvam o ganho de cérebros, a migração circular emerge como uma potencial solução que não deixa de levantar polêmicas, especialmente no que diz respeito ao caráter restritivo que pode incorporar. Skeldon (2010) analisa criticamente como a migração circular apresenta-se como uma maneira eficiente para satisfazer as necessidades dos países de destino (com mão de obra qualificada temporária) e de origem (com o retorno dos seus profissionais qualificados). Neste processo, a ideia é a de que os migrantes trabalhem, aprendam novas habilidades e retornem produzindo benefícios para si e para os países envolvidos no processo.

Skeldon (2010: 24-29), porém, indica uma das principais dificuldades acerca do tratamento das políticas de migração circular: a própria concetualização do que é a migração circular. Assim, este autor baseia-se no conceito de migração circular proposto por Annelies Zoomers, no qual defende-se a ideia de que a migração circular deveria consistir em uma livre movimentação por parte dos indivíduos, diferindo das formas de

---

<sup>11</sup> Este programa será abordado mais adiante quando falarmos dos programas da União Europeia.

migração temporária em que há uma obrigação de retorno atrelada ao fim de um contrato laboral, por exemplo.

Neste enquadramento, Skeldon questiona-se se o modelo atual de controle da movimentação seria favorável a uma real migração circular, pois seria necessário que o indivíduo pudesse ter direitos de permanência ou de cidadania para que sua ida ao país de origem não prejudicasse seu retorno. Em contrapartida, a ideia de que a migração circular não permite a fixação no país de destino não teria uma real distinção do antigo sistema de trabalhadores convidados<sup>12</sup>.

Ademais, o retorno tem maior probabilidade de causar impactos positivos quando se passou um período relativamente longo fora (entre 5 e 10 anos) para que os migrantes possam salvar dinheiro suficiente para uma boa reintegração. Além disso, o retorno tende a trazer benefícios apenas se os países de origem tiverem um ambiente social e económico que favoreça o uso das habilidades e dos recursos que o migrante adquiriu com a experiência no exterior (Nações Unidas, 2006: 69). Portanto, essas questões são importantes quando se pensa a migração circular, pois nos moldes que ela está a ser colocada em prática (como uma nova versão do sistema de trabalhadores convidados) pode não funcionar eficazmente para a promoção do desenvolvimento.

Existem outras maneiras a partir das quais as diásporas podem estar envolvidas com o desenvolvimento dos países de origem. O trabalho de *hometown associations*, associações formadas por imigrantes oriundos de uma mesma cidade natal, pode dirigir esforços para ações diversas que beneficiem cidades e vilas de origem, tais como, melhoramento de infraestruturas, apoio a projetos relacionados à saúde, à educação ou de fundo recreativo. Estas associações são comumente encontradas nos Estados Unidos, constituídas por Mexicanos, e no Reino Unido formadas por Ganenses e Nigerianos.

Além dessas associações, a diáspora pode fomentar ações filantrópicas para aliviar problemas em seus países de origem, como por exemplo a *Action for children* de imigrantes de Serra Leoa estabelecidos no Reino Unido para ajudar crianças vítimas do conflito naquele País Africano. Estas associações podem ainda, exercer influência em situações de conflito no país de origem, como no caso dos Filipinos emigrados para os Estados Unidos que apoiaram o estabelecimento da democracia em seu país (Haas, 2007: 14-22).

---

<sup>12</sup> A União Europeia tem apostado na migração circular com uma forma de gerir os fluxos migratórios e promover o desenvolvimento dos países de origem. Entretanto, existem severas críticas ao modelo de circulação adotado. Estas questões serão abordadas no próximo capítulo.

A partir desta discussão, observamos que a diáspora pode estar envolvida em diversas dinâmicas que podem colaborar para o desenvolvimento do seu país de origem de diferentes formas, mesmo que a eficiência destas sejam questionadas, há uma tendência dos Estados de origem buscarem o contato com nacionais emigrados e seus descendentes, pois a diáspora tem sido vista como uma fonte de recursos financeiros, transferência de tecnologias, oportunidades económicas, atitudes progressistas e veículo para a promoção de uma boa imagem do país no exterior (Haas, 2007: 3).

Neste cenário, os países de origem desenvolvem estratégias variadas para utilizar essa potencial fonte de recursos. Tais estratégias estão relacionadas com a manutenção, a criação ou a reconstrução de laços com a diáspora e com o encorajamento de sentimentos patrióticos. Desta maneira, o estímulo a um sentimento de pertença para além do território, o incentivo à preservação da língua de uma comunidade imigrante e a promoção da cultura desta comunidade são ações políticas que trabalham o campo simbólico. Com intenções similares, existem países que proporcionam vantagens materiais concretas aos membros da diáspora, como oportunidades de negócios privilegiadas (Haas, 2007: 13). Os governos dos países de origem tentam manter os seus nacionais a eles vinculados também indiretamente por meio da criação de uma estrutura institucional que facilite o retorno, como admissão de dupla nacionalidade e portabilidade de sistemas de pensão (Assembleia Geral, 2006: 8).

Posto isto, no próximo tópico, abordaremos a ligação da diáspora ao seu país de origem, a partir da noção da diáspora como extensão da comunidade imaginada nacional, em seguida, serão expostas as políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano em relação às suas diásporas. Ao abordarmos estas políticas destacaremos a relação que as associações da diáspora estabelecem com estes Estados para sua formulação e execução.

### **1.3. - A Diáspora e a sua Ligação com a Comunidade Imaginada Nacional**

Benedict Anderson (1983) em sua célebre obra *Comunidades Imaginadas: Reflexões Sobre a Origem e a Expansão do Nacionalismo*, elucida como o nacionalismo e a identidade nacional foram construídos em um processo histórico que se deu durante a formação do sistema capitalista e do próprio Estado moderno. Este autor demonstra como houve a gradual construção de comunidades imaginadas nacionais a partir de um processo de homogeneização cultural e centralização política que estão fortemente ligados à transição para um modo de produção capitalista.

Neste contexto, verifica-se que a formação das identidades nacionais deu-se principalmente por meio da valorização de línguas nacionais, os vernáculos, e de uma arte (poesia, literatura, música) que em seu discurso promovia um sentimento de comunidade em um povo e de amor por uma terra, denominada pátria. Houve, assim, a construção de uma espécie de narrativa sobre uma nação e a formação de sua identidade que remete a um passado cultural comum com símbolos, mitos e costumes partilhados. Tal comunidade imaginada enseja laços emocionais tão fortes que o nacionalismo foi capaz de fazer pessoas darem sua vida em nome da defesa da pátria e também que surgissem sentimentos nocivos de oposição a outras nações.

Posto isto, a nação é uma comunidade política que se imagina como uma unidade limitada e soberana. O termo “imaginada” remete ao fato de estar na mente de cada indivíduo a ideia de uma comunhão, que por sua vez, é limitada aos membros desta comunidade, causando uma separação entre “nós” e “o outro”. É imaginada como uma comunidade soberana porque representa a ruptura com o sistema de dogmas políticos e religiosos do reino dinástico de cunho divino, ruptura essa desencadeada com o iluminismo, a qual materializou-se na figura do Estado Moderno soberano (Anderson: 25-27).

Este modelo do Estado-nação europeu foi reproduzido pelas colônias que posteriormente alcançaram sua independência e passaram então a construir suas próprias narrativas em torno da ideia de uma identidade nacional. Obviamente, tendo em consideração os diferentes percursos históricos que cada país teve, a “construção da nação” buscou caminhos específicos para embasar suas narrativas. No caso dos Estados africanos surgidos com o fim do imperialismo do Pós II Guerra, houve uma mistura de nacionalismo popular com a instalação sistemática de uma ideologia nacionalista, via meios de comunicação, educação, etc, que, mais uma vez na história, toma de forma arbitrária as fronteiras como espaço cultural comum que deve ser homogeneizado. Portanto, muitas dessas nações são “projetos cuja concretização ainda está em curso” (Anderson, 1983: 158).

Considerando o valor da noção de comunidade imaginada, em *Global Diasporas: An Introduction*, Cohen (1997: 26) desenvolve uma tipologia do termo diáspora que envolve a componente identitária e seu caráter imaginado em alguns fatores. Entre os fatores relacionados à identidade que identificam uma diáspora estão: uma memória coletiva e mítica sobre uma terra natal que envolve tanto sua localização quanto sua história; a idealização de uma comunidade ancestral; uma forte consciência étnica; e um sentido de empatia e solidariedade para com membros da mesma comunidade étnica em

outros países de acolhimento (in Mohann, 2002: 81-82). Ao considerar esta tipologia de Robin Cohen, Mohann enfatiza que a identidade é um fator-chave para o potencial ligado ao desenvolvimento que uma diáspora pode assumir, pois pode afetar o nível de solidariedade e confiança entre seus membros, o que influencia a disposição destes em desenvolverem ações conjuntas. Além disto, a identidade cultural como uma expressão da afinidade com o país de origem pode influenciar o grau de motivação para dar suporte a este país tanto em termos financeiros, como políticos (Mohann, 2002: 88).

Tanto Brasil quanto Cabo Verde têm passado em tempos recentes por essa construção de uma identidade nacional<sup>13</sup>. No caso do Brasil, as discussões sobre a identidade nacional ganharam destaque nos anos de 1920 e 1930, tendo retornado nos anos 1990 com certa expressão nos *media*. Autores como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Darcy Ribeiro desenvolveram famosos ensaios sobre o caráter nacional do povo brasileiro, os quais foram amplamente debatidos na academia nas últimas décadas.

Gilberto Freyre em *Casa Grande e Senzala* (1933), argumenta que a miscigenação é a marca do povo brasileiro e esta ideia atendeu à necessidade de identificação de um mito nacional fundador, também identificado como o mito da democracia racial. Sérgio Buarque de Holanda traz em *Raízes do Brasil* (1936) a figura do homem cordial, o qual tem os traços da cultura patrimonialista portuguesa e traz suas relações para a esfera íntima e privada. Por sua vez, Darcy Ribeiro em *O Povo Brasileiro* (1995), apesar de negar a democracia racial, vê o brasileiro como povo mestiço único, diferenciado das suas matrizes fundadoras, marcado por uma profunda diferenciação social. Sendo considerados esses estudos, Teresa Sales observa que a identidade nacional está profundamente ligada à desigualdade social, desenvolvendo assim o conceito de “fetiche da igualdade”, posto que esses mitos fundadores e tipos ideais identificados buscam o apaziguamento dos conflitos gerados pelas desigualdades (Sales, 1999: 91-98).

Esta autora analisou como a identidade nacional brasileira é sentida e manifestada por membros da diáspora, a partir de um estudo da região da Grande Boston, nos Estados Unidos. A figura do malandro surge aqui como expressão do “fetiche da igualdade”, ou seja, uma figura que caracteriza-se pela informalidade, pelo “jeitinho”, pela festa, pela brincadeira e pelo calor humano para encurtar as distâncias sociais (Sales, 1999: 99). Tais discussões sobre a identidade nacional e as características do povo brasileiro estiveram

---

<sup>13</sup> Neste trabalho não temos a intenção de discutir em profundidade as questões de identidade nacional em seu espectro histórico e simbólico, pois apesar desta temática ser importante nos estudos sobre diáspora, temos a intenção de desenvolver um estudo voltado para as interações entre atores, Estados, associações e União Europeia, no que concerne às suas políticas e ações. Entretanto, reconhecemos que as ações desses atores estão fortemente relacionadas a questões de identidade nacional e étnica de extrema complexidade que não poderão ser desenvolvidas nesta pesquisa.

presentes nas discussões iniciais das Conferências Brasileiros no Mundo, das quais trataremos no próximo tópico, facto que nos mostra como a manutenção dos laços identitários da diáspora são importantes para as políticas que envolvem os emigrantes.

No caso de Cabo Verde, existe um consenso entre os intelectuais Cabo-verdianos acerca da anterioridade da Nação Cabo-verdiana ao Estado. Portanto, compreende-se que o sentimento nacional formou-se no período colonial desencadeado pelo processo exploratório. Assim, com os trabalhos dos intelectuais da terra emergiu a noção de caboverdianidade, a qual relaciona-se “à condição de arquipélago, de insularidade, à ideia de que o Cabo-verdiano desenvolveu um *ethos* próprio que o distingue dentro do contexto regional africano e universal (pelos destinos da emigração)” (Graça, 2007: 40).

Tal conceito surgiu nos finais do século XIX a partir da atuação de poetas como Eugénio Tavares<sup>14</sup> e Pedro Cardoso<sup>15</sup> e ganhou corpo com o movimento Claridoso da década de 1930 que envolvia diversos intelectuais da terra<sup>16</sup>. A caboverdianidade liga-se à noção de mestiçagem, tanto étnica quanto cultural, e de acordo com intelectuais do regionalismo africano, mais cultural que étnica, pois estes afirmam que o Cabo-verdiano é negro em sua maioria. Com a independência, foi desencadeado um processo de afirmação da identidade nacional que teve como estratégia o resgate de valores culturais remanescentes das nações africanas, como aspetos religiosos que foram oprimidos durante o período colonial (Graça, 2007: 43-62).

E assim Cabo Verde desenvolve também a sua narrativa de nação. Sendo este um país insular com poucos recursos naturais, a emigração tem sido uma constante na sua história. Desta forma, é relevante para o Estado Cabo-verdiano a manutenção do sentido da caboverdianidade em sua diáspora para que esta ligação sentimental com a terra desencadeie processos que tragam benefícios para o País.

Mesmo as nações europeias estão em um processo contínuo de construção e redefinição da sua ideologia da nação. Antes da Primeira Guerra uma nação era baseada nos laços de sangue e na raça, mas depois das duas Guerras, os Estados optaram por não reivindicar seus emigrados e em caso de ditaduras, como a que se instalou em Portugal, os expatriados eram hostilizados por geralmente se operem ao regime<sup>17</sup>. Entretanto, este

---

<sup>14</sup> Atuou entre as décadas de 1890 e 1930 produzindo obras literárias em prosa e poesia e atuando também no âmbito jornalístico, exercendo influência política e cultural.

<sup>15</sup> Professor Primário e Jornalista, contemporâneo de Eugénio Tavares, atuou como escritor e jornalista na afirmação política e cívica de Cabo Verde. Dentre suas obras destaca-se *Folclore Cabo-verdiano* de 1933.

<sup>16</sup> Jorge Barbosa, Baltazar Lopes, Manoel Lopes criaram a revista *Claridade* em 1936, instrumento de veiculação dos ideais do Movimento Claridoso de emancipação cultural, política e social de Cabo Verde

<sup>17</sup> Neste período ditatorial, a migração legal não era permitida e mesmo os colonos não eram considerados juridicamente como emigrante. Além disso, devido às dificuldades económicas enfrentadas por Portugal naquela altura, os trabalhadores emigrados não sentiam necessidade de retorno ao País, nem o Estado Português preocupava-se com este retorno.

cenário foi mudando a partir dos anos 1970, com a eminência do processo de globalização, o qual propiciou a intensificação das relações transnacionais. Ironicamente, é também nesse contexto que a retórica da nação vinculada aos laços de sangue retornou (Glick Schiller e Levitt, 2010: 51; Glick Schiller 2005).

Segundo Glick Schiller (2005: 48-51), esta retórica ou ideologia de nação que um Estado adota para identificar seus membros, somada à lei ou grau de inclusão de direitos políticos que conferem a seus expatriados, e às políticas públicas, programas ou planos que adotam em relação à sua diáspora, são os elementos em função dos quais variam as atitudes dos Estados em relação a sua população emigrada.

Dados esses elementos, os Estados apresentam uma variação de disponibilidade e de capacidade de promover o ativismo transnacional de suas diásporas, assim como variam em termos de disponibilidade em conferir direitos a seus emigrados e aos seus descendentes. Neste enquadramento, uma política que determina a nacionalidade por meio dos laços de sangue, vincula as diásporas a seus países de origem por gerações. Tais ligações ao país de origem permitem a emergência do chamado nacionalismo à distância, que Glick Schiller e Fouron (2001) caracterizam como “(...) um conjunto de ideias acerca da pertença que ligam entre si pessoas que vivem em diversas localizações geográficas e que motiva ou justifica as suas ações em relação a um território ancestral ou ao seu governo” (Glick Schiller e Levitt, 2010: 50).

No que concerne a extensão dos direitos políticos, são identificados os seguintes padrões:

- a) negação de dupla cidadania ou de qualquer acesso duplo a direitos (Alemanha e Haiti);
- b) concessão de dupla nacionalidade com alguns privilégios legais a emigrados e descendentes, porém sem dupla cidadania plena (México e Índia);
- c) dupla cidadania com plenos direitos, inclusive a descendentes com regresso ao país, mesmo que com passaporte de outra nacionalidade (França, Irlanda, Grécia, Brasil, Itália e Portugal);
- d) concessão de dupla cidadania com plenos direitos no exterior (a Colômbia concede que seus emigrantes escolham representantes da Assembleia Legislativa) (Glick Schiller e Levitt, 2010: 49).

Atualmente muitos Estados criam políticas que estimulam ligações com suas diásporas e buscam a manutenção de laços identitários e de uma lealdade nacional que



pode ser mantida mesmo à distância. Neste contexto, emergem políticas de fundo simbólico e também prático, tais como de assistência consular e ministerial. Esta extensão da atuação estatal tem como pano de fundo os interesses relativos aos elementos anteriormente expostos sobre os benefícios que uma diáspora pode trazer a seu país de origem, entre eles interesses económicos e ligados à política externa em áreas específicas, como promoção da língua e outros fatores que relacionam-se com o *soft power*<sup>18</sup>, por exemplo, como a promoção da cultura e de ideais políticos.

Neste contexto, os Estados podem ser categorizados de acordo com as relações mantidas com os seus emigrantes em termos legais, retóricos e de políticas públicas:

**Tabela 1 - Categorização dos Estados de acordo com as relações mantidas com seus emigrantes**

| <b>Categoria</b>                  | <b>Características</b>   | <b>Exemplos</b>  |
|-----------------------------------|--|--|
| <b>Estado-nação transnacional</b> | - Os emigrantes são considerados membros estáveis da nação<br>- Os representantes do Estado assumem responsabilidades parciais acerca da comunidade<br>- Conferem dupla cidadania ou dupla nacionalidade   | Portugal, Brasil, República Dominicana, Cabo Verde <sup>19</sup> |
| Estado estrategicamente seletivos | - Encorajam algumas formas de nacionalismo político e económico<br>- Pretendem controlar de modo seletivo e estratégico as ações da diáspora<br>- Podem conceder incentivos fiscais e de pertença, mas geralmente não concedem direitos político | Índia, Barbados, Turquia, Irlanda, Haiti                         |
| Estado desinteressado e delator   | - O emigrante é visto com desconfiança<br>- Não concede direitos extensivos  | Cuba é um exemplo, geralmente ditaduras têm posições semelhantes |

Fonte: Informações retiradas de Levitt e Glick Schiller, 2010: 54, o quadro é de criação nossa.

Como exemplo dessas características, observamos as Constituições Nacionais atuais de Brasil e de Cabo Verde.

Na Constituição Brasileira de 1988 nos chamam atenção as Emendas Constitucionais que modificaram a aliena “c” do Artigo 12º, a qual trata dos nascidos no estrangeiro de pai ou mãe brasileira:

Redações anteriores:

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa

<sup>18</sup> Joseph Nye lançou o conceito de *soft power* no fim dos anos de 1980 como sendo a habilidade de um Estado alcançar os seus objetivos por meio da atração ao invés da coerção. Este poder advém da atratividade pela cultura, pelos ideais políticos pelas políticas angariadas por um país.

<sup>19</sup> No original, Levitt e Glick Schiller, 2010: 54, Cabo Verde não é referenciado como exemplo de Estado transnacional, entretanto, este também pode ser identificado como tal, dadas suas as características de concessão de direitos aos emigrantes e seus descendentes.

do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em., qualquer tempo pela nacionalidade brasileira;

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3 de 1994).

Redação atual:

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 54 de 2007).

A partir da observação dessas Emendas Constitucionais, pode-se notar uma flexibilização atinente à aquisição da nacionalidade brasileira aos descendentes dos emigrados. Nos chama a atenção igualmente, a Emenda ao Parágrafo 4º, Inciso II do mesmo Artigo 12º que trata da perda da nacionalidade brasileira. Antes das Emendas este inciso dizia que perderia a nacionalidade aquele que adquirisse outra nacionalidade por naturalização voluntária. Com as ementas foram colocadas exceções:

II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3 de 1994).

a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994).

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis; (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994) (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Mais uma vez observa-se uma flexibilização, desta vez voltada para o atendimento dos brasileiros residentes no exterior, ou seja, de flexibilização para que exista mais abertura legal para a manutenção da dupla nacionalidade.

Na Constituição da República Federativa de Cabo Verde, o Artigo 5º que trata da Cidadania estabelece o seguinte:

1. São cidadãos cabo-verdianos todos aqueles que, por lei ou por convenção Internacional, sejam considerados como tal.

2. O Estado poderá concluir tratados de dupla nacionalidade.

3. Os Cabo-verdianos poderão adquirir a nacionalidade de outro país sem perder a sua nacionalidade de origem

4. A lei regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, bem como o seu registo e prova

(Constituição da República de Cabo Verde)

Ainda sobre a cidadania, no Artigo 39º afirma-se: “Nenhum Cabo-verdiano de origem poderá ser privado da nacionalidade ou das prerrogativas da cidadania”. A partir da observação deste artigo, notamos que nesta constituição existe uma flexibilidade para dupla nacionalidade ainda maior que na Constituição brasileira.

No que diz respeito especificamente à concessão de direitos aos expatriados, o Artigo 22º, Princípio da Universalidade, sublinha explicitamente o caráter transnacional desta nação: “2. Os cidadãos cabo-verdianos que residam ou se encontrem no estrangeiro gozam dos direitos, liberdades e garantias e estão sujeitos aos deveres constitucionalmente consagrados que não sejam incompatíveis com a sua ausência do território nacional.”

Tais direitos incluem os direitos políticos ativos e passivos em eleições legislativas e presidenciais extremamente importantes para a manutenção de vínculos com o País.

A menção aos emigrantes na Constituição da República Cabo-verdiana não fica restrita aos artigos que tratam apenas da nacionalidade. Como exemplo destas menções temos no Artigo 7º, Tarefas do Estado, a Alínea “g” que frisa como tarefa estatal “Apoiar a comunidade cabo-verdiana espalhada pelo mundo e promover no seu seio a preservação e o desenvolvimento da cultura cabo-verdiana”. Esta tarefa do Estado relaciona-se com o objetivo exposto na Alínea “e” do Artigo 78º, Direito à Cultura, a qual menciona que o Estado deve “Promover a participação dos emigrantes na vida cultural do país e a difusão e valorização da cultura nacional no seio das comunidades cabo-verdianas emigradas”. Nesta mesma linha de valorização da diáspora, no Artigo 11º, Relações Internacionais, consta que “6.O Estado de Cabo Verde mantém laços especiais de amizade e de cooperação com os países de língua oficial portuguesa e com os países de acolhimento de emigrantes cabo-verdianos”.

Postas estas especificidades das Constituições de Brasil e de Cabo Verde, consideramos poder explicitar como manifesto o caráter transnacional destes Estados tal como referenciado por Levitt e Glick Schiller (2010). Este caráter torna-se relevante para nossa investigação na medida em que teremos em consideração as políticas destes Estados em relação às suas diásporas, o eventual papel das diásporas como agentes do desenvolvimento e a interação que estabelecem com as suas associações.

Nos próximos tópicos abordaremos as políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano em relação às suas diásporas, de modo a observar como as características do Estado-nação transnacional se evidenciam por meio das políticas que estes Estados

mantêm para com os seus emigrantes. Apontaremos também a atuação das associações da diáspora no processo de formulação e implementação dessas políticas.

#### **1.4. - A Diáspora Brasileira e as Políticas de Estado**

O Brasil, até a década de 1980, era caracterizado eminentemente como um país de imigração. Entretanto, a partir da citada década esta situação começou a ser revertida em virtude de uma série de fatores ligados não só, mas especialmente à crise económica enfrentada pelo País. Dentre os fatores económicos que tiveram peso para a inversão do fluxo migratório no Brasil, podemos citar o segundo choque de preços do petróleo, a crise da dívida de 1982 e os planos económicos que não tiveram êxito em controlar a inflação crescente. Instaurou-se, assim, um cenário de recessão económica que reduziu as oportunidades do mercado de trabalho, facto que incentivou muitos jovens a emigrar. Esta década ficou amplamente conhecida como “década perdida”, especialmente devido à falta de perspectivas para a juventude (Barreto, 2009: 264).

É ressaltada, ainda, a influência que a reestruturação produtiva causada pela globalização teve para além da redução dos postos de trabalho, sobre o barateamento dos meios de comunicação e de transporte, o que facilita a articulação das redes sociais transnacionais. Às questões de ordem económica somam-se outros fatores os quais estão intrinsecamente ligados à qualidade de vida tais como “violência, falta de segurança, não valorização pessoal, poucas perspectivas profissionais, desencanto com a política nacional e com o Judiciário, entre outros” (Milesi e Fantazini 2008: 2).

De acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores que reúnem dados recolhidos em Embaixadas e Consulados que informaram sobre a presença de brasileiros em suas jurisdições, e tendo como referência o ano de 2010, esta estimativa apontava o número de 3.122.813 brasileiros no exterior. Entretanto, esses dados oficiais baseiam-se em dados que não exprimem perfeitamente a realidade, pois é sabido que existe uma grande quantidade de brasileiros indocumentados fora do País<sup>20</sup>. Tendo em vista que a migração indocumentada impõe uma série de dificuldades metodológicas para a recolha desses dados, o Brasil incluiu também em seu censo nacional de 2010 perguntas sobre

---

<sup>20</sup> O documento Brasileiros no Mundo – Estimativas, apresentado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil desde o ano de 2008 tem como base estimativas locais como levantamentos oficiais e estimativas de organizações não-governamentais e pesquisas dos média, além de estimativas dos postos baseadas na emissão de documentos e prestação de serviços (Consulados e Embaixadas). Assim, estas estimativas apresentaram as seguintes oscilações no ano de 2007: maior estimativa (3.735.826), menor estimativa (2.059.623), estimativas dos postos (3.044.762). Já em 2009, tendo em consideração o ano de 2008, foi apresentada uma estimativa única de 3.040.993 brasileiros no exterior. Com estas informações observa-se que as estimativas flutuam entre 3 e 4 milhões,

brasileiros emigrados às famílias entrevistadas. Os destinos identificados como mais frequentes são Estados Unidos, Japão, Canadá, e entre os países da União Europeia os principais são Reino Unido, Portugal, Espanha e Itália. Existe ainda um fluxo significativo para países vizinhos da América do Sul, como Paraguai, Argentina, Suriname, Guiana Francesa, Bolívia e Uruguai.

Esta população emigrada apresenta um perfil diversificado, sendo composta tanto por profissionais qualificados, quanto por indivíduos de baixo nível educacional. Importa porém, considerar que muitos brasileiros ocupam no exterior postos de qualificação mais baixa dos que ocupavam no Brasil, ou que deveriam corresponder às suas reais qualificações<sup>21</sup>.

Renan Paes Barreto, Cônsul-Geral do Brasil em Lisboa aponta como elementos positivos desse movimento emigratório:

“Entre os elementos positivos desse processo, poderíamos mencionar um vertiginoso crescimento das remessas (teriam ultrapassado os US\$ 7 bilhões em 2008), a abertura de novas oportunidades de emprego e negócios e a criação de redes sociais organizadas pelo mundo fora. Consequentemente, começaram a editar-se jornais e revistas destinados à comunidade, inauguraram-se estações de rádio e televisão comunitárias para os brasileiros e, em algumas situações, a colônia brasileira passou até a usufruir de um certo poder na política local.”<sup>22</sup> (Barreto, 2009: 264).

O diplomata menciona também a influência das igrejas evangélicas brasileiras, a abertura de negócios que divulgam produtos brasileiros e a influência do *showbusiness* que divulga o trabalho de artistas brasileiros e que junto com as emissoras de TV, Globo e Record, também auxiliam os brasileiros no exterior a preservar a sua identidade cultural.

Este fenômeno migratório desencadeou uma série de problemas envolvendo a comunidade brasileira, a qual passou a sofrer com discriminação e a estigmatização e com condições de vida precárias e, por vezes, exploração de empregadores e máfias da prostituição. Neste contexto, iniciou-se a organização da comunidade emigrada nos vários países de acolhimento, a qual tem buscado articular-se para exigir a proteção de seus direitos tanto por parte do país acolhedor, quanto por parte do próprio Estado Brasileiro. Neste enquadramento, Milesi e Fantazini (2008), assim descrevem o movimento gerado pela organização dos emigrantes:

---

<sup>21</sup> Teresa Sales (1999:105) relata este fenômeno em sua pesquisa de campo na região da Grande Boston.

<sup>22</sup> O Cônsul ressalta o caso de Nova Iorque. Rudolph Giuliani, Presidente da Câmara Municipal denominou uma parte da Rua 46 em Manhattan de Little Brazil por influência de empresários brasileiros da região que apoiaram a candidatura de um vereador que inclusive foi eleito pelo peso dos votos dos brasileiros.

“Não obstante a adversidade deste contexto, ou mesmo em função dele, positivo é constatar que surgem iniciativas e que estas se fortalecem em favor da causa: os emigrantes passaram a se organizar e, assim, despertam a atenção do Estado e da sociedade brasileira; a Academia passa a investigar os fatores, as preferências e as dificuldades dos emigrantes; entidades da sociedade civil articulam-se para apoiar e oferecer espaços e canais de manifestação; instituições do Estado brasileiro voltam sua atenção à nova realidade dos cidadãos em movimento; o parlamento inicia processos de debates e audiências públicas para visualizar o panorama que se desenha e agir em face das necessidades e demandas que dele emergem”. (Milesi e Fantazini 2008: 4)

Além das reivindicações junto aos Estados para a promoção dos direitos fundamentais, Miles e Fantazini ressaltam que as associações, sejam elas formais ou informais, têm entre seus objetivos conscientizar os imigrantes sobre seus direitos e dar visibilidade à comunidade. Neste contexto, estas organizações promoveram eventos que foram importantes para o reconhecimento das reivindicações das comunidades emigradas. Estes autores destacam três eventos que representam momentos importantes de mobilização da sociedade civil<sup>23</sup>:

Entre esses eventos, podemos destacar o I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, promovido pela Casa do Brasil de Lisboa em 1997, o qual reuniu representantes do movimento associativo de países diversos, acadêmicos, jornalistas e representantes do Estado Brasileiro do Poder Executivo e Legislativo, o Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior, que em sua primeira edição, em 2002, discutiu melhores formas dos Poderes do Estado Brasileiro atenderem a população emigrada. Neste encontro foi elaborado o *Documento de Lisboa*, através do qual solicita-se que o Estado brasileiro viabilizasse políticas públicas para a defesa dos direitos fundamentais dos brasileiros no exterior, propõem-se representação política para as comunidades emigradas, melhoramento da atuação das Embaixadas e Consulados, dotações orçamentárias, facilitação de serviços bancários, entre outras propostas. Este evento deu origem a uma proposta de criação de um grupo de trabalho na Comissão dos Direitos Humanos e Minorias Étnicas da Câmara dos Deputados para a elaboração de tais políticas públicas.

Em Boston, representantes da comunidade brasileira reuniram-se com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Desde a sua candidatura presidencial, Lula mostrava-se interessado na temática dos emigrados, proferindo enquanto candidato, a chamada “Carta

---

<sup>23</sup> Para detalhes da organização desses eventos onde são apresentadas as contribuições de diversos atores envolvidos e seus processos de articulação ver Milesi, Rosita; Fantazini, Orlando. 2008. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior - O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em [http://rede-brasileira.eu/atividades/i\\_conferencia\\_comunidades\\_brasileiras\\_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniLaConferenciaRio.pdf](http://rede-brasileira.eu/atividades/i_conferencia_comunidades_brasileiras_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniLaConferenciaRio.pdf)

aos brasileiros que vivem longe de casa”<sup>24</sup>, na qual apresentava propostas de políticas relacionadas com a criação de órgãos junto aos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, redução das taxas sobre as suas remessas e criação de representações de brasileiros para contato com Consulados e Embaixadas. Foi então desencadeado um processo de aproximação com os Consulados, sendo montada uma comissão para que fossem apresentadas demandas e propostas para o melhoramento dos serviços.

Em virtude das dificuldades de implementação das propostas da *Comissão dos Direitos Humanos e Minorias Étnicas*, ativistas e lideranças da comunidade organizaram em 2005 um evento de amplitude nacional nos EUA para apresentação de demandas, onde se fizeram presentes diplomatas, parlamentares e investigadores. Assim, na *1st Brazilian Summit* foi proferida a Carta de Boston. Nesta Carta foram renovadas as reivindicações anteriores e pleiteada a abertura de novos postos consulares, de consulados itinerantes, a par da reestruturação de serviços consulares, de apoio para as organizações representativas e adoção de políticas de Estado para o tratamento dos interesses da comunidade. Foi solicitada também a atuação do Governo brasileiro perante o Governo dos Estados Unidos sobre facilitação de vistos de entrada e processos de reunificação familiar.

Com semelhante estrutura de articulação entre Estado, associações de imigrantes e organizações da sociedade civil que lidam com as migrações, tais quais a OIM, o Instituto Migrações e Direitos Humanos, o Instituto Universitas e a Fundação Alexandre de Gusmão, assim como a Cáritas Internacional da Bélgica e a entidade *Entraide et Fraternité*, entre outras, foi realizado em 2007, na Bélgica, o *II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa* de onde nasceu o *Documento de Bruxelas*.

Este documento incorpora o *Documento de Lisboa* com a adição das seguintes temáticas; encontros periódicos com o Ministério das Relações Exteriores, facilitação de acesso a documentos, a realização de acordos bilaterais e multilaterais para implementação de políticas voltadas para a educação, para o trabalho, para a cultura, etc., apoio para as associações representativas e reafirmação da necessidade de uma política perante de Estado, entre outras. Neste evento foi proposta a criação de uma Rede de Organizações para trabalhar com os brasileiros na Europa.

Esta Rede de Brasileiros e Brasileiras no Exterior proposta em Bruxelas desenvolveu-se de tal forma que veio a tornar-se um importante espaço de diálogo entre o Estado Brasileiro, as associações da diáspora e os demais atores da sociedade civil

---

<sup>24</sup> Interessante notar a referência à expressão “longe de casa”, pois esta enfatiza o imaginário do Brasil como “casa”, remetendo à ideia de que os brasileiros que vivem no exterior estão deslocados da sua casa original. Entretanto, podemos refletir sobre o facto de muitos brasileiros poderem considerar que as suas “casas” não estão mais no Brasil, mas sim no seu país de acolhimento.

interessados na temática das migrações. Como expressão do trabalho desta Rede, em seu terceiro encontro, em 2009, realizado em Barcelona foi proferido um novo documento, o qual recebe o mesmo nome da cidade anfitriã do evento. Este documento, proferido em um momento em que o Estado Brasileiro já havia iniciado trabalhos para o fortalecimento do diálogo com a diáspora, “significa o avanço na priorização estratégica das propostas” como menciona o Relatório Final do Encontro<sup>25</sup>.

Toda esta movimentação da sociedade civil, articulação em rede entre si e com o poder estatal, gerou frutos que puderam ser vistos a partir de iniciativas do Estado Brasileiro em relação a sua diáspora. Em 2006, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, por meio do Decreto nº 5.979/06. Dentre as prioridades desta Subsecretaria, destacamos:

“A realização de gestões voltadas à criação e preservação de ambiente favorável às comunidades brasileiras no exterior, bem como a adoção de medidas voltadas à sua valorização, autodesenvolvimento, bem-estar e inserção harmônica nas sociedades locais, sem prejuízo da manutenção dos vínculos com o Brasil.” (Brasil, Decreto nº 5.979/06)

A criação desta Subsecretaria marca o início de uma nova fase de aproximação do Estado com a diáspora. Assim, em 2008, foi realizada a I Conferência Brasileiros no Mundo, um evento que tem como objetivo estabelecer um diálogo consistente com os representantes da diáspora para apresentação de demandas e busca de soluções para os problemas que assolam estas comunidades. Neste mesmo ano, o Presidente Lula fez um pronunciamento televisivo aos Brasileiros no exterior, no qual enfatizou a importância da diáspora para o País, inclusive, em termos de desenvolvimento nas seguintes palavras:

“O fato de vocês olharem para o Brasil e se preocuparem com o seu destino já diz muito sobre a alma do nosso povo. Hoje, cerca de milhão e meio de brasileiros vivem no exterior, mas a grande maioria mesmo longe de casa continua contribuindo para o desenvolvimento do nosso País, seja divulgando a nossa cultura, seja enviando recursos para os seus familiares. Só no ano passado foram 6 bilhões e 400 milhões de dólares que entraram no Brasil graças ao trabalho suado de brasileiros e brasileiras como vocês no exterior, Trata-se de um investimento silencioso, invisível que ajuda o Brasil de muitas maneiras. Com esses recursos, muitas famílias aqui podem comprar ou reformar a sua casa, abrir um negócio, gerar empregos e movimentar a economia local. Só temos uma maneira de retribuir essa contribuição, trabalhar pra melhorar a assistência e a proteção a todos vocês.” (Pronunciamento do Presidente Lula em 2008).

---

<sup>25</sup> Para a elaboração do Documento de Barcelona foram organizados grupos de trabalho com os temas Religião, Sociedade e Política, Cultura e Comunicação, Gênero, Educação e Pesquisa, somados a discussões sobre a estrutura e a formalização da Rede, A Nossa Rede, Questões de Representatividade e a Agenda dos Emigrantes.



A fala do então Presidente remonta a um momento político de reconhecimento da importância da diáspora, no qual o Estado fortaleceu o diálogo com seus expatriados. Neste contexto, a situação das comunidades no exterior é identificada como uma prioridade dentro do governo Lula e dentro do Ministério das Relações Exteriores e em 2009, pela primeira vez, o tema “Brasileiros no Mundo” é discutido no Seminário de Política Externa da Fundação Alexandre de Gusmão<sup>26</sup>. Na Conferência Brasileiros no Mundo, foi encarada como um momento histórico de aproximação da diáspora brasileira com o Estado. Neste contexto, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorin ao ser indagado sobre como a diáspora brasileira, que no passado era vista de forma negativa, poderia representar um fator positivo para o País, declarou:

“Olha, eu acho que a pessoa que emigra leva sua cultura, mas também absorve muita coisa, pode nos dar muita coisa de volta, tanto no campo científico, no campo cultural, com novas ideias, pessoas que voltam, que fazem suas economias e se transformam em pequenos empresários no Brasil. Então, nós vemos a diáspora como, digamos, uma expansão, obviamente uma expansão pacífica e sempre respeitosa das leis das soberanias locais, do Brasil no melhor sentido da palavra e temos que encontrar formas para que esses brasileiros que estão fora se sintam participantes de tudo que acontece no Brasil, da política, da cultura, passando naturalmente pelo exporte.” (Celso Amorin, 2008, documentário da I Conferência Brasileiros no Mundo).

Assim, neste encontro surgiram as bases para a formação de um Conselho de Representantes<sup>27</sup> (em um formato com maior grau de institucionalização que os Conselhos de Cidadãos que surgiram na década de 1990<sup>28</sup>) e da organização das reivindicações que, por sua vez, foram melhor trabalhadas no ano seguinte. Foi também neste momento que emergiu a proposta de criação da Rede da Diáspora Científica. Considerando a temática da diáspora científica, nesta Conferência, o Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras, Oto Maia, fala sobre a questão da fuga de cérebros:

“A preocupação com a perda de cérebros, é evidente que tem que haver. Nós temos que valorizar o investimento que o país faz na formação de quadros e procurar trazê-los para o Brasil, mas começou-se também a descobrir que muitas vezes esses quadros, esses brasileiros, esses cientistas que estão no exterior, eles podem ajudar o Brasil onde estão, eles podem ser úteis ao Brasil lá fora também.” (Oto Maia, 2008)

---

<sup>26</sup> A Fundação Alexandre de Gusmão é atrelada ao Ministério das Relações Exteriores. Foi a partir de registros visuais produzidos por esta Fundação que retiramos falas e informações sobre as Conferências Brasileiros no Mundo. Os vídeos estão disponíveis em [http://www.youtube.com/watch?v=Q5R\\_3RMZdkY](http://www.youtube.com/watch?v=Q5R_3RMZdkY), <http://www.youtube.com/watch?v=cbTHw2chNvg>, <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyliT21Bg>.

<sup>27</sup> Os Conselhos de Cidadãos funcionam em uma determinada jurisdição consular com a finalidade de serem espaços informais de discussão entre as comunidades e os representantes dos postos. O mais antigo é o de Boston, criado em 1996.

A maior parte dos convidados da diáspora para este evento eram representantes associativos. Neste contexto, foi ressaltada por representantes do Estado a importância do movimento associativo da diáspora, sendo inclusive valorizado a sua expansão e aprofundamento.

Na II Conferência, a partir da interação com representantes de outros Ministérios, como o da Educação, da Cultura e da Previdência Social, foram reforçadas antigas reivindicações. Tais reivindicações concentraram-se em alguns eixos como cultura e educação (temáticas ligadas à manutenção dos vínculos com o Brasil, especialmente dos descendentes de emigrantes e ao reconhecimento de diplomas adquiridos no exterior), trabalho, previdência social e saúde, melhoramento dos serviços consulares, regularização documental e representação política (tanto no âmbito da comunidade como no da representação parlamentar<sup>29</sup>).

Na III Conferência, em 2010, estas reivindicações deram origem à Ata Consolidada das demandas das comunidades. Nesta Conferência também foram dados outros passos importantes, como a tomada de posse dos primeiros titulares do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior e expedição do Decreto 7.214 de 15 de Junho de 2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo – CBM e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior – CRBE. Dentre as diretrizes desta política nós destacamos algumas que se relacionam estreitamente com o objeto da nossa investigação:

IV - promoção do autodesenvolvimento e de melhores condições de vida aos brasileiros que vivem no exterior, inclusive mediante a prestação de serviços consulares de segunda geração, como nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;

VI - defesa e apoio das comunidades brasileiras no exterior, e valorização e aprofundamento do conhecimento sobre o seu perfil, de forma a destacar sua colaboração para os países receptores;

VII - incentivo à inserção harmoniosa da comunidade brasileira na sociedade local, sem prejuízo da preservação da identidade brasileira e dos vínculos com o Brasil;

VIII - realização de parcerias para aproveitamento do potencial dos brasileiros no exterior, com destaque para comunidades específicas, tais como científica, cultural, jurídica, política e esportiva, com o objetivo de promover o Brasil, sua cultura e seus produtos;

---

<sup>29</sup> O Deputado Cristóvão Buarque propões em 2005 uma Proposta de Emenda Constitucional (nº 5 de 2005) que Altera o Artigo 45 da Constituição para conceder ao brasileiro residente no exterior o direito de votar nas eleições a escolherem representantes legislativos.

A intensificação das comunicações, em geral, e as Conferências em particular deram margem a uma prestação de contas inédita na história das relações do Estado com a diáspora. Neste contexto, o Ministério mantém no portal Brasileiros no Mundo desde de Julho de 2009 um informativo que serve também para esta prestação de contas. Ao observamos a sequência desses informativos, notamos certos avanços provenientes de acordos bilaterais ou multilaterais, especialmente no campo da previdência social (acordos com Japão e Alemanha e o Acordo Ibero-americano), sendo estes importantes para questões relativas ao desenvolvimento porque proporcionam o resgate de pensões por tempo trabalhado em países diferentes, também observa-se ações relativas ao saque do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) em repartições consulares, projeto piloto iniciado no Japão com expansão para Estados Unidos e recentemente para Bélgica, França, Holanda e Irlanda.

No âmbito da cultura, o Ministério tem promovido cursos de formação de professores de Português como língua de herança e também um concurso de desenho infantil com a intenção de manter vinculados ao Brasil os filhos dos emigrantes. Além disso, o próprio Departamento de Cultura do Ministério das Relações Exteriores reconhece a importância de estabelecer parcerias com as organizações da diáspora para a promoção da cultura brasileira, articulando-se, portanto, com a Subsecretaria-Geral de Brasileiros no Exterior e com o Ministério da Cultura e organizações da diáspora no exterior.

Além dessas ações, há uma série de esforços para melhorar o atendimento consular que vão desde a criação de novos consulados à criação de uma Ouvidoria Consular, passando pela intensificação da ocorrência dos chamados consulados Itinerantes. Formam também elaboradas cartilhas, tais como, a Cartilha de Orientação Jurídica aos Brasileiros no Exterior, a Cartilha da Semana do Trabalhador, evento que vem se expandindo por diversos países, a Cartilha de Retorno ao Brasil, entre outras produzidas por representações locais.

A partir das informações e dos discursos políticos expostos, observamos que o Estado Brasileiro reconhece o potencial que a sua diáspora representa em termos de desenvolvimento do País e como ela vem trabalhando para valorizar este potencial, especialmente no que diz respeito à proteção e concessão de direitos. Interessante notar no pronunciamento do Ex-presidente transcrito o trecho “Só temos uma maneira de retribuir essa contribuição, é trabalhar pra melhorar a assistência e a proteção a todos vocês”.

Sendo considerado o crescimento económico do Brasil nos últimos anos, tem havido um retorno maciço de brasileiros a sua terra natal, Neste contexto, o Estado, além de produzir uma cartilha com orientações para o retorno, tem direcionado um de seus eventos, a Semana do Trabalhador, para o orientar seus expatriados que pretendem retornar. Um exemplo dessas ações é a divulgação de cursos à distância e presenciais promovidos por organizações parceiras como o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), com vistas a reintegração no mercado nacional dos retornados.

### **1.5. - A Diáspora Cabo-verdiana e as Políticas de Estado**

Cabo Verde é um Estado insular da África subsaariana formado por 10 ilhas localizadas no Atlântico, o qual recentemente passou dos grupos dos Países Menos Avançados para o dos Países de Desenvolvimento Intermédio. Sendo Cabo Verde uma referência no Continente Africano, a União Europeia adotou, em 2007, uma parceria especial com este País e em seguida, no ano de 2008, foi assinado o acordo político referente a uma Parceria de Mobilidade entre Cabo Verde e a União Europeia, com subscrição de Portugal, Luxemburgo, França, Espanha e Holanda. Nesta Parceria as partes concordam em cooperar nas áreas da migração legal, da migração e do desenvolvimento e do combate à migração “ilegal”. Basicamente existe o compromisso de troca da cooperação para o combate à migração “ilegal” pela facilitação da migração circular e de retorno, embasada em um discurso de migração e desenvolvimento<sup>30</sup>.

Devido ao seu carácter insular, este País não tem terras férteis para o desenvolvimento da agricultura, tendo suas principais atividades em torno da pesca e do turismo. Devido às árduas condições de vida neste País, este possui um enorme população emigrante, assim, o número de expatriados e seus descendentes é superior ao número de habitantes no território nacional, Nas ilhas há 491.875 habitantes, enquanto a população expatriada gira em torno de 517.790<sup>31</sup>.

Por consequência de crises alimentares e da falta de emprego, a emigração apresentou-se como oportunidade para muitos ao longo da história de emigração livre do País. Desta forma, houve tanto a emigração de trabalhadores não-qualificados e

---

<sup>30</sup> No próximo capítulo trataremos novamente desta parceria.

<sup>31</sup> Informação proveniente do Instituto das Comunidades no ano de 2009.

semiquilificados, quanto a de profissionais qualificados e estudantes. Os principais países de destino são Portugal, Estados Unidos, França e Holanda com um quantitativo considerável também em países como Luxemburgo, Itália, Espanha e Suíça. Existe também uma comunidade em São Tomé e Príncipe, identificada pela sua vulnerabilidade, e no Senegal. Na América Latina, o Brasil é destaque como país de destino.

As remessas financeiras são altamente importantes para a economia do País no sentido direto de custear necessidades básicas, mas também no sentido de mobilização de negócios locais, que por sua vez, geram empregos. De acordo com dados do Banco de Cabo Verde (2009), as remessas apresentaram um crescimento contínuo com pequenas oscilações entre 1990 e 2008. No ano de 2010 o PIB de Cabo Verde era de 1,65 bilhão de Dólares, nesse montante, as remessas representam 9,4%, tendo um valor de 144 milhões de Dólares<sup>32</sup>.

A partir desta conjuntura, o Estado de Cabo Verde busca incluir a relação com a sua diáspora na sua agenda sobre desenvolvimento. Tal inclusão passa ainda pelas tradicionais políticas de manutenção dos laços com a diáspora e de apoio aos emigrantes em diversas áreas.

Desde de sua independência, o Estado Cabo-verdiano já demonstrava reconhecimento da importância da sua diáspora para o desenvolvimento económico e social do País. Esta facto expressa-se na criação de estruturas na forma de órgãos governamentais voltadas para a temática da emigração, na celebração de acordos bilaterais e multilaterais na área da segurança social e na implementação de programas voltados para a exploração do potencial da diáspora em vertentes diversas.

Logo no contexto pós-independência, foi criado um departamento estatal responsável pelos assuntos da emigração no organograma do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Direção Geral de Emigração e Serviços Consulares. Em 1984, foi criado o Instituto de Apoio ao Emigrante, cuja finalidade era estabelecer a ligação entre o emigrante e os serviços estatais e privados que lhes fossem necessários, mantendo-os ligados a Cabo Verde, Neste enquadramento temporal observa-se a movimentação de recursos para garantir apoio consular aos emigrantes e facilitar o retorno temporário ou definitivo destes.

Cardoso (2008: 199-200) indica que a questão emigratória ganhou destaque desde os primeiros programas dos Governos do Estado Cabo-verdiano, enfatizando também que

---

<sup>32</sup> Dados de Banco de Cabo Verde publicados Agência Angola Press, Cabo-Verde Governo quer remessas de emigrantes direccionadas para novos investimentos, 20/04/2012. Disponível em [http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/afrika/2012/3/16/Governo-quer-remessas-emigrantes-direccionadas-para-novos-investimentos,c2615ce0-c3f1-4849-bae0-cf165c8b1b44.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/afrika/2012/3/16/Governo-quer-remessas-emigrantes-direccionadas-para-novos-investimentos,c2615ce0-c3f1-4849-bae0-cf165c8b1b44.html). Consultado em 09/05/2012.

esta presença apresentou certa evolução a cada programa governamental, destacando os elementos indicados em seguida.

No programa de 1981-1985 lemos:

“O nosso Governo, ciente do papel que cabe aos nossos emigrantes na Reconstrução Nacional, criará as condições necessárias à atração das suas poupanças e sua consequente aplicação em sectores produtivos da vida nacional, através da livre iniciativa de cada um ou da participação em sociedades mistas.”

No programa de 1986-1990, é destacada a importância das remessas para a balança comercial do País com ênfase no incentivo ao investimento nas áreas da indústria, pesca, construção civil e turismo. Com a democratização, em 1991, este processo de valorização continua a se consolidar com a criação do Conselho das Comunidades, um órgão consultivo que aparece no programa de governo de 1995-2000, no qual também foi enfatizada a questão da comunicação e informação das comunidades sobre a vida do País, o incentivo a pesquisas que levassem a um maior conhecimento das comunidades no exterior e a valorização da integração das comunidades nos países de acolhimento como um fator importante para o Estado. No ano de 2001, o Instituto de Apoio ao Emigrante foi substituído pelo Instituto das Comunidades que além das antigas tarefas do seu antecessor, incluiu em suas atividades a questão da integração dos emigrantes nos países de acolhimento, em consonância com os objetivos desse Instituto, foi criado o Fundo de Solidariedade das Comunidades.

Estas questões continuam a ser reiteradas em profusão nos programas seguintes, no Programa de 2001-2005 é reforçada a necessidade de integrar os emigrantes na vida nacional. No Programa 2006-2011 Cardoso (2008: 200) destaca o seguinte trecho no qual são apontadas prioridades:

“(…) o reforço da ligação a Cabo Verde das comunidades no exterior, para que se identifiquem cada vez mais com os valores da cultura cabo-verdiana, dando especial atenção às novas gerações; Continuar a incentivar e apoiar iniciativas empresariais das comunidades cabo-verdianas em Cabo Verde, prestando-se particular atenção à melhoria e clarificação do quadro de incentivos, dentro de uma política global e coerente de promoção de investimentos; Garantir, no quadro da implementação e funcionamento das Casas do Cidadão e das Casas de Direito, tratamento adequado à especificidade da demanda do emigrante, em particular no que respeita a habitação, direito de propriedade e actividade económica.” (Programa de Governo 2006-2011).

No ano de 2010 foi criado o Ministério das Comunidades, momento visto como novo ponto de inflexão das políticas voltadas para os emigrantes. Este novo Ministério ao qual o antigo instituto está subordinado, tem como objetivos “Participar na afirmação, regularização, integração e desenvolvimento das comunidades cabo-verdianas no exterior e projetar Cabo Verde através da sua cultura, ou seja a diplomacia Cultural”<sup>33</sup>, sendo suas principais atribuições:

Promover uma melhor integração das comunidades cabo-verdianas nos países de acolhimento e na vida política, económica e cultural de Cabo Verde

Apoiar o Associativismo como meio de valorização da cultura cabo-verdiana e de uma maior participação social e cívica do emigrante

Incentivar os emigrantes a participar em projectos voltados para o empreendedorismo e a criar negócios e empresas em Cabo Verde

Criar espaços de diálogo e de concertação entre as várias entidades envolvidas na temática das comunidades emigradas

Promover o intercâmbio entre os emigrantes e entre a diáspora e Cabo Verde

Atuar preventivamente no seio das comunidades emigradas para evitar situações que conduzam a deportações

Analisar, tratar e formular respostas e alternativas para as diferentes problemáticas subjacentes à emigração cabo-verdiana.

Ao destacarmos a sequência dos programas de governos ressaltando seu efetivo destaque para a importância que as comunidades emigradas têm para o País e para o seu desenvolvimento, observamos que existe o incentivo à participação da diáspora em um movimento associativo com a intenção de que estas associações sejam parceiras na realização dos objetivos do Estado, tanto nos objetivos explicitamente colocados pelo Ministério como a valorização da cultura e participação social e cívica do emigrante, como também nos demais objetivos concernentes, por exemplo, à integração no país de acolhimento, nos quais as associações podem funcionar como parceiras.

Como exemplo da relação das associações da diáspora com o Estado Cabo-verdiano, podemos mencionar a atenção que este confere ao Congresso dos Quadros e Dirigentes Associativos da Diáspora, pois autoridades cabo-verdianas têm marcado presença nesses congressos de modo a ouvir as demandas e sugestões das comunidades. Este Congresso

---

<sup>33</sup> Ministério das Comunidades- Políticas de Governo em Matéria de Emigração, [http://www.ic.cv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=26](http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=26), Consultado em 08/05/2012.

vem sendo realizado desde 1996, na sua origem teve por promotores importantes lideranças associativas cabo-verdianas em Portugal que desejam fomentar o diálogo sobre os problemas enfrentados pela diáspora em vários países de acolhimento.

Este Congresso de ocorrência quadrienal ganhou um formato institucionalizado com a criação da Associação dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora.

A cada edição existe uma temática geral a ser abordada sendo as primeiras respetivamente: *Nação Caboverdiana e a sua Expressão no Mundo* e *A Caboverdianidade: uma Força para a Ação*. A primeira dizia respeito especialmente à caracterização da diáspora, seus problemas e sua ligação com Cabo Verde. Já na segunda, a promoção do desenvolvimento do País aparece de forma explícita. No III Congresso, o tema foi *As Segundas Gerações da Diáspora Caboverdiana*, sendo no IV Congresso que a questão do desenvolvimento ganha total proeminência com o tema *A Diáspora Cabo-verdiana e o Desenvolvimento de Cabo Verde: Um Desafio de Cidadania*. Posteriormente, na V edição, o desenvolvimento volta a ganhar destaque com a temática *A Cultura Cabo-Verdiana como Factor de Identidade Nacional e de Desenvolvimento de Cabo Verde*.

Apesar da grande tradição emigratória, atualmente, Cabo Verde vive um momento de estabilidade social e sua economia tem apresentado oportunidades de desenvolvimento, especialmente no setor do turismo, por isso tem atraído imigrantes de outros países da costa africana. Este desenvolvimento, atrelado à dificuldade da entrada nos tradicionais países recetores tem reduzido as taxas de emigração nos últimos anos. Além disso, os programas que baseiam-se na migração circular, como os propostos na Parceria de Mobilidade com a União Europeia, podem promover saídas regulares que podem transformar-se em permanências irregulares<sup>34</sup> (Carvalho, 2010: 66-67).

Neste contexto, Cabo Verde incentiva e orienta o retorno de emigrantes qualificados e daqueles que queiram investir no País. Contudo, o Instituto das Comunidades buscou também incentivar a diáspora no sentido de a levar a promover ações para o desenvolvimento de Cabo Verde mesmo à distância. No âmbito do seu programa “Promover e Reforçar Parcerias”, foram desenvolvidos os projetos “Dias de Cabo Verde” e o “Diáspora Contributo”, os quais angariaram esforços para que profissionais qualificados e empresários residentes no exterior efetuassem atividades em Cabo Verde com o apoio técnico da OIM. Nestes programas, as associações participam como plataformas para a

---

<sup>34</sup> Desta parceria e dos problemas do conceito de migração circular nela empregado trataremos no capítulo seguinte.



divulgação dos programas. O Instituto também tem um programa para apoio da projetos propostos por associações<sup>35</sup>.

Com esses exemplos vimos que Brasil e Cabo Verde procuram ativamente manter vínculos estreitos com as associações da sua diáspora, de modo que essas organizações possam funcionar como elo entre o Estado e seus expatriados. As associações são pois fundamentais para o andamento das políticas públicas que esses Estados empreendem em relação às diásporas. Tais interações serão abordadas mais adiante no tratamento das relações entre Estado e sociedade civil e das redes de políticas públicas.

Pudemos observar, ainda, por meio da literatura disponível, que este interesse de aproximação às diásporas tem ocorrido de forma diferente entre os dois Países. Cabo Verde, com tradição emigratória bastante antiga, desde os primórdios da sua estruturação como Estado, buscou desde cedo um diálogo forte com a sua diáspora. Enquanto isso, o Estado Brasileiro foi despertando ao longo do tempo para a realidade da diáspora, em grande parte, devido à própria pressão que a comunidade expatriada foi exercendo ao longo das décadas mais recentes de emigração brasileira.

---

<sup>35</sup> Instituto das Comunidades, Programas/Projetos. Disponível em [http://www.ic.cv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6&Itemid=12](http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=12). Consultado em 10/05/2012.

## **Capítulo II - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal**

Neste capítulo trataremos do associativismo imigrante em Portugal abordando as suas características e como este movimento se desenvolveu no País, tendo como foco o seu processo de institucionalização e as suas relações com o poder estatal. Em seguida, faremos uma breve caracterização das duas diásporas em Portugal para que possamos observar que estas duas maiores comunidades imigrantes de origem lusófona têm traços em comum, nomeadamente no que concerne à heterogeneidade dessas populações e aos desafios que a integração coloca a estas comunidades. Indicaremos também algumas maneiras pelas quais as comunidades estabelecem relações com os seus Países de origem, seja pelo envio de remessas, seja pela manutenção dos vínculos culturais e simultânea divulgação desta cultura no País de acolhimento.

Neste enquadramento, abordaremos o movimento associativo dessas diásporas em Portugal, abarcando uma identificação das associações relacionadas com suas origens nacionais, bem como suas características gerais. Uma descrição mais detalhada sobre os objetivos e o funcionamento das principais associações será apresentado na parte empírica do trabalho.

### **2.1. - O Associativismo Imigrante em Portugal**

No que concerne ao associativismo imigrante, a literatura sociológica identifica duas funções estratégicas que estes grupos desenvolvem: visam a conservação, difusão e afirmação dos padrões culturais próprios dos imigrantes, bem como traçam estratégias de atuação relativas à inserção e integração na sociedade recetora. Neste contexto, é observada uma estreita relação entre o perfil das associações e as relações que seus membros estabelecem com a sociedade de acolhimento. Ainda, outros fatores influenciam as características do movimento associativo imigrante, tais como, razões para abandonar o território de origem, objetivos que norteiam o estabelecimento no país recetor, estratégias identitárias, estatuto jurídico e enquadramento legal que possuem no país de acolhimento, entre outros (Albuquerque *et al.*, 2000: 15-16)

Rex (1994: 13) caracteriza as associações de imigrantes como associações étnicas, devido aos objetivos de preservação de identidade cultural e fortalecimento dos laços grupais que podem perseguir. Sendo assim, este autor elenca quatro funções principais das associações de imigrantes: ajudar a vencer o isolamento social; afirmar e preservar os valores e crenças do grupo; proporcionar apoio assistencial; e promover os interesses do grupo, atuando também na resolução de conflitos com a sociedade de acolhimento. Como ressaltado pelo autor, além da preservação da identidade cultural, as associações também podem ter um papel importante na integração e na participação cívica dos imigrantes, esse fator relaciona-se com o tempo de permanência que as comunidades apresentam no país e com suas novas necessidades.

As associações podem funcionar como vetores que movem o acesso de representantes das comunidades perante organismos de decisão, nos quais assuntos relativos a sua comunidade são tratados. Ao proporcionar atividades específicas que promovem a integração, como cursos de formação, proteção de direitos dos imigrantes e luta pelo direito a voto, as associações podem, inclusive, funcionar como veículo de diálogo institucional entre a comunidade imigrante e as instâncias governamentais (Albuquerque *et al.*, 2000: 21-30).

Estas funções estão intrinsecamente ligadas aos direitos de cidadania, os quais historicamente estão associados à nacionalidade. Devido às barreiras que a nacionalidade impõe em termos de participação política aos imigrantes, as associações acabam por ter um papel proeminente no que diz respeito à participação democrática dessas comunidades no país de acolhimento, desse logo pela pressão que exercem sobre as estruturas políticas nacionais no sentido de estas considerarem a importância da concessão de direitos de participação política aos imigrantes. Carvalhais (2004: 175-178) ressalta a importância que o exercício dos direitos políticos, na sua condição de direitos humanos, é por sua vez fundamento estruturante para a construção de uma cidadania pós-nacional em sociedades plurais e tolerantes.

No que toca a temática das associações, a autora sublinha o caráter político e reivindicatório como um importante motor para a reestruturação do contrato social que é necessário para que os direitos de cidadania não fiquem restritos aos nacionais de um país. Tal estruturação baseia-se em uma relação de interdependência, diálogo e partilha de responsabilidades entre sociedade civil e Estado e na criação de novos espaços de democracia. Igualmente, Pereira (2010: 237) salienta que a participação política do

movimento associativo é capaz de gerar oportunidades de integração, citando algumas formas de intervenção que devem ser mais exploradas, como a obtenção da nacionalidade, de direitos eleitorais e a inclusão em demais instâncias de decisão política. Este tipo de reivindicação por participação cívica e política, geralmente só desenvolve-se quando uma comunidade já está bem estabelecida em um país. Sendo estas questões já discutidas em Portugal desde meados da década de 1990, pode-se considerar que o movimento associativo imigrante já alcançou certa maturidade em Portugal<sup>36</sup>.

Albuquerque *et al.* (2000: 36) identifica três fases do associativismo imigrante em Portugal. A primeira, nos meados da década de 1970 e década de 1980, foi a fase de *intervenção de emergência*, na qual o maior objetivo era atender as necessidades básicas dos recém-chegados. Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, iniciou-se um fluxo migratório das ex-colônias portuguesas e Portugal passou a somar a sua antiga tradição emigratória a experiência de tornar-se um país de imigração. A comunidade cabo-verdiana, por ser a de estabelecimento mais antigo, é a pioneira do associativismo imigrante em Portugal, por isso a antiga Casa de Cabo Verde, hoje Associação Caboverdena, fundada em 1969, praticamente iniciou esse tipo de associativismo no País.

Na primeira metade da década de 1990 foi a fase de *intervenção das associações como agentes de integração socioeconômica dos imigrantes*, na qual iniciou-se uma certa mobilização política em prol dos direitos de cidadania dos imigrantes e seus descendes. Neste momento, as associações passam a desenvolver projetos mais elaborados e com duração mais prolongada. A partir de meados da década de 1990, iniciou-se a fase de *maturação do movimento associativo*, nesta fase de maturação as associações de imigrantes ganharam um estatuto jurídico próprio com o Decreto Lei nº115/99 de 3 de Agosto e alcançaram proeminência nas discussões sobre elaboração de políticas públicas para esta categoria, inserindo-se, assim, no diálogo institucional com o poder local e nacional.

Neste cenário, as associações ganharam um caráter político reivindicatório e ganhou espaço um processo de profissionalização marcado pela capacidade dessas associações organizarem-se de modo a conseguir parcerias e financiamentos para as suas atividades. Este processo envolve o trabalho com instâncias burocráticas e até mesmo

---

<sup>36</sup> Antes da aprovação do estatuto jurídico própria das associações de imigrantes em 1999, quando não havia sido regulamentada a participação de imigrantes nas eleições locais, as Câmaras Municipais foram desenvolvendo mecanismos de consulta, como a Câmara Municipal de Lisboa que em 1993, criou o Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes de Minorias Étnicas. (Leitão (2008: 26-29). Este já é mais um exemplo de como as associações ganharam espaço interativo com o poder público, iniciando-se pelo nível local.

contratação de profissionais ou seleção de voluntários especializados Albuquerque *et al.* (2000: 52).

Como exemplo de um marco da mobilização política das associações de imigrantes, em 1992 ocorreu a primeira legalização extraordinária, processo que envolveu diversos atores da sociedade civil. Nesta época foi criado um Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização (SCAL) (1992-2001) que tinha como coordenador a Obra Católica Portuguesa para as Migrações a trabalhar juntamente com entidades como a Federação da Área Urbana de Lisboa do Partido Socialista e associações como a Casa do Brasil de Lisboa, a Associação Caboverdeana e a Associação Guineense de Solidariedade Social em função de uma causa comum, facto que estimulou a mobilização política deste movimento.

Deste período em diante, as associações foram ganhando proeminência no cenário político e nas discussões sobre a Lei de Imigração. Marca das novas relações do Estado Português com os seus imigrantes é a criação do cargo de Alto Comissário para Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), em 1996. Este passo é fundamental pois é a partir dele que a questão migratória começa a deslocar-se do âmbito do Ministério da Administração Interna, responsável pelas fronteiras, e caminha para a constituição de uma instância própria.

Com o surgimento do ACIME, as associações deram largos passos para a sua institucionalização ao ocuparem espaços como colaboradoras do Estado Português: no processo de regularização extraordinária de 1996 um representante das associações ganhou acento na Comissão Nacional de Regularização Extraordinária, atuando ao lado de Ministros de Estado e a partir da Lei 20/96 de 3 de Julho, as associações de imigrantes que trabalham contra o racismo e pela proteção dos direitos humanos foram constituídas como assistentes no processo penal de crimes xenófobos. Fundamental para o processo de institucionalização foi também a criação do Conselho Consultivo para Assuntos da Imigração (COCAI), pelo Decreto-Lei nº 39/98<sup>37</sup>, para a participação e colaboração das associações e de outros parceiros sociais no âmbito das políticas públicas voltadas aos imigrantes (Leitão, 2008: 29-30).

Finalmente, a Lei 115/99 de 3 de Agosto estabeleceu o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes. O Artigo 4º, Direitos das Associações, desta lei nos fornece

---

<sup>37</sup> Este Decreto foi alterado pela Lei 115/99 de 3 de Agosto sobre o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes.

uma boa visão panorâmica sobre o novo *status* destas associações em termos de reconhecimento e apoio por parte do Estado Português:

1 – As associações de imigrantes gozam dos seguintes direitos:

- a) Participar na definição da política de imigração;
  - b) Participar nos processos legislativos referentes à imigração;
  - c) Participação em órgãos consultivos, nos termos da lei;
  - d) Beneficiar de direito de antena nos serviços públicos de rádio e televisão através das respetivas associações representativas de âmbito nacional;
  - e) Beneficiar de todos os direitos e regalias atribuídos por lei às pessoas coletivas de utilidade pública;
  - f) Beneficiar de isenção de custas e preparos judiciais e de imposto do selo;
  - g) Solicitar e obter das entidades competentes as informações e a documentação que lhes permitam acompanhar a definição e execução das políticas de imigração.
  - h) Intervir junto das autoridades públicas em defesa dos direitos dos imigrantes;
  - i) Participar, junto das autarquias locais, na definição e execução das políticas locais que digam diretamente respeito aos imigrantes;
  - j) Beneficiar de apoio técnico e financeiro por parte do Estado, nos termos da presente lei.
- 2 – Os direitos previstos nas alíneas a) a f) do número anterior só podem ser exercidos pelas associações cuja representatividade seja reconhecida, nos termos do artigo seguinte. ( Lei 115/99 de 3 de Agosto de 1999).

O reconhecimento<sup>38</sup> de que se fala neste artigo é explicitado no Artigo 5º, diz respeito a requisitos de natureza burocrática, tais como, a publicação de estatutos, ter corpos sociais regularmente eleitos, inscrever-se no Registro Nacional de pessoas Coletivas e declarar que em seus objetivos visa promover os interesses dos imigrantes e também que suas atividades dizem respeito à realização concreta de atividades voltadas à integração.

Inicialmente, os recursos para o atendimento das associações pelo ACIME eram bastante escassos e este procurou apoio na parceria com outros Ministérios, como o do Desporto, o de Ciência e Tecnologia, o Instituto de Emprego e Formação Profissional e outros parceiros da sociedade civil, como a Obra Católica Portuguesa para as Migrações.

O tratamento da questão migratória teve variações de acordo com o partido político no poder, com a queda do Partido Socialista, por meio de Decreto-Lei nº 251/2002 de 22 de Novembro, o ACIME transformou-se no Alto Comissariado para as Migrações e Minorias Éticas, o qual foi se afastando de um caráter eminentemente político para aproximar-se de um órgão administrativo (Leitão, 2008: 34). Em 2006, com o retorno do Partido Socialista ao poder, o ACIME deu lugar ao ACIDI, o Alto Comissariado para a

---

<sup>38</sup> As associações que não tiverem o reconhecimento específico por esta lei determinado também gozam dos direitos estabelecidos nas alíneas g, h, i, j do Artigo 4º.

Imigração e Diálogo Intercultural estabelecido em 2007 como um instituto público integrado na administração indireta do Estado dotado de autonomia administrativa. A própria criação deste instituto foi motivada pelo diálogo já estabelecido entre os representantes das comunidades estrangeiras e o Estado Português.

O ACIDI marcou um novo momento nas relações do Estado com as associações. Além do aumento dos recursos repassados às associações, foram firmados protocolos para que pessoas ligadas às associações trabalhassem nas estruturas administrativas do ACIDI, especialmente no CNAI (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante. Segundo Leitão (2008: 35) devido a este fenómeno, as associações foram perdendo o seu carácter reivindicatório, acomodando-se nesta nova estrutura administrativa, facto que se expressa uma perda de autonomia em termos de ação estratégica.

Com a criação do ACIDI, o número de associações reconhecidas aumentou. De acordo com dados disponíveis em Julho de 2012 no sítio do Alto Comissariado, existem 130 associações reconhecidas. Estas associações podem beneficiar-se da expertise do Gabinete de Apoio Técnico das Associações de Imigrantes que tem como objetivos dar apoio a essas entidades na organização, execução e avaliação das iniciativas que estas pretendem desenvolver. Este Gabinete também assegura a colaboração técnica e o controle de gestão dos apoios financeiros prestados pelo ACIDI às atividades das associações de imigrantes<sup>39</sup>.

O ACIDI também funciona como gestor dos fundos europeus direcionados à integração dos imigrantes. Leitão (2008: 39) menciona alguns exemplos de fundos sobre os quais o ACIDI teve o papel de atuar como gestor: o eixo 6 do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013) intitulado Empregabilidade e Igualdade de Oportunidade, sendo as verbas comunitárias destinadas a este eixo cerca de 45 milhões de Euros. Soma-se a este montante o orçamento do Fundo de Integração atrelado ao Programa Quadro Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios, pois o ACIDI tem a cotutela do Fundo para a Integração com a Missão para Gestão dos Fundos Comunitários. Neste contexto, as associações passaram a ser contempladas com mais recursos e foi observada uma aproximação destas ao Alto Comissariado.

O fortalecimento do diálogo das instâncias governamentais com as associações de imigrantes aparece marcado em documentos que tratam da integração tanto no nível europeu como no nacional. Como exemplo deste fenómeno temos na “Agenda Comum

---

<sup>39</sup> Gabinete de Apoio <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/associacoes-de-imigrantes-em-portugal/gabinete-de-apoio>. Consultado em 10/05/2012.

para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia” da Comissão Europeia (COM(2005)389 final), menções sobre as associações de imigrantes como parceiros para a promoção de objetivos. No item 7, que trata da importância da interação entre imigrantes e cidadãos<sup>40</sup> dos Estados-membros, um dos objetivos a ser estimulado é: “Apoiar a cooperação transnacional a nível regional, local e municipal entre as autoridades públicas, as empresas privadas e a sociedade civil, incluindo associações de migrantes” (COM(2005) 389 final: 10). No item 9, que trata da participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, temos assinalada como estratégia de ação a necessidade de “Criar associações de migrantes capazes de aconselhar os recém-chegados e associar os seus representantes aos programas de acolhimento na qualidade de formadores e de modelos” (COM(2005) 389 final: 11).

Desde o I Plano para a Integração dos Imigrantes de 2007 as associações em Portugal são amplamente reconhecidas como parceiros nos mais diversos assuntos concernentes às comunidades estrangeiras em Portugal, tais como acolhimento, educação, temas trabalhistas, participação democrática, etc. No II Plano de Integração 2010-2013, esta tendência de encarar as associações como parceiras confirma-se:

“O II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010 -2013), tal como sucedeu com o anterior, foi elaborado a partir de um trabalho conjunto de todos os ministérios e de contributos e propostas solicitados à sociedade civil, designadamente, às associações de imigrantes, aos membros do COCAI, da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (CICDR), da rede de investigadores do Observatório da Imigração.” (II Plano de Integração 2010-2013: 6).

Ao ter em conta que as associações participaram da própria elaboração do Plano, a parceria com essas entidades está registada nas mais diversas medidas. Vale ressaltar que nos dois Planos aparecem medidas especificamente voltadas para o associativismo imigrantes, as quais tratam das questões de apoio em termos de recursos, gestão de projetos, formação de lideranças e ao reconhecimento da representatividade das associações de imigrantes, assim como a revisão da Lei das Associações de Imigrantes.

Um outro tema que aparece nesses Planos e que podemos identificar como relevante para este trabalho é o das relações com os países de origem. Na abrangência das medidas que tratam deste tema encontramos a criação de grupos de trabalho entre os países

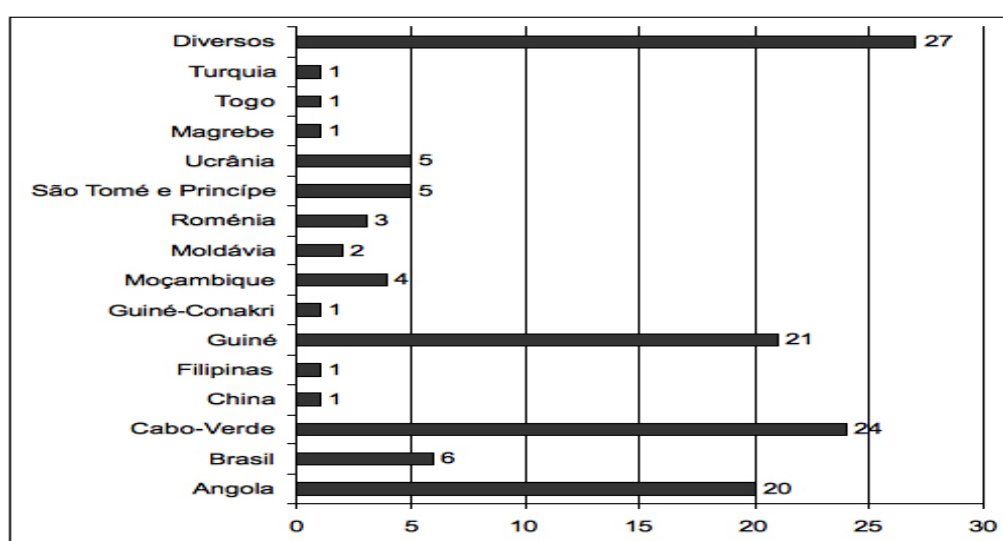
---

<sup>40</sup> Interessante notar esta distinção entre imigrantes e cidadãos. É como dizer claramente que os imigrantes estão na condição de não-cidadãos.



de origem e Portugal, o reforço da migração circular a partir de uma articulação com os países de origem para a manutenção de direitos adquiridos, a concessão de bolsas de estudos e a promoção do envolvimento das associações de imigrantes em Portugal no desenvolvimento dos países de origem, tendo em conta a política de Portugal de apoio ao desenvolvimento (II Plano de Integração dos Imigrantes, 2010: 38-39).

A maior parte das associações de imigrantes concentra-se na região metropolitana de Lisboa, por questões de concentração de imigrantes nesta região. A maior parte delas é de africanos, sendo a comunidade cabo-verdiana a que mais associações apresenta:



*Figura 1 - Associações de imigrantes em Portugal por comunidade de origem*

Fonte: ACIDI 2010, retirado do artigo de Maria Beatriz Rocha-Trindade, Associativismo no Contexto Migratório da Revista Migrações, edição temática Associativismo Imigrante (2010: 47).

Mendes (2010: 235) em uma reflexão sobre o associativismo imigrante em Portugal argumenta que o crescente número de associações nas últimas duas décadas responde a necessidades de articulação local e por isso, proliferam-se associações ao longo do território. Em contraste com o fortalecimento dos laços locais, essa proliferação também causa um certo enfraquecimento do movimento associativo devido a este fragmentar-se.

Por isso, Mendes afirma que a criação de Federações, como a Federação das Organizações Caboverdeanas e a formação da Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal são bastante importantes para fortalecer o associativismo imigrante. A Plataforma das Estruturas Representativas tem como objetivo servir como um espaço de diálogo e trocas entre as associações. A partir do funcionamento

em rede, esta plataforma tenta propiciar a formação de uma agenda comum. Por via desta concertação, as associações acabam por ganhar mais poder de negociação frente às autoridades portuguesas.

Além de estabelecerem uma ponte entre uma comunidade imigrante e o governo do país de acolhimento, as associações também podem funcionar como um fator de ligação entre os imigrantes e seu país de origem. Segundo Rocha-Trindade (1995: 185), as associações podem recorrer ao auxílio do Estado acolhedor, mas é mais natural que estas busquem o Estado de origem para apoio (na atualidade, pode-se dizer que o Estado Português tem apoiado mais as associações de imigrantes que os países de origem, pelo menos no que diz respeito ao Brasil e à Cabo Verde). Para além da manutenção da identidade cultural, a relação dos países de origem com suas diásporas, por intermédio das associações, pode envolver a manutenção de laços afetivos, os quais podem ser traduzidos por investimentos significativos para o país de origem.

Além disso, o próprio trabalho de fortalecimento da integração pode favorecer o envolvimento das diásporas em relação ao desenvolvimento dos seus países de origem ou em outras políticas que visem o estreitamento das relações com seus países com pro de objetivos variados, tais como, proteção de comunidades vulneráveis no exterior e projeção do país de origem. Exemplos deste fenómeno foram expostos no capítulo anterior quando tratamos das políticas do Brasil e de Cabo Verde em relação às suas diásporas.

Ainda no que concerne ao desenvolvimento e à ação transnacional, a interação entre local, tendo em conta que muitas associações têm o carácter local, e global aparece na noção de desenvolvimento comunitário, no qual as pessoas são colocadas como o principal recurso do seu próprio desenvolvimento, por isso, aposta-se na capacitação desses indivíduos para que eles ajam na identificação de carências e atuem sobre estas. Apesar de ter o foco na localidade, a noção de desenvolvimento comunitário relaciona-se com o nosso trabalho porque está ligado ao pensar localmente questões globais e ao agir localmente segundo pensamentos globais Além disso, também é possível explorar efeitos supralocais do agir localmente (Silva, 2004: 13). Isso é possível porque a tecido social da localidade liga-se a uma série de entidades que agem em coordenação multinível. Neste contexto, teremos em conta como atividades das associações em uma localidade pode relacionar-se com objetivos transnacionais, ou seja, objetivos que relacionam-se com o nexu migração-desenvolvimento, como a integração (que muitas vezes toma os agentes locais como promotores deste processo) e a manutenção dos laços com o país de origem.

O enquadramento aqui exposto sobre as relações do Estado Português com as associações de imigrantes ilustra como este diálogo foi se consolidando ao longo do tempo e de que maneiras as associações se fazem presentes na vida política do País. Pudemos observar que no que concerne à integração dos imigrantes e à formulação das próprias políticas de imigração, as associações são parceiras fundamentais e mesmo as relações destas com os países de origem estão a ser valorizadas pelo Estado Português e pela União Europeia. Tendo em vista que a integração e a manutenção dos laços com o país de origem podem ser encaradas como partes do ciclo que compõem o nexo migração-desenvolvimento já podemos considerar que o movimento associativo possui uma grande parcela de participação na promoção deste nexo. Neste contexto, observamos que as associações são importantes instrumentos da sociedade civil, tanto no âmbito local e nacional como no transnacional.

## **2.2. - O Associativismo da Diáspora Brasileira em Portugal**

Atualmente, a comunidade brasileira é a maior comunidade estrangeira residente em Portugal. Segundo o Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo do ano de 2011 do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a comunidade brasileira representa 25,5% da população estrangeira residente, correspondendo a 111.445 títulos de residência emitidos (SEF, 2012: 18). Aos números apresentados pelo SEF sobre residentes soma-se o contingente de pessoas em situação irregular e os brasileiros com dupla nacionalidade que também não aparecem neste dados, mas que certamente fariam aumentar o número declarado. Para termos uma ideia do vulto de imigrantes irregulares, inscreveram-se para a regularização, no ano de 2003, 30.000 brasileiros (Peixoto e Marques, 2006: 2). Além disso, os dados do Itamaraty referentes à estimativa de 2011 apontam para um contingente de 136.220 brasileiros em Portugal (MRE, 2011: 19). Apesar de ainda ser a maior comunidade, no momento, observa-se que existe um grande contingente de brasileiros em processo de retorno devido à grave crise económica em Portugal e ao momento de crescimento do Brasil.

A imigração brasileira em Portugal, como geralmente se identifica nos fluxos migratórios, é composta por vagas. Em meados dos anos de 1980, foi observada uma vaga de profissionais qualificados, em grande número de dentistas. A segunda vaga, que veio no fim dos anos de 1990, foi marcada por uma grande migração laboral caracterizada por

qualificações mais baixas (mão-de-obra semiquificada ou não qualificada) que concentrou-se na região de Lisboa. Este facto de mudança de perfil da imigração é ilustrado pelo número de brasileiros com autorização de residência registado pelo Instituto Nacional de Estatística. No Anuário Demográfico de 1986, no Norte Litoral, região que recebeu muitos brasileiros de ascendência portuguesa, concentravam-se 39% das autorizações de residência, enquanto a região de Lisboa apresentava 37%. Em contrapartida, no Anuário Demográfico de 2003 a situação inverte-se, Lisboa aparece com 48% das autorizações e o Norte Litoral com 28%<sup>41</sup>, pois a capital apresentava-se naquele momento como foco das oportunidades laborais. Apesar da migração laboral ter aumentado no fim dos anos de 1990, dados recolhidos pelo SEF e publicados pelo Instituto Nacional de Estatística entre 1999 e 2004 revelam que os brasileiros representam o grupo de nacionais não comunitários com o maior número de habilitações superiores, 20% em 2004 (Góis e Marques 2007: 67).

Somam-se a fatores como a partilha da Língua e do elevado número de brasileiros com ascendência portuguesa, a celebração de vários acordos bilaterais entre os dois Países, os quais podem facilitar os complicados trâmites burocráticos que envolvem a migração regular. Este fator diplomático pode ser encarado como facilitador da consolidação do fluxo migratório de brasileiros para Portugal. Sendo assim, podemos destacar o Acordo entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil sobre Contratação Recíproca de Nacionais, de 2003, que permite a obtenção de um visto de trabalho aos imigrantes brasileiros não legalizados em Portugal e aos portugueses em igual situação no Brasil, permitindo também outras facilidades para o tratamento de trâmites de contratação.

Podemos igualmente adicionar ao arcabouço jurídico cooperativo entre esses dois Países, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, de 22 de Abril de 2000, o qual abrange a Convenção do Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses que facilita o acesso a direitos civis e políticos. Anteriormente a estes acordos, em 1991 foi firmado o Acordo de Seguridade Social ou Segurança Social entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, o qual também traz benefícios aos trabalhadores migrantes.

---

<sup>41</sup> Estes dados foram retirados do Livro *Migração Brasileira em Portugal* organizado por Jorge Macaísta Malheiros. 2007. Neste livro, o artigo Os brasileiros em Portugal – a síntese do que sabemos, de autoria do organizador do livro, traz entre as páginas 21 e 24 gráficos que fazem referência ao Anuário Demográfico de 1986 e às Estatísticas Demográficas de 2003.

Além da migração profissional existe no País um grande fluxo de estudantes brasileiros. Apesar de existirem inúmeras controvérsias acerca da condição do estudante estrangeiro - se este é ou deve ser considerado imigrante ou se está em mobilidade - o facto é que os estudantes passam por um processo semelhante a qualquer residente (dependendo do seu tempo de estadia) perante o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sendo incluídos nos dados da comunidade estrangeira. Além disso, este dito período de mobilidade pode chegar a estender-se por períodos indeterminados ou mesmo alcançar um estado de permanência. Cumulativamente, muitos estudantes estrangeiros são também trabalhadores como forma de melhor suportar os encargos da sua educação e da sua deslocação. Em sumo, tecnicismos à parte, podemos considerar que os estudantes são na verdade estrangeiros residentes em Portugal. Como veremos mais adiante, o próprio conceito de migração circular que está a ser desenvolvido na União Europeia é confuso e chega a encarar a mobilidade de trabalhadores e estudantes como migração circular.

De facto, os estudantes nos interessam nesta investigação porque estamos em busca de analisar a promoção do nexu migração-desenvolvimento, considerando especialmente o desenvolvimento da comunidade imigrante e o desenvolvimento do país de origem. Neste enquadramento, a experiência migratória dos estudantes pode ser encarada como fator positivo para a promoção deste nexu.

Esta diferenciação por ondas confere à comunidade brasileira uma grande heterogeneidade em termos profissionais, de distribuição territorial, de condição simbólica em termos de integração, podendo sofrer mais ou menos discriminação, e obviamente, estas diferenças implicam um acesso diferenciado a recursos materiais e sociais. Existe também uma grande amplitude em termos de anos de permanência e de razões para migrar.

Em paralelo, também sabemos que atualmente, fruto da estagnação económica de Portugal, muitos brasileiros estão a retornar ao Brasil, sendo, inclusive, os maiores beneficiários dos programas de retorno voluntário, como está exposto nos relatórios do SEF de 2010 e 2011. Um exemplo dessas variações e uma indicação de que não apenas os estudantes têm planos de voltar ao Brasil, mas que imigrantes trabalhadores também pretendem retornar, pode ser retirado do estudo de Rossi (2004) sobre remessas.

Os estudos sobre remessas de brasileiros em Portugal são escassos e não são muito precisos porque as formas de envio de remessas são variadas, o que dificulta a recolha de dados. O estudo de Pedro Rossi (2004) que consiste em um inquérito por amostragem com a recolha de dados em Lisboa, Setúbal e Porto, abrangendo 400 inquéritos aplicados no

universo de clientes do programa de remessas do Banco do Brasil, 21 704, número que representava na altura 74,3% dos clientes do Banco expõe como os brasileiros tencionavam utilizar suas economias. Nesta pesquisa, foi identificado que 58% dos entrevistados destinavam as remessas ao auxílio familiar, 28,9% faziam poupança e 9,2% pagavam dívidas (Rossi, 2004: 17). No que concerne ao grupo que fazia poupança, 31,1% declararam pretender comprar um imóvel no Brasil, 24,7% pretendiam abrir um negócio, 8,7% comprar terrenos/investimentos agrícolas, 6,8% outros investimentos, 19,2% não sabiam e 9,7 não pretendia voltar (Rossi, 2004: 19). Rossi conclui que grande parte dos brasileiros vem a Portugal trabalhar, mas com planos de regressar ao Brasil e lá investir as suas poupanças.

Para que o fenómeno das remessas seja concretizado é necessário que o imigrante tenha uma certa integração social, pelo menos no que diz respeito ao emprego. Entretanto, esta não é a única maneira dele colaborar para o seu país de origem. Independente da atividade que venha a desempenhar, estar em situação regular é fundamental para que ele possa dispor dos mais diversos recursos no país de acolhimento, podendo, portanto, ter mais facilidade de colaborar com seu país de origem.

Ora, como vimos, as associações de imigrantes em Portugal têm empreendido uma luta bastante enfática na regularização dos imigrantes. Exemplo disso mesmo é a Casa do Brasil. A mais antiga associação de imigrantes brasileiros em Portugal, fundada oficialmente em 1992, embora reconhecida como associação de imigrantes, é na verdade uma associação aberta a todas as nacionalidades e configura-se como um espaço de diálogo da e com a sociedade civil portuguesa. Esta associação estabeleceu-se ativamente como ponte entre os brasileiros e o Estado Português nos processos de regularização extraordinária e continua nesta tarefa de consulta e colaboração com o Estado por meio do COCAI, da Plataforma de Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal e nas ativas relações com os projetos do ACIDI.

Como vimos no capítulo anterior, a Casa do Brasil também manteve constante diálogo com representantes do Estado Brasileiro, tendo sido um dos pontos altos desta relação a realização do Simpósio Internacional sobre Migração Brasileira, o qual deu impulso a uma posterior articulação entre as associações de brasileiros na Europa, fortalecendo este movimento para angariar reivindicações frente ao Estado Brasileiro. Em 2009, a Casa do Brasil organizou a primeira reunião entre as associações ligadas à comunidade brasileira em Portugal e participou, no mesmo ano, na coordenação do

primeiro encontro da Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa em Barcelona. A Casa do Brasil é partidária da união entre as associações de imigrantes e do maior rigor para o reconhecimento de associações pelo ACIDI (Vianna, 2010: 223).

Com a segunda vaga de imigrantes, a concentração de brasileiros na região metropolitana de Lisboa aumentou consideravelmente. No fim da década de 1990 foram surgindo novas associações de imigrantes brasileiros, no entanto, como vimos na Figura 1, os brasileiros têm um movimento associativo pequeno em comparação com o associativismo de nacionalidades africanas, como Cabo Verde, Angola e Guiné Bissau. Mesmo assim, estas associações são atuantes e possuem certo grau de representatividade perante o Estado Português, tanto dentro do COCAI, seja na forma de ocupação de acentos, seja na própria constituição do colégio eleitoral responsável pela escolha dos membros deste Conselho. Em nossa busca, efetuada no ano de 2012 no sítio do ACIDI e no Portal Brasileiros no Mundo, identificamos 12 associações, incluindo associações de estudantes:

*Tabela 2 - Associações ligadas à comunidade brasileira*

| <b>Reconhecidas pelo ACIDI</b>   |   |
|--|---|
| <b>Com a referência ao Brasil na Lusófonas ou de imigrantes em geral (4) nomenclatura (4)<sup>42</sup></b> |   |
| Associação Brasileira de Portugal  | Associação ComuniDária  |
| Casa do Brasil de Lisboa,  | Associação de Apoio à Cidadania Lusófona                                    |
| Associação dos Amigos Brasileiros da Madeira   | Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania                                   |
| Associação Carinho Brasileiro  | CASA GRANDE - Associação Luso-Brasileira de Solidariedade e Promoção Social |
|  | 8   |
| <b>Não reconhecida pelo ACIDI</b>  |   |
| Associação Brasileira Trabalho & Cidadania   | 1   |
| <b>Associações de Estudantes</b>   |   |
| Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra (APEB Coimbra)                             |   |
| Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Lisboa (APEB Lisboa)                               |   |
| Brasup – Associação de Estudantes Brasileiros da Universidade do Porto                                     | 3   |
| <b>Total</b>   | <b>12</b>   |

Estas associações tratam eminentemente da integração dos imigrantes, muitas delas oferecendo serviços de assessoria jurídica e orientação em vários níveis, como profissional, psicológico, desportivo. Além disso, a maior parte destas associações desenvolve atividades recreativas de fundo cultural ligadas tanto à inserção social quanto à promoção

<sup>42</sup> Ter a referência ao País de origem na nomenclatura não significa dizer que a associação é fechada a outras nacionalidades. Por exemplo, a Casa do Brasil e a Associação Unidos de Cabo Verde tem sócios, inclusive dirigentes de outras nacionalidades.

do convívio entre brasileiros e destes com a sociedade portuguesa. Apenas a instituição Carinho Brasileiro tem um caráter diferenciado, pois tem como objetivo prestar assistência social às brasileiras que se encontram reclusas no Presídio de Tires, na região de Lisboa.

### **2.3. - O Associativismo da Diáspora Cabo-verdiana em Portugal**

A Comunidade cabo-verdiana em Portugal representa a segunda maior comunidade Lusófona, 10,1% da população portadora de autorização de residência, estando apenas atrás do Brasil (25,5%) e da Ucrânia (11%) (SEF, 2012: 18). Esta comunidade tem uma das histórias de imigração mais antigas e em certa altura já foi a mais numerosa. O SEF identifica no Relatório de 2011, 43.920 cabo-verdianos com autorização de residência. Como ressaltamos acima sobre a distorção desses dados no caso da comunidade brasileira, chamamos a mesma atenção para o percentual que o SEF apresenta também acerca dos cabo-verdianos, pois é inegável que existe um considerável número de imigrantes em situação irregular, bem como uma grande quantidade de cidadãos cabo-verdianos com nacionalidade portuguesa.

Assim como a população imigrante do Brasil, a população cabo-verdiana em solo português também apresenta uma grande heterogeneidade. Estudantes e pessoas da elite cabo-verdiana migraram para Portugal mesmo antes de 25 de Abril, tanto que a antiga Casa de Cabo Verde foi fundada ainda na época em que Cabo Verde era uma colônia. Góis (2008: 12-19) identifica três fases da imigração cabo-verdiana para Portugal: pré-independência, pós-independência e a posterior migração laboral.

A primeira fase remonta aos anos de 1960, quando Portugal recrutava trabalhadores para áreas deficitárias, como a construção civil e o setor mineiro, tendo-se constituído em mão-de-obra de substituição dos muitos portugueses que então partiam para países como a França ou a Alemanha, e para as próprias colônias. Este contingente migratório instalou-se principalmente em Lisboa, com poucos focos em outras regiões, com destaque entre elas para o Algarve. Primeiro vieram os homens jovens e em seguida, devido ao reagrupamento familiar, chegaram mulheres, para integrarem na sua maioria o setor doméstico.

A segunda fase é marcada pelo retorno de repatriados dos quais muitos eram cabo-verdianos com nacionalidade portuguesa. Desta onda pode-se distinguir entre os imigrantes não qualificados e os qualificados, geralmente oriundos dos quadros públicos do regime colonial e que aqui foram trabalhar para o Estado.



A terceira onda, vinda nos anos de 1980, representou uma retomada da migração laboral não qualificada e semiquificada, com continuação do reagrupamento familiar. Estas duas ondas instalaram-se, mais uma vez, principalmente na Região Metropolitana de Lisboa. Existe ainda, um grande contingente de estudantes cabo-verdianos que frequentam o Ensino Superior em Portugal que permanecem no País muitas vezes por períodos longos. Em virtude desta antiguidade da imigração cabo-verdiana para Portugal, existe no País um grande número de descendentes cabo-verdianos com e sem nacionalidade portuguesa.

De acordo com dados do SEF publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (Góis e Marques, 2008: 67) entres os imigrantes com habilitações de nível superior, os cabo-verdianos apresentavam o menor índice (1,9% em 2004). Entretanto, vale salientar que muitos cabo-verdianos possuem nacionalidade portuguesa e este facto pode causar uma distorção acerca do real número de cabo-verdianos com habilitações superiores. No que concerne ao nível escolar, um estudo já algo antigo, de 1999, encomendado pela Embaixada de Cabo Verde<sup>43</sup> para caracterização da comunidade cabo-verdiana residente em Portugal, identificou então que a população cabo-verdiana é jovem e com potencial de crescimento, porém com uma inserção precária no mercado de trabalho, com baixa escolaridade e com percurso escolar conturbado, marcado pelo abandono escolar precoce, dificuldades de interação entre escola e família e dos pais em acompanharem o desenvolvimento escolar de seus filhos<sup>44</sup>. Este estudo mostrou que existia um grande número de cabo-verdianos e seus descendentes a viver nos subúrbios de Lisboa nos chamados bairros de lata. Mais tarde, parte desta população veio a beneficiar de programas de realojamento, nos quais as já constituídas associações de imigrantes tiveram um papel de mediação entre as comunidades e o Estado. Pese embora as melhorias verificadas desde então, o cenário atrás descrito no que concerne às dificuldades da escolaridade e da integração, não estão de todo ultrapassadas. Nesse sentido, o papel integrador e mediador das associações continua a ser por um lado insuficiente e por outro simultaneamente de enorme relevo.

É observado que a diáspora cabo-verdiana em Portugal mantém ativos laços com o País de origem. Segundo Góis (2008: 94-98), o transnacionalismo desta diáspora se apresenta nas dimensões económica, sociocultural, política e na esfera emergente da tecnologia da informação e da comunicação.

---

<sup>43</sup> Comunidades - Informações Gerais. [http://www.embcv.pt/conteudos\\_gera\\_sub.asp?idarea=8&idsub=63](http://www.embcv.pt/conteudos_gera_sub.asp?idarea=8&idsub=63). Consultado em 25/07/2012.

<sup>44</sup> Para uma abordagem mais completa desta questão ver Ferreira, Lígia Évora. 2008. O Direito ao Sucesso: Jovens Cabo-Verdianos no Contexto Educativo Português. In *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s) : Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana*. Org. Pedro Góis, 137-154. Lisboa: Alto Comissariado pra as Migrações.

Na esfera económica, as remessas são as relações mais evidentes, sendo geralmente voltadas à satisfação de necessidades familiares. As remessas têm diminuído o défice da balança das relações correntes do País. Dentre os países que destacaram-se por serem emissores destas remessas, Portugal teve um aumento no volume do envio desde 1990 até chegar a ser o principal país de origem das remessas de Cabo verde em 2005<sup>45</sup>. Além do auxílio das famílias é de se destacar os valores que destinam-se a compra de terrenos ou imóveis para habitação, tendo menor peso aqueles destinados ao investimento imobiliário, comércio ou indústria.

Na esfera sociocultural, Góis e Marques sublinham que a ligação com o País de origem se dá sobretudo no nível simbólico por meio da utilização da língua de origem, da gastronomia, do consumo da música, dos *media* e mesmo da literatura.

“A dinâmica da produção e/ou dos consumos culturais dos cabo-verdianos em Portugal surge, provavelmente, como o aspeto mais notável do transnacionalíssimo cabo-verdiano enquanto partilha vivencial entre sociedades.” (Góis, 2008: 95). Na esfera política, o autor ressalta que nos passados eventos da independência e da abertura ao multipartidarismo, intelectuais e artistas da diáspora tiveram influência, mas que atualmente, a participação política dos migrantes cabo-verdianos como eleitores ou como candidatos tem sido pequena. Por fim, o aumento intenso do uso das tecnologias da informação e da comunicação apresenta-se como um instrumento que intensifica as práticas transnacionais nas outras esferas citadas por meio do uso das redes sociais e outras formas de comunicação que intensificam os contatos entre os cabo-verdianos e o arquipélago.

A comunidade cabo-verdiana em Portugal foi a precursora do associativismo imigrante no País, associativismo este que tem buscado tanto o apoio à integração como a manutenção dos vínculos, especialmente os culturais com Cabo Verde por via da difusão da cultura cabo-verdiana. A Casa de Cabo Verde, hoje Associação Cabo-verdiana, deu início a um movimento associativo que ganhou dimensões bastante robustas ao longo do tempo.

Em nossa exploração que contou com o apoio da lista de associações cabo-verdianas que encontra-se no sítio da Embaixada de Cabo Verde em Lisboa, identificamos as associações registradas no quadro abaixo. Vale ressaltar que muitas delas são de caráter local e não remetem necessariamente à origem nacional de seus sócios, outras são de cariz

---

<sup>45</sup> Esta informação foi retirada do artigo Práticas Transnacionais dos Imigrantes Cabo-Verdianos em Portugal de Pedro Góis e José Marques. In *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana*. Org. Pedro Góis, 87-104, a qual está apresentada em forma de gráfico na p. 94 montado a partir de dados do Banco de Cabo Verde de vários anos.

africano ou relacionadas aos PALOP. Segundo a responsável pelo Setor das Comunidades da Embaixada, essas associações estão incluídas na lista porque possuem um quadro de sócios maioritariamente cabo-verdianos. A responsável comunicou também que nem todas essas associações encontram-se ativas no momento (Março de 2012) e que a Embaixada pretende fazer uma atualização desta lista. Mesmo que nem todas as associações estejam ativas, este levantamento nos fornece uma dimensão do associativismo da diáspora em Portugal e de que maneiras ele se apresenta.

**Tabela 3 - Associações ligadas à comunidade cabo-verdiana reconhecidas pelo ACIDI**

| <b>Com a referência à Cabo Verde na nomenclatura (17)</b>                              | <b>Africanas, de imigrantes ou de moradores sem a referência ao País na nomenclatura (8)</b> |
|--|--|
| Federação das Organizações Caboverdeanas   | Associação de Amizade dos PALOP no Algarve   |
| Associação Cabo-Verdiana de Lisboa   | Associação Espaço Jovem  |
| Associação Cultural Moinho da Juventude  | Associação Mãos Unidas - Casa da Alegria   |
| Associação de Solidariedade Social Assomada  | Associação dos Imigrantes nos Açores - AIPA  |
| Associação dos Antigos Alunos do Ensino Secundário de Cabo Verde                       | Associação Unida e Cultural da Quinta do Mocho   |
| Associação Unidos de Cabo Verde  | Associação dos Africanos do Concelho de Vila Franca de Xira                                  |
| Associação Cabo-Verdiana do Seixal   | ELO- Associação para o Desenvolvimento Social  |
| Associação Morabeza  | Associação Moinho da Juventude   |
| Associação de Solidariedade dos Filhos e Amigos do Concelho de S. Miguel de Cabo Verde |  |
| Associação Caboverdiana de Sines e Santiago do Cacém                                   |  |
| Associação Cabo-Verdiana de Setúbal  |  |
| Associação Cabo-Verdiana do Algarve  |  |
| Associação Luso-Cabo-Verdiana de Sintra  |  |
| Fundo de Apoio Social de Cabo-Verdianos em Portugal – Fascp                            |  |
| Associação Cabo-Verdiana do Norte de Portugal  |  |
| Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana dos Amigos da Margem Sul                     |  |
| Associação de Melhoramentos e Recreativo de Talude                                     |  |
| <b>Total</b>   | <b>25</b>  |

**Tabela 4 - Associações ligadas à comunidade cabo-verdiana não reconhecidas pelo ACIDI**

| <b>Com a referência à Cabo Verde na nomenclatura (15)</b> | <b>Africanas, de Imigrantes ou de moradores sem a referência ao País na nomenclatura (27)</b> |
|---|---|
| Associação de Naturais e Amigos de Cabo Verde do Algarve  | Associação Cultural e Desportiva da Pedreira dos Húngaros                                     |
| Associação Cabo-Verdiana Finabrava                        | Associação Girassol Solidário   |
| Associação Cabo-Verdiana de Fetais (ACF)                  | Associações de Jovens da Apelação   |
| Associação de Empresários e Empresas Cabo-Verdianos       | Associação Africana do Barreiro   |
| Associação Uril – Cultura Cabo-Verdiana                   | Associação Khapaz– Associação Cultural Jovens Africanos Descendentes                          |
| Associação dos Amigos de Santa Catarina – AMICASA         | Associação Nasce e Renasce  |
|   | Centro Social do Bairro 6 de Maio   |

## Capítulo II - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal

|   |   |
|---|---|
| Associação dos Futuros Dirigentes de Cabo Verde (AFDCV)   | Associação de Pais e Moradores das Campinas   |
| Associação de Jovens Investigadores Cabo-Verdianos  | Associação Juvenil Cova em Movimento  |
| Bios - Associação Internacional para o Desenvolvimento da Medicina e Educação em Cabo Verde   | Associação Pombal XXI – Associação de Moradores dos Bairros do Pombal e Bento Jesus Caraças |
| Congresso dos Quadros Cabo-Verdianos da Diáspora  | Associação de Moradores do Alto da Cova da Moura  |
| Eco - Espaço da Comunidade Cabo-Verdiana - Concelho de Oeiras   | Associação de Moradores do Zambujal   |
| Organização dos Médicos Caboverdianos (OMEC)  | Prosaudesc – Associação de Promotores de Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Social-Cultural  |
| Organização dos Quadros Técnicos Cabo-Verdianos (OTEC)  | AJPAS Associação de Jovens Promotores da Amadora Saudável                                   |
| Associação dos Tarrafalense   | Associação dos Amigos da Encosta Nascente   |
| Cooperativa Sodade - Cooperativa de Solidariedade Social Em Trabalho Cooperativo Multisectorial de Apoio ao Desenvolvimento de Cabo Verde | Associação dos Moradores da Quinta da Apelação  |
|   | Comunidade Fonte de Água Viva   |
|   | Cretcheu Futebol Clube  |
|   | Associação de Teatro  |
|   | Associação de Moradores do Alto dos Borronhos   |
|   | Associação Estrela D'áfrica   |
|   | Associação Fusão por África   |
|   | Associação Sócio-Cultural Achada Santo António - A.A.S.A                                    |
|   | Associação Socio-desportiva e Cultural Afrunido   |
|   | Associação de Solidariedade Loures/Amadora  |
|   | Associação Africana de Solidariedade Social – Tabanca                                       |
|   | Associação Africana do Barreiro   |
| <b>Total</b>  | <b>42</b>   |

**Tabela 5 - Associações de estudantes**

| Associações de estudantes que constam na lista da Federação das Organizações Caboverdeanas |  |
|--|--|
| <b>Com a referência à Cabo Verde na Africanas (3) nomenclatura (8)</b>                     |  |
| Associação de Estudantes Cabo-Verdianos em Coimbra   | Núcleo de Estudantes Africanos da Universidade Independente  |
| Associação de Estudantes Caboverdianos de Beja   | Associação do Núcleo de Estudantes Africanos da Universidade Lusófona de Humanidades e de Tecnologia |
| Associação de Estudantes Caboverdianos de Castelo Branco                                   | Associação dos Estudantes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa da Guarda                |
| Centro de Estudos Caboverdeanos  |  |
| Associação de Estudantes Caboverdeanos de Aveiro   |  |
| Associação de Estudantes Caboverdeanos de Viseu  |  |
| Associação de Estudantes Caboverdeanos do Porto  |  |
| Associação de Estudantes Caboverdeanos da Guarda   |  |
| <b>Total</b>   | <b>11</b>  |

Assim temos:

Tabela 6 - Total de associações identificadas

|                         |    |
|-------------------------|----|
| Reconhecidas pelo ACIDI | 25 |
| Não reconhecidas        | 42 |
| Associações estudantis  | 11 |
| Total                   | 78 |

Esta tabela nos indica o quão variado e mesmo independente é o movimento associativo da diáspora cabo-verdiana que atua no âmbito local, com uma capilaridade capaz de alcançar as comunidades concentradoras desta nacionalidade e auxiliá-las das mais diversas maneiras, sendo estas ligadas a atividades recreativas, geralmente referentes à cultura de origem, atividades desportivas, educativas, de apoio jurídico e profissional.

Segundo Mendes (2010: 234), a razão de existir este aparente número elevado de associações cabo-verdianas é marcadamente de ordem geográfica, pois relacionam-se com o local de fixação ou mesmo ao território de origem. Encontramos também uma agregação por experiências passadas na comunidade de origem, como a experiência comum daqueles que participam da Associação dos Antigos Alunos do Ensino Secundário de Cabo Verde. O caráter local das associações permite a abordagem dos problemas com mais eficácia, mas ao mesmo tempo evidencia uma certa pulverização do movimento associativo.

Com o objetivo de fazer este movimento associativo mais forte perante as autoridades portuguesas, a partir de troca de experiências e da articulação das reivindicações entre as organizações cabo-verdianas, foi criada, em 2005, a Federação das Organizações Cabo-verdianas, a qual rege-se pelo princípio da unidade da Nação Cabo-verdiana e da preservação da sua cultura. Além destes objetivos, destacamos o objetivo político da Federação, sublinhando a relação que este estabelece com o desenvolvimento.

“No plano político, deverá ter-se presente a criação de condições que visem a participação democrática nas instituições políticas e na actividade pública, ao nível dos Municípios e no plano nacional, fomentando a ideia de integração, como factor de desenvolvimento político, económico e social<sup>46</sup>.”

Ao considerar o contexto migratório da comunidade cabo-verdiana, essas associações estão muito próximas à realidade dos imigrantes, observando de perto os seus problemas e junto com eles buscando soluções por vias próprias ou com o auxílio de outros

---

<sup>46</sup> Federação das Organizações Caboverdeanas em Portugal. Princípios. <http://www.federacao cv.org/apresentacao.php>. Consultado em 31/07/2012.

parceiros, especialmente o poder público do País de acolhimento, seja ele local ou nacional. Mendes (2010: 235) ao tratar do exemplo das associações cabo-verdianas, as mais numerosas do país, elenca algumas dimensões da intervenção das associações de imigrantes em ordem crescente de amadurecimento, sendo todas, consideradas pela autora igualmente importantes:

- Recreativa e reprodutiva da matriz cultural comum (muito redutora);
- Interação com a comunidade de acolhimento;
- Prestação de apoio social e agente mediador com a comunidade (informal e institucionalmente) receptora;
- Participação em plataformas locais potenciando a execução de projectos e os apoios comunitários (estabelecimento de parcerias e protocolos com autarquias, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, escolas, etc)
- Participação na definição de políticas locais, regionais e nacionais de imigração
- Estreitar os laços de cooperação com o país de origem.” (Mendes, 2010: 235)”

Este exemplo dado por Mendes, em grande medida, também pode ser aplicado para o movimento imigrante em geral, especialmente a partir da institucionalização das associações, facto que promoveu uma certa homogeneização de atividades e de objetivos para que os apoios do ACIDI sejam concedidos.

Sardinha (2010: 60-80) constatou que essas associações contribuem para a integração comunitária dos imigrantes das mais variadas formas, prestação de serviços, por via de orientações burocráticas, profissionais, etc, mas que elas também contribuem para a (re)estruturação das identidades desses imigrantes. Funcionando, então, como uma ponte entre os valores e a herança cultural do país de origem e o novo contexto de integração na sociedade anfitriã. Esta conclusão nos mostra o quanto estas entidades são importantes para o nexu migração-desenvolvimento, na medida em que observamos que elas tanto colaboram para a integração quanto para a manutenção dos laços destas comunidades ao país de origem. Esta combinação torna o retorno de remessas financeiras e sociais, mais propício, posto que, uma vez integrado, o imigrante tem mais capacidade de atuação e com a manutenção do elo, mesmo que afetivo, com seu país de origem, pode canalizar recursos obtidos no exterior para o desenvolvimento daquele país.

No capítulo empírico esboçaremos mais especificamente as atividades das associações escolhidas neste trabalho, tanto da diáspora do Brasil quanto de Cabo Verde, buscando elucidar os laços da rede que estas associações construíram, com foco nas relações que envolvem o poder estatal Português e os dos Estados de origem. Além disso,

observaremos como as atividades das associações se relacionam com as nossas categorias de análise, e buscaremos, ainda, identificar a partir da percepção dos dirigentes entrevistados que relação as suas associações estabelecem com o nexó migração-desenvolvimento.

## **Capítulo III - O Nexa Migração-Desenvolvimento e a Política de Imigração na União Europeia**

Este capítulo fará uma introdução ao nexa que pode ser encontrado entre migração e desenvolvimento no contexto da política de imigração da União Europeia.

Iniciaremos com uma breve exposição da trajetória das políticas de desenvolvimento e de imigração no quadro comunitário. Em seguida, abordaremos o contexto de tentativa de criação de uma política europeia de imigração, os seus fundamentos e diretrizes que buscam atualmente a harmonização das políticas nacionais neste domínio. For fim, analisaremos o nexa entre migração e desenvolvimento no âmbito desta política de harmonização e as suas estratégias de atuação,

Tal contextualização é relevante para este trabalho na medida em que nos permite observar a forma de atuação da UE em face do binômio migração-desenvolvimento e o modo como aquela reflete-se nas opções políticas dos seus estados-membros. Por outras palavras, as diretrizes europeias em matéria de gestão de fluxos migratórios, por um lado, e em matéria de apoio ao desenvolvimento, por outro, revelam o esforço da União em criar uma harmonização de trajetos e de opções políticas. Revelam igualmente, como procuraremos demonstrar, o interesse da União em promover o desenvolvimento em suas diversas vertentes<sup>47</sup>, nomeadamente no âmbito local, por via da atuação das diásporas, em consonância com parceiros variados, entre os quais, as associações de imigrantes.

### **3.1. - Políticas de Desenvolvimento e de Imigração na União Europeia - Tentativas de Coordenação**

Tanto as políticas de imigração quanto as políticas de cooperação e desenvolvimento dos Estados-membros da União Europeia possuem trajetórias bastante diversas decorrentes de circunstâncias históricas, políticas e económicas que envolveram cada país. Assim, as políticas de cooperação e desenvolvimento tendem a relacionar-se diretamente com o passado colonial de cada Estado e as políticas de imigração acabaram também elas por ser influenciadas por este fator, já que muitos países receberam fluxos

---

<sup>47</sup>Entendemos o desenvolvimento não apenas na sua dimensão económica, a tradicionalmente mais enfatizada e mais facilmente mensurável, mas também na sua dimensão social e humana. Estas outras dimensões exprimem-se em conceitos e variáveis bem menos tangíveis, mas igualmente importantes, tais como qualidade de vida e coesão social. Sobre a discussão em torno do conceito de desenvolvimento utilizado neste trabalho ver o capítulo 1 entre as páginas 4 e 6.



migratórios vindos de suas ex-colônias e criaram disposições especiais de acolhimento com base em círculos de proximidade histórica e cultural. Antes dos passos dados rumo à integração europeia, as políticas de migração eram de exclusiva competência nacional. Ainda hoje, apesar de todos os esforços para a harmonização dessas políticas, os Estados continuam a ter poder discricionário e liberdade para gerir certos aspetos desta.

Já no que diz respeito às políticas de cooperação e desenvolvimento, o Acordo de Cotonu de 2000, marcou um importante momento na coordenação dos Estados-membros perante esta matéria. Neste acordo, a União e seus membros consolidavam a cooperação com os países da África, Caribe e Pacífico (ACP). Neste documento, as partes comprometem-se com a erradicação da pobreza, com o desenvolvimento sustentável e com a integração progressiva dos países da ACP na economia mundial. Ainda, é afirmada pelas partes a proteção dos direitos humanos e dos princípios democráticos.

Nesse acordo, a migração era já então tratada como objeto de diálogo aprofundado entre a ACP e a União Europeia. Temos assim, em seu Artigo 13º, alínea 4:

“As Partes consideram que as estratégias destinadas a reduzir a pobreza, melhorar as condições de vida e de trabalho, a criar emprego e a desenvolver a formação contribuem a longo prazo para a normalização dos fluxos migratórios.” (Acordo de Cotonu, Artigo 13º, alínea 4)

Ainda na alínea 4 é ressaltada a necessidade de fomentar a cooperação educacional e de formação profissional para que os nacionais da ACP insiram-se no mercado de trabalho de seu país de origem. Além disso, o Acordo trata do combate à imigração ilegal, abordando a questão da readmissão de imigrantes “ilegais”.

A busca de coerência entre as políticas para a promoção do desenvolvimento foi objeto da Comunicação da Comissão (2005) 134 com o título “Coerência das políticas para promover o desenvolvimento – Acelerar os progressos tendo em vista a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Nesta comunicação, a migração aparece como devendo ser alvo de políticas que promovam o fluxo de cérebros (capital intelectual) e combatam a fuga destes para outras regiões, facilitem o envio de remessas e promovam a circular.

Tendo em vista as diferentes trajetórias de formação das políticas de cooperação e desenvolvimento dos membros da União Europeia, tanto o Consenso Europeu para o Desenvolvimento de 2006, quanto o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, já considerando as alterações do Tratado de Lisboa de 2010, indicam que a cooperação para o

desenvolvimento é uma competência comum da União e dos seus Estados-membros. As políticas dessas entidades são por isso complementares e devem reforçar-se mutuamente. Além disso, no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, na Parte I, ponto 9, é reafirmado o compromisso de promover a coerência entre políticas em prol do desenvolvimento, considerando assim, os objetivos da cooperação em todas as suas políticas que afetem países em desenvolvimento.

O Consenso Europeu menciona, entre outras áreas como o comércio, a segurança e as políticas ambientais, as políticas migratórias como políticas importantes para o estabelecimento de coerência com as políticas para o desenvolvimento. Neste documento, a cooperação é enfatizada não apenas entre a UE e seus membros, mas também entre países terceiros, organizações internacionais e entidades da sociedade civil como parceiros na construção das políticas. Por isso, o Consenso expressa a importância da União construir capacidades para que atores não-estatais colaborem no processo de desenvolvimento. Esta vertente será explorada neste trabalho ao tratarmos das redes de políticas públicas com específica atenção à participação das associações de imigrantes nesse processo.

No que tange às políticas de migração, o processo de convergência comunitária iniciou-se com a liberdade de circulação de pessoas no espaço europeu. Tal liberdade teve origem com o Acordo de Schengen, de 1985, assinado entre França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, o qual desencadeou uma escalada rumo à proteção da nova fronteira comum. Como exemplo do relevo dado à questão migratória desde os primórdios do Espaço Schengen, observamos o fato do Ato Único Europeu<sup>48</sup> de 1986 já apontar uma incipiente proposta de coordenação das políticas migratórias, posto que os Estados-membros declararam a necessidade de cooperar no controle da entrada, circulação e estadia de cidadãos de países terceiros no espaço de livre circulação.

Na Convenção de Schengen<sup>49</sup> de 1990, a qual completa o Acordo, foram previstos esforços coletivos para a proteção da fronteira comum. Neste seguimento, o Tratado de Amsterdão, 1999, trouxe o Acervo de Schengen<sup>50</sup> para o quadro comunitário da União Europeia. Com esta incorporação ao quadro comunitário, as matérias de imigração e asilo foram transferidas do antigo terceiro pilar, correspondente à cooperação intergovernamental, para o primeiro pilar, referente às Comunidades Europeias.

---

<sup>48</sup> Este documento alargou as competências comunitárias e alterou o funcionamento das instituições europeias. Tinha como objetivo consolidar o mercado único, no qual a livre circulação de pessoas é um dos quatro elementos basilares.

<sup>49</sup> Esta Convenção define as condições de aplicação e as garantias de realização da livre circulação de pessoas referida no Acordo de Schengen. Foi assinada em 19 de Junho de 1990, entrando em vigor em 1995.

<sup>50</sup> O Acervo de Schengen é formado pelo Acordo e pela Convenção de Schengen mais os acordos e as regras conexos.

A partir de então, foram concentrados esforços para a criação do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, derivado do Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Neste contexto, em 1999, foi realizada a Convenção de Tampere. Nesta Convenção, os Estados-membros reuniram-se para discutir a criação deste Espaço, congregando sinergias para harmonizar suas políticas de imigração, asilo e controle de fronteira e fortalecer a cooperação policial e judiciária. Ainda nesta Convenção, foi estabelecida a formulação de programas plurianuais para o tratamento destas questões, sendo o primeiro deles o de Tampere (1999-2004).

Desde que as Políticas de Imigração passaram a integrar o quadro comunitário, facto que marcou a intensificação do processo de harmonização das políticas nacionais, a Comissão Europeia busca uma inserção dessas questões nos seus programas de parceria de cooperação para o desenvolvimento com diferentes países e regiões (Figueredo, 2005: 99). Portanto, desde o Programa de Tampere é explicitada a necessidade de trabalhar de forma sistemática a relação entre migração e desenvolvimento:

“A União Europeia carece de uma abordagem global do fenómeno da migração que contemple questões políticas, de direitos humano e de desenvolvimento em países e regiões de origem e de trânsito. Para tal, haverá que combater a pobreza, melhorar as condições de vida e as oportunidades de emprego, prevenir os conflitos e consolidar Estados democráticos, assim como garantir o respeito dos direitos humanos, em especial, das minorias, das mulheres e das crianças. Nessa perspectiva, convida-se a União e os Estados-membros a contribuírem para uma maior coerência das políticas interna e externa da União, no âmbito das respetivas competências que lhes são atribuídas pelos Tratados. As parcerias com países terceiros em causa constituirá igualmente um elemento-chave para o êxito dessa política, tendo em vista promover o co-desenvolvimento.” (Conselho Europeu de Tampere, 1999).

As ações da União Europeia voltadas para o fomento do nexo entre migração e desenvolvimento intensificaram-se no período do Pós 11 de Setembro, no qual a questão migratória ganhou relevo por ter sofrido um processo de securitização. A imigração ilegal passou a ser mais do que nunca vista como uma ameaça atrelada ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos. Neste contexto, foi adotado o Plano de Luta Contra a Imigração Ilegal, em 2001, e, na mesma linha de securitização, o Conselho de Sevilha de 2002, enfatizava a necessidade de fortalecimento da coordenação de ações para a proteção da fronteira externa da União, bem como a necessidade de fomentar a cooperação com países terceiros no combate conjunto à imigração ilegal, e muito em especial, no combate às suas causas originais:

“Nesta perspectiva, o Conselho Europeu recorda que a intensificação da cooperação económica, o desenvolvimento das trocas comerciais, a ajuda ao desenvolvimento, bem como a prevenção dos conflitos são formas de favorecer a prosperidade económica dos países em questão e, por conseguinte, de reduzir as razões que estão na origem dos movimentos migratórios. O Conselho Europeu insiste em que, em todos os futuros acordos de cooperação, de associação ou acordos equivalentes que a União Europeia ou a Comunidade Europeia celebrar com quaisquer países, seja incluída uma cláusula relativa à gestão conjunta dos fluxos migratórios, bem como à readmissão obrigatória em caso de imigração ilegal.” (Conselho Europeu de Sevilha, 2002).

Neste trecho, observamos que a União Europeia enfatiza a dimensão económica do desenvolvimento e que frequentemente atrela as causas da migração às questões eminentemente económicas, dirigindo nomeadamente suas ações para esta vertente. Esta leitura indica igualmente que a gestão dos fluxos migratórios pode impactar sobre o desenvolvimento dos países emissores, uma vez que, a exigência da assinatura de acordos de readmissão para que sejam celebrados acordos comerciais, por exemplo, torna a ajuda ao desenvolvimento concedida pela União Europeia dependente da capacidade dos governos dos países terceiros recebedores desta ajuda em controlar seus fluxos migratórios (Carvalhais, 2010: 160). Como referido anteriormente, o Acordo de Cotonu possui cláusulas de tratam da readmissão de nacionais de ambas as regiões e de apátridas que estejam em situação irregular, sendo, portanto, um exemplo clássico desta estratégia perversa.

Logo em seguida, a Comissão Europeia publicou a Comunicação (2002)703 “Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros”, na qual em sua Parte I versa amplamente sobre o nexo entre migração e desenvolvimento e coloca as prioridades da União Europeia sobre esta questão.

Tais prioridades manifestam-se, desde logo, no interesse em prestar assistência a países terceiros para a gestão das migrações, estratégia que se cumpre a partir de programas regionais. O objetivo é, portanto, incluir sistematicamente a temática da gestão migratória no diálogo político e em cláusulas de acordo de cooperação. Em contrapartida, Carvalhais (2010: 150) ressalta a importância de que seja mantida uma postura crítica sobre o que significa uma gestão eficiente dos fluxos migratórios, atentando especialmente para a compatibilidade desta gestão com o compromisso da União com os Direitos Humanos<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Carvalhais (2010:150) argumenta que as respostas políticas da EU pautam-se em “uma lógica securitária, que se funda afinal em uma lógica liberal, binária-colonial (Eu vs. O Outro), e fundada num princípio matricial de superioridade cultural”. Desta forma, a autora ressalta que as políticas relativas à gestão dos fluxos migratórios, como a de readmissão de imigrantes irregulares e a da migração circular (comparada ao sistema de trabalhadores convidados), por refletirem tal lógica securitária, ensejam críticas especialmente por estarem sujeitas a ferir Direitos Fundamentais.

Durante este processo, em termos concretos, observamos a alocação de recursos do orçamento Europeu para financiar ações preparatórias para a cooperação com países terceiros na área da imigração: em 2001, 10 milhões; em 2002.2, 12,5 milhões e 20 milhões em 2003. Até que em meados de 2003, foi instituído o Programa AENEAS para financiamento e assistência técnica a países terceiros na área de migração e asilo.

Inicialmente, este programa abarcava um instrumento de 5 anos, 2004-2008, com um orçamento de 250 milhões de euros, 120 milhões para o período 2004-2006. Posteriormente, este foi reduzido ao escopo 2004-2006 e deu espaço ao Programa Temático (Comissão Europeia, linha de orçamento 19.02.2003). Já o Programa AENEAS, chegou a financiar projetos que envolviam o nexo entre migração e desenvolvimento, especialmente com o apoio das diásporas no que concerne a questão das remessas e da promoção do empreendedorismo (ações que trataremos mais adiante).

Neste contexto, observamos como o nexo entre migração e desenvolvimento é atrelado à segurança do espaço europeu no discurso da União Europeia e como a ligação entre Política Externa da União e sua segurança se manifesta no âmbito da gestão dos fluxos migratórios, gestão esta que busca levar a cabo em conjunto com os países emissores. É nesse contexto que a União Europeia construiu as bases para a vigente Política de Imigração.

### **3.2. - Contexto de Criação, Fundamentos e Diretrizes da Política Global**

Em termos gerais, podemos identificar pelo menos três fases de imigração para a União Europeia. Na década de 1950 e 1960, ela foi estimulada devido à necessidade de mão-de-obra para a reconstrução no pós-guerra. A partir do início da década de 1970, porém, assistiu-se à reversão desse cenário, que deu lugar à política de imposição de restrições à entrada de migrantes em países como a Alemanha ou a França (iniciando-se assim o drama dos *sans papiers*) em virtude da depressão econômica que teve na crise do petróleo de 1973 o seu referencial histórico. Entretanto, dos anos de 1980 em diante, observamos o desenvolvimento e a consolidação da politização e subsequente securitização na Europa dos fluxos migratórios.

A securitização é um conceito desenvolvido pelos teóricos da Escola de Copenhague no contexto emergente do Pós-guerra Fria, posto que nesse momento surgem novas perspectivas para a definição do conceito de segurança. Assim, além do conceito tradicional de segurança militar (explicitando uma relação entre capacidades ofensivas e

defensivas do Estado) e política (explicitando a estabilidade do sistema político e a legitimidade da ideologia que o sustenta), os teóricos desta escola ressaltam a emergência de questões de segurança económica (acesso a recursos, a financiamentos e a mercados necessários à manutenção do sistema de *welfare* e do poder estatal), ambiental (manutenção sustentável do ambiente necessário à vida) e societal (manutenção da identidade coletiva de uma comunidade nacional, que por sua vez, está em estreita relação com os desafios da diversidade e da multiculturalidade). A partir daí, a Escola de Copenhague analisa como estes temas passam a figurar como objetos de segurança (não apenas do Estado, mas da sociedade humana) e como se tornaram alvo do processo político de securitização, pelas práticas e pelos discursos a eles associados.

Em *Security: A New Framework for Analysis*, a securitização é caracterizada como uma versão extrema da politização, sendo esta o tratamento de uma questão por parte do Estado (Buzan *et al.* 1998, Capítulo 2). Quando o processo chega ao extremo da securitização, o assunto é tratado como uma ameaça existencial e recebe o caráter de urgência que legitima ações extraordinárias, as quais podem ir do aumento de impostos à suspensão de direitos. Tais ações extraordinárias podem, inclusive, tentar justificar o tratamento secreto de determinados assuntos, exemplificado em ações tradicionalmente associadas pela Teoria Realista à *raison d'État*, justificando-se assim, a fuga à lei da publicidade dos atos do Estado em nome da segurança.

Segundo os autores desta escola, a ampliação dos setores que envolvem a segurança chama o Estado a atuar em um espectro de questões cada vez mais amplo no que concerne a esta temática. Apesar dos primeiros estudos de Buzan focarem-se no Estado, os autores da Escola de Copenhague também pensam sobre a importância das regiões na atualidade, por estas corresponderem a subsistemas que caracterizam as transformações e as novas necessidades dos Estados.

Para que a securitização ocorra, é preciso que um ator securitizador profira um discurso securitizante acerca de um objeto. A securitização é, portanto, caracterizada como um processo intersubjetivo, no qual a audiência precisa aceitar um discurso. Neste processo, há a construção de uma questão como ameaça, a qual ocorre através de uma dramatização do ato discursivo. O processo discursivo de construção da securitização possui três momentos-chave: ameaça existencial, ação de emergência e consequência da ações extraordinárias (Buzan *et al.*, 1998: 26). Este processo assume uma dimensão intersubjetiva porque ele não diz respeito apenas às ameaças reais, mas também às percepções de ameaça sustentadas pelo e instigadas no público-alvo do discurso. Uma

ameaça existencial varia de acordo com o setor na qual enquadra-se, assim como variam também as ações emergenciais tomadas para fazer frente à ameaça.

Para que se compreenda a securitização, faz-se necessário observar quem securitariza (ator securitizador), que questão se securitariza (qual a ameaça), para quem ela se dirige (qual o objeto de referência a ser protegido), que consequências acarreta a securitização em curso e em que circunstâncias ocorre (Buzan *et al.*: 32). Para que seja contemplada a complexidade do sistema social, são importantes, ainda, os atores funcionais, isto é, aqueles que possuem influência na área de segurança referida. Ademais, para que um discurso seja aceito pela audiência, aquele que o profere deve ter uma legitimidade social e política para fazê-lo, ou seja, deve ser imbuído de um poder social reconhecido. Esta legitimidade também deve ser acompanhada por um cenário de condições favoráveis à aceitação desse discurso, a bem da credibilidade e da eficácia do mesmo.

Apesar do Estado ser tradicionalmente o objeto de referência da segurança, tal não significa que esta condição deva ser encarada de forma determinística. Outros autores colocam como objeto de referência o indivíduo (Smith e Booth (2005)) ou a sociedade, Martin Shaw (1994). Mesmo assim, estes outros objetos podem ser relacionados à sobrevivência do Estado, o que significa dizer que em última instância o ato discursivo pode reclamar a securitização de setores e atores diversos sempre em nome da sobrevivência do Estado. É aliás, nesta linha de raciocínio que se compreende a emergência, no contexto da globalização, das ameaças relativas à *soft security*, caracterizadas igualmente como ameaças à estabilidade dos Estados.

Exemplo disso é a imigração ilegal que passa a ser pesadamente securtizada no Pós-11 de Setembro, sendo lida como uma ameaça à integridade do Estado em virtude da expansão de novos fenômenos, como o terrorismo global, que ameaçam de forma severa, porém difusa, quer a estabilidade e a coesão social, quer a prosperidade económica dos Estados. No que concerne à segurança societal, e neste contexto de associação do terrorismo à imigração ilegal por via, desde logo, do discurso político, a imigração surge como uma ameaça não apenas económica e social, mas também à identidade da comunidade nacional.

Como fruto da mobilização dos Estados Europeus contra o terrorismo e consequentemente contra a imigração ilegal, além do estabelecimento do Plano de Luta Contra a Imigração Ilegal, lançado em 2001, foi criada em 2004, a Agência Europeia de

Gestão da Cooperação Operacional das Fronteiras Externas (FRONTEX) com a finalidade de coordenar esforços para a proteção da fronteira comum da União Europeia.

Apesar da ênfase dada pela União Europeia a ações políticas para o combate à imigração ilegal, que por sua vez está em estreita consonância com um contexto de atitudes hostis em relação aos imigrantes em geral, considerando a influência do discurso da UE, é certo que os países desenvolvidos têm experimentado um declínio demográfico causador de impactos sobre o contingente da população economicamente ativa e sobre o sistema de segurança social, consequências que apenas a imigração poderá amenizar.

Mesmo sendo considerados esses benefícios que a imigração tem trazido para a estabilidade dos Estados Europeus, esta tem causado reações negativas com manifestações xenófobas em diversos países de acolhimento<sup>52</sup>. Nesses termos, a imigração constitui um paradoxo que flutua entre a oportunidade e a ameaça (Mota, 2007: 7). Este caráter de ameaça muitas vezes ganha os contornos de uma questão de segurança societal, na qual o imigrante é visto como ameaça à identidade coletiva como elucidado por Buzan *et al.* (1998).

Neste contexto, percebemos que o aumento dos fluxos migratórios em direção à União Europeia nos últimos 20 anos resultou em uma crise de identidade, de cidadania e de bem-estar social que impulsionou o desenvolvimento de modelos locais e supranacionais de governação (Schierup, 2006: 4). Como exemplo da securitização desta temática observamos a emergência nas últimas décadas da ideia da Europa Fortaleza, na qual as autoridades europeias clamam por um maior controle das fronteiras, decidem por cotas diminutas de admissão de imigrantes e ressaltam todos em uníssono os riscos da falta de controle sobre a imigração.

Assim, os partidos políticos e os governos, em especial os de pendor mais à direita do espectro partidário-ideológico, proferem um discurso que atrela segurança, crime e imigração, discurso esse amplamente sustentado na cobertura noticiosa dos mídia. Tal discurso, sublinha a necessidade de medidas urgentes para manutenção da estabilidade económica e social e relaciona a imigração a problemas de conflitos interétnicos, de identidade nacional<sup>53</sup>, de ordem pública e de insegurança generalizada (Albrecht, 2002; 1-2).

---

<sup>52</sup> Em Julho de 2011, um atentado brutal em Oslo matou quase uma centena de pessoas e deixou feridos. O lançamento de uma bomba e os disparos foram realizados pelo norueguês Anders Breivik, que possui um vasto histórico de participação em manifestações neonazistas e fez explícitas declarações xenófobas ao tentar defender-se e “justificar” a chacina. Este episódio marca uma verdadeira vaga de xenofobia que atinge a Europa, a qual além de atos de violência cotidiana, envolvem ações de grande vulto político como o repatriamento dos *roma* pelo governo Frafçês em 2010.

<sup>53</sup> No que diz respeito à segurança societal, podemos citar o caso da França. País de tradição laica e republicana, de forte sentimento de unidade nacional e com um passado imperialista, congregador de povos de várias tradições religiosas, com destaque para a religião



Para citar um exemplo recente, em Outubro de 2010, a Chanceler da Alemanha, Angela Merkel, afirmou que a sociedade multicultural faliu completamente na Alemanha e que os imigrantes, apesar de bem-vindos, deveriam esforçar-se para integrar-se e para aprender Alemão. Merkel disse ainda que “No início dos anos de 1960 nosso país chamou trabalhadores estrangeiros para vir a Alemanha e agora eles vivem no nosso país”.

Esta fala ilustra a separação entre “eles”, os estrangeiros e o “nós”, os nacionais. Este discurso foi proferido no contexto de aumento de sentimentos anti-imigração na Alemanha. Apesar de ter dito que o multiculturalismo faliu, podemos-nos interrogar se existiram efetivamente na Alemanha políticas multiculturais de integração. Mesmo em sociedades que se autorreconhecem como multiculturais e que têm um percurso político de construção de discursos e de práticas multiculturais, como Holanda e Reino Unido, a diversidade étnica e cultural tem colocado desafios de integração e de segurança. Como exemplo, temos a preocupação com o *home grown terrorism*, posto que vários dos terroristas envolvidos no ataque à bomba no metro de Londres em Julho de 2005, por exemplo, haviam nascido no Reino Unido.

A abordagem Global da Imigração vem justamente, após os atentados terroristas de Madrid, em Março de 2004, e de Londres, em Julho de 2005, buscar uma reação equilibrada no que toca à questão migratória. Neste contexto, a presidência do Reino Unido no Conselho de Ministros da União Europeia coloca em destaque o conceito de *Comprehensive Approach* (abordagem global) a qual fundamenta-se na atuação articulada de setores e de atores que abarcam uma determinada questão multidimensionalmente.

Segundo a estratégia política do Reino Unido, é necessária a junção de esforços militares, económicos e diplomáticos para combater as ameaças à paz e à segurança no século XXI, pois estas não se resumem a conflitos armados. Na contemporaneidade estas ameaças abarcam a violência civil, o crime organizado, as armas de destruição em massa, o terrorismo e mesmo a degradação ambiental porque estes fenómenos também podem causar consequências trágicas (Reino Unido, *Joint Discussion Note 4/05*, 2006: 1-2). Sendo assim, para que as questões sejam abordadas em sua multidimensionalidade, é

---

muçulmana em territórios como Marrocos, Argélia, Tunísia, Síria e Líbano, a França recebeu ao longo das últimas décadas ondas sucessivas de imigrantes oriundos destes países. Seu modelo de integração republicano, o qual integra todos os nascidos em solo francês como cidadãos da nação Francesa, mediante a aceitação da cultura nacional (Carvalhais, 2004: 51), dirigiu a política do Estado a atuar contra a exibição pessoal de símbolos religiosos nas escolas, fato que causou a grade polémica sobre o uso do véu islâmico. Com este exemplo, observamos que a exibição de símbolos religiosos pode ver vista como uma ameaça à característica laica da sociedade francesa.

necessário que diversos atores governamentais, não-governamentais, internos e externos atuem em conjunto.

Como já exposto, observa-se que após a Guerra Fria e especialmente no Pós 11 de Setembro, questões relativas à área militar (*hard security*), hoje partilham espaço com os problemas que não podem ser resolvidos apenas por meios militares, ou seja, questões atinentes à *soft security*, como o combate ao crime transnacional, à imigração ilegal e ao terrorismo (Aldis & Herd, 2005: 182). A estas questões, podemos acrescentar outros desafios, como a proteção ambiental e a defesa da saúde pública numa escala global em face de ameaças pandémicas.

No caso do nosso objeto de estudo, a imigração, a União Europeia vem congregando uma estratégia holística na abordagem a este desafio tradicionalmente concebido como de *soft security*, interligando a componente policial e militar, com o uso ativo da diplomacia, da ação económica e de inteligência na partilha de informação. Assim, desde os anos de 1990, os Estados-membros da UE intensificaram o controle policial das fronteiras da União, ao mesmo tempo que apostaram na cooperação com países terceiros no combate à imigração ilegal desde o seu espaço emissor, negociando, para tanto, acordos de readmissão<sup>54</sup> de imigrantes irregulares, incentivando as políticas de retorno voluntário e de migração e indexando programas de ajuda ao desenvolvimento e à performance dos Estados emissores no tocante à capacidade destes vigiarem suas próprias fronteiras.

Uma abordagem global da imigração consolidou-se em 2005, com a presidência do Reino Unido na União Europeia. Durante a reunião de Chefes de Estados de Hampton Court, foi explicitada a necessidade de abordar as questões ligadas à migração globalmente. Em resposta a essa demanda, a Comissão Europeia expede, em Novembro de 2005, a Comunicação (2005) 621 “Acções prioritárias para dar resposta aos desafios da migração: primeira etapa do processo de acompanhamento de Hampton Court”. Tal iniciativa concentrava esforços para a tomada de medidas em relação à África, especialmente a Subsaariana, e ao Mediterrâneo. Esta Comunicação trata no item relativo à África Subsaariana o seguinte tópico, entre outros:

“A promoção de nexos com o desenvolvimento, de modo a possibilitar uma transferência mais segura, mais fácil e mais barata de remessas, promover o papel das diásporas como

---

<sup>54</sup> Estes acordos consistem em promover a cooperação entre a UE e países terceiros para que imigrantes em estado irregular possam ser repatriados ou reenviados a países de trânsito que assinaram o acordo. A UE conseguiu estabelecer esses acordos com Siri Lanka, Macao, Hong Kong e Rússia e no quadro das parcerias para a mobilidade com Cabo Verde e Moldava e está em negociação com Ucrânia, Marrocos e Turquia. Na COM(2006) 735:10 é afirmado que “O regresso e a readmissão continuarão a constituir um elemento fundamental da gestão da migração. Deverá ser prestado apoio aos Estados-Membros para conceberem e aplicarem programas de regresso voluntário e planos de regresso forçado, incluindo voos conjuntos de regresso.”

agentes de desenvolvimento, explorar opções de migração temporária ou circular e atenuar o impacto da perda de competências em sectores vulneráveis.”(COM(2005): 6).

A partir de então, para o combate à imigração ilegal foi fortalecida ainda mais a dimensão cooperativa com países terceiros. Desta maneira, a política de imigração ganha três pilares: segurança (combate à imigração ilegal), solidariedade (gestão da imigração legal) e prosperidade (migração e desenvolvimento). Essas três balizas fundamentaram e continuam a fundamentar inúmeros documentos da União Europeia, a qual tem buscado alternativas para a implementação de indicações expostas durante o Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento.

A definição de uma abordagem equilibrada e global da imigração figurou como uma das dez prioridades do Programa de Haia, o qual estabeleceu as diretrizes para as políticas no âmbito da Justiça e Assuntos Internos da União entre 2005 e 2010. Neste programa, mencionava-se a adoção de um Plano para a Migração Legal e a criação de fundos específicos no âmbito do Programa-quadro “Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios”, sendo estes: o Fundo para Fronteiras Externas, o Fundo para Integração, o Fundo de Regresso e o Fundo Europeu para os Refugiados.

Para o período 2007-2013, foram estabelecidos para estes fundos os seguintes orçamentos:

**Tabela 7 - Fundos do Programa-quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" 2007-2013**

| <b>Fundo</b>        | <b>Orçamento em milhões de Euros</b> |
|---------------------|--------------------------------------|
| Fronteiras Externas | 2.152                                |
| Integração          | 1.771                                |
| Regresso            | 759                                  |
| Refugiados          | 1.184                                |

Fonte: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu que estabelece o programa-quadro "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios" para o período de 2007 a 2013, COM(2005)123.

Além disso, o montante estimado para o orçamento da FRONTEX no mesmo período é de 285.1 milhões e aquele destinado à implementação de sistemas informação de larga escala estima-se em mais 900 milhões de Euros (Comissão Europeia, COM)(2005)123. Como, além deste orçamento previsto, a receita da FRONTEX é

complementada por repasses dos Estados-Membros, entre 2007 e 2010 a receita desta Agência foi de 289.958.842 milhões de Euros (FRONTEX, 2011). Ao observarmos estes orçamentos, podemos notar que apesar dos esforços da União no sentido de tratar a imigração de forma mais equilibrada, a partir de uma abordagem global, a abordagem ligada à ideia de Europa Fortaleza ainda é bastante presente. Por isso, existem críticas acerca dos desequilíbrios que esta abordagem ainda não conseguiu contornar, especialmente no que diz respeito à ênfase dada ao combate da imigração ilegal, que, por sua vez permeia os outros pilares da política, pois, tanto a gestão dos fluxos migratórios quanto a promoção do nexo entre migração e desenvolvimento englobam ações diretamente ligadas ao combate à imigração ilegal.

Como exemplo dessas críticas, Carrera (2009) argumenta que as parcerias de mobilidade da União deveriam ser encaradas como parcerias de segurança, tendo em vista os objetivos e as formas de migração circular que promovem. Este autor ressalta, ainda, que da mesma forma, esses acordos políticos podem ser caracterizados como parcerias de insegurança, dado o foco no controle dos trabalhadores alvo dessas regulações<sup>55</sup>.

### **3.3. - A Promoção do Nexo entre Migração e Desenvolvimento na Política Global**

A colocação do nexo entre migração e desenvolvimento oficialmente como um dos pilares da Política Global é fruto de um entendimento que já congregava sinergias antes de 2005, como observamos anteriormente. Assim, no mesmo ano de 2005, sendo já considerada a eminência do Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas, a Comissão Europeia expediu a Comunicação 390 “Migração e Desenvolvimento: algumas orientações concretas”.

Neste documento, aparecem as temáticas clássicas que envolvem este nexo, como a das remessas, a facilitação de procedimentos e direcionamento de fundos para investimentos, remessas coletivas e regimes de cofinanciamento destinados a projetos de organizações das diásporas. Desta forma, é ressaltada a importância do papel das diásporas como agentes do desenvolvimento dos países de origem. Portanto, a Comissão propõe-se a

---

<sup>55</sup> Para o aprofundamento das críticas ver Carvalhais, Isabel Maria Estrada. 2010. A União Europeia e o «outro» - Tensões e Compromissos da Lógica Subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros. e-cadernos CES, 10, 2010: 143-173. Carrera, Sergio e Raúl Sangrera. 2009. The externalizations of Eu's labour Immigration policy – Towards mobility or Insecurity partnership? CEPS Working Document N.º. 321/Outubro de 2009. Collett, Elizabeth. 2007. The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?. European Policy Center, Policy Brief Novembro de 2007. Angenendt, Steffen. 2007. Circular migration: a sustainable concept for migration policy? SWP Comments, 1º jun. 2007.

ajudar os países em desenvolvimento a localizar as suas diásporas e estabelecer contato com elas por meio, por exemplo, da formação de base de dados para registro voluntário de imigrantes.

A Comissão destaca, assim, o papel que as organizações das diásporas podem exercer como interlocutores neste processo:

“A Comissão convida os Estados-Membros que ainda não o tenham feito a lançar iniciativas para identificar e solicitar a cooperação de organizações de diáspora que possam constituir interlocutores adequados e representativos no âmbito da elaboração de políticas e/ou que possam tornar-se eventuais promotores de projectos de desenvolvimento nos países de origem.

Serão igualmente bem recebidas as iniciativas de organizações que representam diásporas que estejam implicadas no desenvolvimento dos países de origem, com vista a estabelecer um mecanismo que possa assegurar uma representação adequada dos seus interesses a nível da UE, em especial no que respeita às políticas que interessam a esses países.” (Comissão, 2005: 7).

Ainda, nesta comunicação são exploradas alternativas para a promoção da migração circular e circulação de cérebros, por meio de regresso temporário ou virtual e facilitação do retorno dos imigrantes. Ainda, com o objetivo de atenuar os efeitos negativos da fuga de cérebros a Comissão encoraja os Estados-membros a disciplinar o recrutamento de trabalhadores qualificados em áreas de carência para países em desenvolvimento, como a saúde, por exemplo. Estas temáticas deram origem a outros documentos. Além dessas ações, tratou-se também na necessidade de promover parcerias institucionais entre a UE e os países em desenvolvimento e de empregar profissionais qualificados em países terceiros na própria cooperação para o desenvolvimento.

Neste enquadramento, em 2007, a Comissão lançou a COM(2007)248, relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros, tema que o Conselho em 2006, havia solicitado propostas e que já aparecia na Comunicação (COM (2006) 735. “A abordagem global da migração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração”. Na Comunicação de 2007, a Comissão lançou as bases para os acordos políticos inerentes a estas parcerias.

Estas parcerias correspondem a um instrumento que favorece a gestão da migração legal, especialmente voltada para as necessidades laborais dos Estados-membros da União Europeia. Nelas, os países terceiros devem se comprometer a preencher uma série de requisitos inerentes ao combate à imigração ilegal, como facilitar a readmissão e a reintegração de imigrantes, desencorajar a imigração clandestina e cooperar na segurança

das fronteiras e na troca de informações. Em contrapartida, o país terceiro receberia facilidades na concessão de vistos temporários e de entradas múltiplas que promoveriam a migração circular.

Neste contexto, a migração circular deveria funcionar como uma eficiente ferramenta para o equilíbrio do mercado de trabalho e ainda deveria favorecer o desenvolvimento do país de origem por meio da circulação de cérebros. A ideia é recompensar os nacionais de países terceiros que cumprem os prazos legais de estadia em trabalhos sazonais, estudos, estágios, atividades comerciais e de investigação. Poderia ainda, haver a solicitação do país terceiro de limitar o recrutamento em setores-chave para o seu desenvolvimento.

Apesar do discurso recair sobre uma gestão mais harmónica da migração, foram feitas muitas críticas a este modelo. Segundo Gallet (2007) as parcerias de mobilidade, instrumento que a União tem utilizado para promover a migração circular e por sua vez o nexo entre migração e desenvolvimento, impõem um certo *trade-off* entre partes desiguais, posto que, para se beneficiarem das parcerias os países de origem são compelidos a promover ações relacionadas direta ou indiretamente ao combate à imigração ilegal.

Além disso, é questionado o próprio conceito de migração circular que a UE está a desenvolver. Na Comunicação (2007)248 encontramos a seguinte definição “Pode definir-se “migração circular” como uma forma de migração gerida de molde a permitir um certo grau de mobilidade legal, nos dois sentidos, entre dois países.” (Comissão 2007:9). Neste mesmo documento, são elencados os dois tipos de migração circular que mais interessam à UE: de nacionais de países terceiros estabelecidos na EU que vão ao seu país de origem para exercer uma atividade provisória e de pessoas que residem em um país terceiro e vão à UE com o mesmo carácter provisório.

De acordo com Skeldon (2010 *apud* Zoomers) a migração circular deve ser distinta de outros tipos de migração temporárias, pois a migração circular deveria ter um carácter de livre entrada e saída. Posto isto, Skeldon (2010) questiona o conceito de migração circular que a UE está a abordar, pois esta limita bastante a opção livre do migrante. Este autor vê como alternativas a concessão de direitos de residência ou de cidadania aos imigrantes, a fim de que eles possam ter uma real mobilidade espontânea ou que sejam concedidos estímulos concretos para o seu retorno. A abordagem de Skeldon ilustra como é difícil distinguir a migração circular, da migração laboral temporária e de retorno, assim como é difícil identificar o real impacto da migração circular para o desenvolvimento.

Também questiona-se se este tipo de migração circular de facto é um instrumento eficiente para a promoção do desenvolvimento, tendo em vista que, devido à precariedade da oferta de trabalho em seu país de origem, o imigrante prefira ficar, utilizando a oportunidade de entrada para permanecer de forma irregular. Por isso, Adepoju (*et al.* 2009) salienta a importância da migração circular ser acompanhada de certo desenvolvimento económico do país de origem, de modo a funcionar como complemento deste e não como uma alternativa isolada.

No que concerne às ações ligadas à migração e ao desenvolvimento, a abordagem global foca-se especialmente na África Subsaariana e na região vizinha do Mediterrâneo. Neste contexto os países do Norte da África acabam por figurar como países de trânsito, por isso, a UE promoveu três Conferências Ministeriais que compuseram a Parceria Euro-africana para Migração e Desenvolvimento.

Em Rabat e Tripoli, 2006, as declarações dessas conferências deram as bases para a agenda, que envolvia o uso do potencial da migração legal para benefício de emissores e recetores, capacitação dos países de origem e trânsito para gerirem fluxos migratórios, facilitação do movimento de trabalhadores, integração, controle de fronteiras, combate à imigração ilegal, além do combate às causas de migração, como desenvolvimento de projetos para geração de emprego, parceria entre instituições técnicas e científicas com intercâmbio de estudantes e pesquisadores e incentivos à migração circular. Assim, formou-se a Parceria Euro -Africana para Migração, Mobilidade e Emprego.

Na Conferência de Paris, em 2008, foi estabelecido um programa de cooperação tri-anual, 2009-2011, composto por três eixos correspondentes à Política Global. Como exemplo dos frutos dessas conferências e, em geral, dos esforços de promover parcerias com países terceiros, observamos a negociação de vários acordos de readmissão e também o início de projetos-piloto de parcerias para mobilidade, sendo em 2008 Cabo Verde e Moldava os países escolhidos para a implantação dessas parcerias. Além disso, foi estruturada uma central de empregos no Senegal, em 2009, com o intuito de promover uma imigração laboral organizada.

Tendo em vista que a migração continuou a marcar fortemente a agenda europeia, em 2008, foi ratificado o Pacto de Imigração e Asilo, o qual baseia-se em uma série de ações ligadas à ideia de abordagem global de Imigração. Neste Pacto, os países da UE comprometem-se em cooperar em cinco áreas: organizar a imigração legal; controlar a imigração ilegal, garantindo a retorno do imigrante a seu país de origem ou de transito; tornar o controle de fronteira mais eficiente; construir uma Europa de Asilo e criar

parcerias com os países de origem e de trânsito para encorajar a sinergia entre migração e desenvolvimento (Conselho da EU, 2008). Outro importante passo para a coordenação da política migratória, foi dado na ratificação do Tratado de Lisboa, pois, a partir daí as questões de imigração e asilo passaram a ser decididas através do voto por maioria qualificada, fortaleceu-se, assim, o caráter comunitário e supranacional esta matéria.

Pouco antes da ratificação do Pacto, a Comissão lançou a COM(2008)611 “Reforçar a Abordagem Global da Migração: Mais Coordenação, Coerência e Sinergias”, a qual já tinha como intuito de balizar diretrizes do Pacto. Assim, sobre migração e desenvolvimento a Comissão propõe: contribuir para que a transferência de remessas dos emigrantes seja eficiente, segura e barata, para obter maior impacto sobre o desenvolvimento, reforçar a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento na cooperação com países terceiros, especialmente sobre a questão da fuga de cérebros; promover o acesso a uma educação de qualidade a todos e qualificação profissional para a promoção de emprego em regiões de elevada pressão migratória; aplicar os princípios do Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento e explorar a ligação entre mudanças climáticas e migrações.<sup>56</sup>

No que diz respeito ao papel das diásporas esta Comunicação complementa a Comunicação sobre Migração e Desenvolvimento de 2005 ao enfatizar os seguintes temas:

“Promover e apoiar as iniciativas de grupos de imigrantes e organizações da diáspora destinadas a participar nas iniciativas políticas da UE com e acerca dos respectivos países e regiões de origem e a:

dirigir melhor o potencial humano e económico das diásporas para o desenvolvimento de países parceiros, mediante iniciativas específicas em áreas como a facilitação do comércio, a promoção do investimento e de redes transnacionais,

apoiar os esforços dos países de origem dos migrantes para chegarem às respectivas diásporas,

apoiar os grupos da diáspora envolvidos em actividades relacionadas com o desenvolvimento nos respectivos países de origem,

estimular iniciativas que permitam aos migrantes e membros de diásporas aceder a aconselhamento em matéria de gestão de empresas, oportunidades de microcrédito e apoio para criação de PME nos países de origem” (Comissão, 2008: 8).

---

<sup>56</sup> Para detalhes sobre estas propostas da Comissão ver COM(2008)611 “Reforçar a Abordagem Global da Migração: Mais Coordenação, Coerência e Sinergias”: 7-10.



É importante salientar a continuidade de uma abordagem regional no âmbito desta política, sendo as regiões categorizadas como prioritárias as rotas migratórias do Sul, compreendendo a África, e as regiões vizinhas à Leste e à Sudeste, com menor destaque para as regiões do Médio Oriente, Ásia, América Latina e Caribe. Nesta última região, importante para o nosso trabalho devido à localização do Brasil, a União Europeia segue o acordado na Declaração de Lima, 2008.

Na Declaração de Lima proveniente da V Cimeira União Europeia – América Latina e Caribe (EU-ALC, a temática da migração aparece no tópico que trata da participação social e do senso de pertença, que por sua vez remete aos laços históricos e culturais entre as duas regiões e ao impacto positivo da migração. Desta maneira, acordou-se a promoção de uma abordagem global de responsabilidade compartilhada sobre variados tópicos que abrangem as migrações, desenvolvidos com o apoio de experts (EU-ALC, 2008).

Na sequência da Declaração de Lima, foram lançados, em Junho de 2009, os “Elementos de Base para Estruturação do Diálogo EU-ALC sobre as Migrações”, neste documento, as partes instituem uma série de reuniões com altos funcionários e criam um grupo de trabalho com sede em Bruxelas. Os eixos de trabalho são os mesmos da Política Global e nesse diálogo se dará a troca de boas práticas e informações, assim como o estabelecimento de prioridades.

Na Cimeira EU-ALC, em 2010, na cidade de Madrid, foi elaborado um Plano de Ação para o diálogo bi-regional, nele, as migrações estão entre as prioridades que ensejam estratégias de cooperação. Neste Plano 2010-2012, os objetivos são: prosseguir com os compromissos do documento de base, combater o tráfico de seres humanos e dar apoio às suas vítimas, fomentar a cooperação técnica para o desenvolvimento de uma gestão dos fluxos migratórios e de atividades voltadas para a região do Caribe, assim como promover a saúde e educação para comunidades de imigrantes vulneráveis.

No que concerne ao nexo entre migração e desenvolvimento, um dos objetivos trata especificamente das remessas: “Desenvolver medidas para tornar as transferências de remessas mais baratas e seguras, mais transparentes e mais suscetíveis de propiciar o desenvolvimento, respeitando simultaneamente a sua natureza privada”. (EU-ALC, 2010).

Tendo em vista a insipiência deste diálogo, comparando-o com o que já se vem estabelecendo com outras regiões, como a África e o Leste da Europa, a Comissão Parlamentar Euro-Latino-Americana expediu uma recomendação em 15 de Maio de

2010, pouco antes da Cimeira de Madrid, explicitado que a União deve alargar oficialmente a sua abordagem global para os países da América Latina e Caribe através dos instrumentos já utilizados em outras regiões, como as parcerias de mobilidade, as plataformas de cooperação, entre outros. São também enfatizadas nessas discussões a necessidade da participação da diáspora em termos de colaboração para o desenvolvimento (Eurolat, 2010).

No que concerne à implementação prática da cooperação com países terceiros, a União Europeia tem se valido de programas regionais, como já mencionada, porém, além desses programas específicos, o Programa AENEAS, primeiro, e seu sucessor Programas Temáticos para Cooperação com Países Terceiros nas Áreas de Imigração e Asilo têm sido fundamentais para a consolidação dos objetivos da EU no que diz às questões inerentes à migração em geral, entre elas o nexo entre migração e desenvolvimento.

O programa pioneiro AENEAS teve vigência entre 2004 e 2006, entretanto, financiou projetos que excederam este período. Abrangendo regiões variadas, este programa abarcou os temas base da política global. Foram implementados 107 projetos considerando todos as temáticas. Dentre os projetos sobre a rubrica migração e desenvolvimento, alguns tratavam diretamente com a temática das remessas, nestes, as diásporas apareciam como parceiros ou como alvo de atividades que as estimulasse a promover este nexo. Como exemplo, temos os programas “Alavancando Remessas para a Promoção do Empreendedorismo Imigrante”, destinado às diásporas de Gana e Suriname na Holanda, assim como o projeto “Além da Redução da Pobreza: Desenvolvendo um Quadro Institucional, Legal e Regulatório para Alavancar as Remessas de Imigrantes para o Crescimento Empresarial na Moldava”.

Em outros projetos como “Migração Feminina do Marrocos para a UE: Um Fio Condutor para o Desenvolvimento” e “Construindo Capacidades de Associações de Imigrantes Filipinos em Itália e Espanha e de Instituições Governamentais Filipinas para a Promoção do Desenvolvimento” as remessas não são o foco das ações, mas sim, grupos específicos que são identificados por meio das associações de imigrantes, nestes dois programas citados, essas associações aparecem como beneficiários do projeto <sup>57</sup>.

Cabo Verde teve um projeto dentro do Programa AENEAS intitulado “DIAS de Cabo Verde” – Diáspora para o Desenvolvimento de Cabo Verde, o qual estava no sub-

---

<sup>57</sup> As informações sobre os Projetos do Programa AENEAS foram retirados do relatório da Comissão Europeia “Aeneas programme Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum - Overview of projects funded 2004 – 2006”.

setor da migração laboral e teve duração de Dezembro de 2007 a Dezembro de 2010<sup>58</sup>. O projeto esteve sob a responsabilidade do Instituto das Comunidades Cabo-verdianas, com o apoio financeiro da Comissão Europeia e do Governo Português, por meio da Cooperação Portuguesa. Esteve envolvida neste projeto, ainda, a IOM como parceiro para implementação, que por sua vez, estabeleceu estreito contato com as associações cabo-verdianas para realização de suas atividades.

Tinha como objetivos: fortalecer as capacidades dos profissionais de setores-chave para o desenvolvimento em Cabo Verde, promover o papel das organizações de imigrantes em Portugal, Itália e Holanda para que estas funcionem como agentes do desenvolvimento, estabelecer uma rede comunicação entre a diáspora, instituições em Cabo Verde e nos 3 países de receção e auxiliar o Governo de Cabo Verde a detetar meios de promover o desenvolvimento com o contributo da migração (Relatório da Comissão Europeia sobre AENEAS).

O “DIAS de Cabo Verde” tinha duas vertentes mestras: a) transferência de competência para setores-chave em Cabo Verde, b) promoção do empreendedorismo imigrante no país de origem. Para a realização destes objetivos, foi realizado o mapeamento das áreas que precisavam de apoio em Cabo Verde, posteriormente foram organizadas missões para que membros da diáspora pudessem dar formação em Cabo Verde., De acordo com dados fornecidos pela IOM Portugal foram, recebidas 163 candidaturas (104 candidatos contabilizados), tendo sido selecionadas 43 (22 Portugal, 16 Holanda e 5 Itália).

Foram realizadas 18 missões de formação pela diáspora em Portugal, 8 da diáspora na Holanda e 2 da diáspora na Itália. Foram 7 os formadores que retornaram a Cabo Verde para trabalhar com/para a organização que deram formação e 4 mantiveram contato com as instituições de Cabo Verde após o fim da missão.

No âmbito do empreendedorismo, 19 potenciais empresários procuraram o programa (10 de Portugal, 5 da Holanda e 3 da Itália). Por fim, 9 propostas foram selecionadas. Assim, foram realizadas 3 missões de contato partindo de cada um dos 3 países de acolhimento participantes.

Em 2006, a Comunicação (2006)26 da Comissão Europeia anunciou os Programas Temáticos para Cooperação com Países Terceiros na Áreas de Migração e Asilo, ação que tinha como missão substituir o Programa AENEAS, dando continuidade a projetos de

---

<sup>58</sup> De acordo com informações fornecidas pelo funcionário da IOM responsável pelo projeto em Portugal, a data original para o término do “DIAS de Cabo Verde” seria 4 de Junho de 2009, entretanto, o governo Cabo-verdiano solicitou à Comissão Europeia sua extensão para que fossem concluídas algumas atividades.

mesma natureza. Os programas temáticos subdividiam-se nas áreas: promoção do nexo entre migração e desenvolvimento, da boa gestão da migração laboral, luta contra a imigração ilegal e facilitação da readmissão de imigrantes ilegais, proteção dos imigrantes contra a exploração e a exclusão e promoção do asilo e da proteção internacional dos refugiados.

Tal iniciativa divulgou suas bases de ação a partir de relatórios estratégicos que abordam o contexto geral de atuação, as prioridades e o orçamento destinados aos programas por rotas migratórias e por prioridades. As bases anuais para esses relatórios foram 2007-2010 e 2011-2013, no primeiro deles, além da divisão por rotas, aparecem na categoria de iniciativa global e multi-regional as divisões orçamentárias por prioridades temáticas, que são em milhões de euros: migração e desenvolvimento - 10, migração laboral - 8, asilo e proteção de refugiados - 4, tráfico de seres humanos - 3, migração ilegal - 3 (*ANNEX Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper*: 33. Tradução nossa).

A partir desta descrição orçamentária, observamos que o nexo entre migração e desenvolvimento recebeu o maior orçamento entre as temáticas. Outro dado que aponta a importância dada a este nexo, aparece no segundo relatório estratégico, em um momento de referência aos programas financiados no período 2007-2010, é ressaltado que dos 66 projetos, 28% abordavam a migração e o desenvolvimento, ficando esta temática atrás apenas do combate à imigração ilegal, com 31% do total dos projetos. Também no Relatório Estratégico 2011-2013 é enfatizada a necessidade de envolver atores da sociedade civil em programas voltados para esta temática:

“Neste contexto, a UE dá suporte a iniciativas como a da Iniciativa Conjunta EU-ONU para Migração e desenvolvimento, a qual tem como objetivos apoiar iniciativas de organizações da sociedade civil e autoridades locais de modo a fazer a migração trabalhar para o desenvolvimento. Durante o período 2011-2013, o Programa Temático dará este suporte, notadamente por meio do financiamento de medidas para “migração e desenvolvimento” com o objetivo, como recomendado na revisão parcial, de apoiar atividades de pequenos atores locais e sua participação no processo de produção de políticas públicas.” (*ANNEX Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper*: 30. Tradução nossa).

Como exemplo de programa que enquadrou-se neste modelo de atuação, os Programas Temáticos promoveram o Projeto “Fortalecendo a Capacidade de Cabo Verde de Gerir a Migração Laboral e de Retorno no Quadro da Parceria de Mobilidade com a UE”, o qual englobava uma série de iniciativas que ajudavam a administração cabo-

verdiana a instruir os potenciais imigrantes sobre as vias legais de migração, facilitar o retorno e a reintegração de imigrantes, utilizando as capacidades adquiridas no processo migratória para o desenvolvimento do país. Este projeto teve 80% de financiamento da União, 10% do Governo Português e 10% do Governo espanhol<sup>59</sup>.

Na mesma linha deste projeto está o CAMPO (Centro de Apoio ao Imigrante no País de Origem) em Cabo Verde, também financiado pelos Programas Temáticos da UE. Este projeto, angariado pelo Instituto Português da Apoio ao Desenvolvimento em conjunto com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, congrega os objetivos do projeto atinente ao quadro da mobilidade com os do mais antigo “DIAS de Cabo Verde”, disseminando oportunidades de negócio e dando continuidade às missões de formação promovidas pelos membros da diáspora, 38 no total. Este projeto contou, ainda como o apoio da IOM, do Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural e em Cabo Verde com o do Instituto das Comunidades e o Instituto de Emprego e Formação Profissional<sup>60</sup>.

Estes exemplos de programas financiados maioritariamente pela União Europeia no âmbito de seus programas estratégicos ilustram como o nexo entre a migração e desenvolvimento pode ser estimulado a partir de iniciativas que envolvem o protagonismo da diáspora. Sendo as associações de imigrantes uma espécie de plataforma que congrega membros da diáspora, o nosso trabalho tem como objetivo investigar se as diásporas de Brasil e de Cabo Verde estabelecidas em Portugal de alguma maneira promovem este nexo a partir das ações de seus movimentos associativos.

Com os dados aqui expostos, observamos que a UE valoriza a atuação de entidades da sociedade civil ao longo do ciclo das políticas públicas voltadas para esta temática. Portanto, estes programas funcionam como catalisadores que aproveitam o potencial de articulação de atores diversos. Posto isto, analisaremos as redes que se estabelecem neste processo, de modo a verificar se e como as associações funcionam como agentes neste ciclo de políticas, considerando os seus interesses, prioridades e objetivos, bem como os dos países de origem e de acolhimento.

No que diz respeito às diferenças de abordagem da União Europeia acerca da migração proveniente dos dois países analisados nestes trabalho, como já visto, há prioridades regionais e Cabo Verde alcançou certo destaque dentro da rota do Sul com a

---

<sup>59</sup> Informações retiradas do documento Draft Commission Decisions – Approving the 2008 Annual Action Programme and the Programme “Cooperation with third countries in the area of migration and asylum” Budget line 19.02.01. Disponível em [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap\\_2008\\_dci-migr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap_2008_dci-migr_en.pdf).

<sup>60</sup> Conferência Final do Projeto Campo (20/12/2011). [http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20111912\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/press_corner/all_news/news/2011/20111912_pt.htm). Consultado em 20/03/2012.

Parceria para a Mobilidade. Enquanto isso, a América Latina, apesar da marginalidade comparativamente às rotas do Sul e do Leste, também é alvo de certa atenção.

Tal atenção é ilustrada no Relatório Estratégico Multianual dos Programas Temáticos 2011-2013. Neste documento, é reconhecido que na última década a migração sul-americana tem aumentado, principalmente o fluxo oriundo dos países Andinos e do Brasil em direção à Itália, Portugal e Espanha. Para a abordagem desta região, a UE pauta-se pelo Diálogo Estrutural sobre Migração de 2009, sendo o foco deste instrumento Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, Brasil, Argentina e Uruguai. Este Diálogo, em geral, segue a mesma estrutura da abordagem global empregada para a África.

Desta maneira, salientamos que estamos a trabalhar com países em si bastante distintos, que estão localizados em duas regiões que recebem tratamento diferenciados no âmbito das políticas da União Europeia. Entretanto, Brasil e Cabo Verde possuem em comum comunidades numerosas em Portugal, as quais experienciam problemas e necessidades comuns, assim como movimentos associativos já bem desenvolvidos e o interesse destes Estados em manter contato com suas diásporas.



## **Capítulo IV - As Relações Estado-Sociedade Civil no Contexto da Globalização - Reflexões Teóricas e Enquadramento Analítico do Associativismo nas Redes de Políticas Públicas**

Neste capítulo faremos um enquadramento das relações entre Estado e sociedade civil no contexto da globalização, destacando a colaboração que o paradigma Construtivista traz para este debate, assim, traçaremos um paralelo entre este debate e o nosso objeto de pesquisa, identificando com maior clareza as dimensões do nexo migração-desenvolvimento que trabalharemos e como este nexo configura-se como uma matéria de atuação transnacional e trans-setorial.

Em seguida, discutiremos a relevância das associações no contexto da democracia e abordaremos as redes de políticas públicas como uma forma de governança e como um enquadramento analítico. Traremos para este debate a perspectiva institucionalista de vertente sociológica que enfoca espetos culturais e cognitivos das instituições, de modo a estabelecer uma ponte com a Teoria Construtivista. Por fim, abordaremos questões relativas à governança comunicativa, abordagem que enriquecem a nosso olhar sobre as comunicações no contexto interativo.

A partir do exercício teórico deste capítulo, o qual identifica temas passíveis de serem observados, conjugado ao relacionamento dos conceitos aqui elucidados com os nossos objetivos de investigação, teremos as bases para a identificação das categorias de análise do material empírico coletado.

### **4.1. - A relação Estado-Sociedade Civil no Contexto da Globalização – Reflexões Teóricas Construtivistas**

Nos capítulos anteriores observamos que Brasil e Cabo Verde, na condição de Estados de origem de emigrantes, estão a desenvolver políticas que envolvem o relacionamento com a sociedade civil organizada, nomeadamente organizações da diáspora. Essas relações aparecem ao longo do percurso do ciclo das políticas públicas voltadas para esta diáspora (colocação da agenda, criação da política, implementação e avaliação). Neste contexto, observa-se a relevância de um processo de comunicação, definição de prioridades e cooperação em um cenário transnacional/internacional.

As interações entre os Estados, organizações internacionais e sociedade civil também aparecem de forma explícita no que concerne à temática do nexo migração-



desenvolvimento nas ações das Nações Unidas e da União Europeia, que por sua vez, incentiva seus membros a fortalecerem essas relações. Este fenómeno ocorre porque as diásporas organizam-se em associações e estas apresentam-se como atores chave para essas políticas, especialmente porque estabelecem relações, sendo estas um recurso imprescindível para a concretização e para a legitimidade de políticas que envolvam o segmento dos migrantes. O cerne desta investigação consiste em analisar de que forma o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona (ou não) com a promoção donexo entre migração e desenvolvimento, tendo em consideração as dimensões de desenvolvimento propostas por Mohann (2002) recortadas neste trabalho na seguinte maneira:

*Tabela 8 - Dimensões do desenvolvimento*

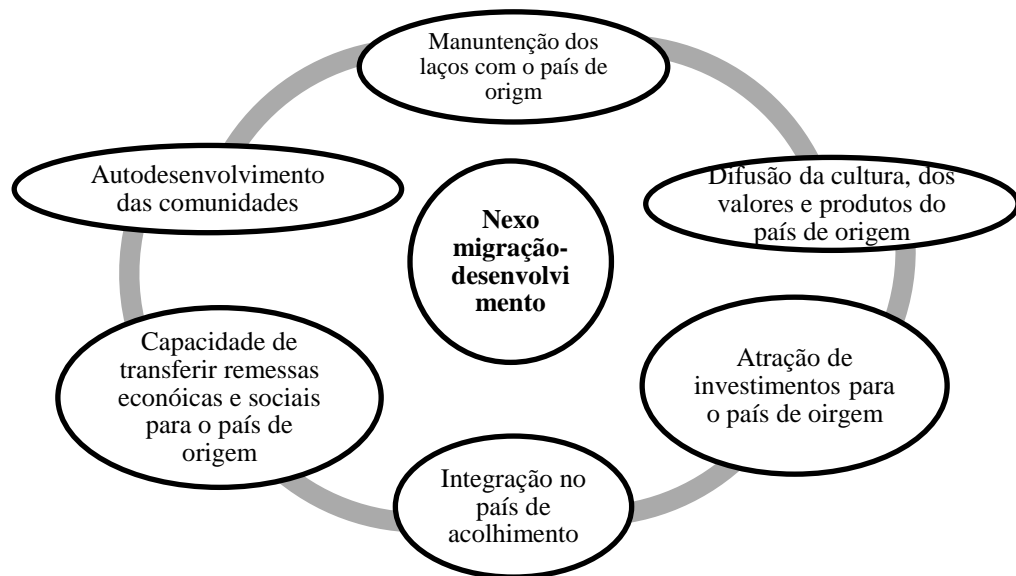
| <i>Development in the diaspora</i><br>(desenvolvimento na diáspora)   | <i>Development through the diaspora</i><br>(desenvolvimento através da diáspora)   | <i>Development by the diaspora</i><br>(desenvolvimento pela diáspora) |
|---|--|---|
| Uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social | Uso das conexões globais difusas de uma comunidade da diáspora para que seja facilitada a promoção do bem-estar social e económico | Fluxo de ideias, dinheiro e apoio político para o país de origem.     |
| As associações promovem em suas atividades algum desses elementos?  | Como as associações articulam-se com outros atores para promover bem-estar social e económico?                                     | As associações promovem diretamente ou indiretamente estes fluxos?    |

Fonte: As categorias referentes às dimensões do desenvolvimento são de Giles Mohann (2002: 104). Acrescentamos a última linha com as questões.

O objetivo específico de tratar o nexomigração-desenvolvimento nas diretrizes políticas dos dois Países de origem, da União Europeia e de Portugal, cumpriu-se nos capítulos anteriores. Assim, foi observado o importante papel que as associações das diásporas ocupam.

Esta importância pode ser observada no interesse do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano em promover este nexoe contar com a atuação organizada da diáspora para que os objetivos conjuntos do Estado e da sociedade civil se concretizem. Estes objetivos foram identificados como sendo os objetivos de autodesenvolvimento das comunidades, sua proteção e integração, os quais se relacionam indiretamente com a capacidade do emigrante de dar um retorno positivo ao seu país da origem em termos de remessas económicas e sociais e com os objetivos de promoção das culturas, dos produtos dos países de origem e de investimentos económicos. Estes dois objetivos maiores relacionam entre si

e com outro objetivo que é a manutenção dos vínculos com os países de origem. Estas relações entre objetivos estão representadas de forma circular no gráfico seguinte:



*Figura 2 - Objetivos relacionados à promoção do nexo migração-desenvolvimento*

Como vimos, o nexo migração-desenvolvimento consiste em um dos pilares da chamada Política Global de Imigração da União Europeia. Neste trabalho optamos pelo recorte do desenvolvimento do país de origem e das comunidades no exterior, apesar de não ignorar que os imigrantes também relacionam-se com o desenvolvimento do país de acolhimento. A União Europeia incentiva seus membros a relacionarem-se com as associações para a realização de políticas voltadas para este nexo, pois assim buscam legitimar as suas práticas voltadas para a migração sob o rótulo da promoção do desenvolvimento.

Em consonância com estes dois fatores, observamos que a diáspora brasileira e a cabo-verdiana possuem um movimento associativo desenvolvido e atuante em Portugal e que Portugal, como país de acolhimento, incentiva e apoia a atuação das associações de imigrantes na sua constituição e realização de atividades.

Esta interação dos Estados com atores da sociedade civil deflagra um eminente cenário de interdependência e cooperação que vem sendo estudado nas últimas décadas e enseja debates no seio da Teoria das Relações Internacionais, da Ciência Política e da

Sociologia acerca do conceito de soberania e uma possível redefinição deste conceito, da emergência de novos atores no sistema internacional e do impacto que as interações têm sobre suas identidades. Assim, o Construtivismo serviu como base ontológica alternativa para a reflexão sobre esses temas e formulações explicativas que contrastam com a Teoria Realista de base racionalista, a qual explica essas interações tendo como foco marcadamente os interesses dos atores e a preponderância dos Estados como principais atores do sistema internacional<sup>61</sup>.

De acordo com pressupostos da Teoria Realista, o sistema internacional possui uma natureza anárquica no qual os Estados agem de modo a preservar a sua sobrevivência, maximizando a sua segurança. Neste sistema, onde reina a desconfiança, pressupunha-se que a cooperação seria difícil de alcançar e que não haveria espaço para outros atores neste sistema, pois estes não teriam forças para moldar ou influenciar as relações entre os Estados soberanos.

O pensamento construtivista, oriundo de uma matriz ontológica diferente do realismo, baseia-se na ideia de que as estruturas da realidade são socialmente construídas por meio das interações e do processo intersubjetivo que estas desencadeiam. Alexander Wendt tornou-se um expoente do Construtivismo nas Relações Internacionais, autor da célebre frase “Anarquia é o que os Estados fazem dela”, Wendt construiu sob uma perspectiva construtivista um argumento que explica o sistema anárquico como fruto de um processo da construção que advém de práticas criadoras de estruturas identitárias (Wendt, 1992: 395).

De acordo com o Construtivismo Social, os atores agem em relação a um dado objeto de acordo com o significado que este objeto tem para eles. Com base nisso, Wendt desenvolve o conceito de estrutura de identidade e interesse para explicar que a anarquia do sistema internacional não é uma estrutura dada e imutável (Wendt, 1992: 396). Este conceito tem como fundamento que o significado coletivo constitui a estrutura, e que este significado advém de um processo de interação que configura identidades. Neste processo de formação da estrutura, as identidades são a base dos interesses. A formação dessa estrutura ocorre em um processo intersubjetivo, no qual as práticas interativas formam as identidade e destas se formam os interesses. Considerando a influência do interacionismo

---

<sup>61</sup> Neste trabalho não temos como intenção discutir o mérito ontológico das teorias. A escolha pelo corrente construtivista baseia-se em uma opção teórica, tendo em vista que esta investigação visa observar as relações entre os atores enfatizando aspectos simbólicos dessas políticas, valores, questões de legitimidade e a importância da comunicação neste processo de troca de recursos materiais e imateriais. Nada impede que o objeto esta investigação seja analisado a partir de uma perspectiva da escolha racional.

simbólico sobre este conceito Wendt (1992: 404) faz uma analogia do Estado com um indivíduo possuir de um *self*:

“Conceções do eu e de interesse tendem a espelhar as práticas de outros significantes ao longo do tempo. Este princípio de formação de identidade é capturado pela noção do interacionismo simbólico de *looking-glass self*, a qual afirma que o *self* é uma reflexão da socialização de um ator.” (1992: 404. Tradução nossa).

Wendt tratou especialmente as relações entre os Estados para construir este argumento, mas a ideia de que as práticas dos atores constituem processos criadores de estruturas, sendo as instituições os frutos deste processo, também tem sido aplicada ao estudo das relações dos Estados com os atores não-governamentais.

Com a emergência do processo de globalização novos pensamentos a respeito da cooperação ganharam espaço no debate das Relações Internacionais. Neorrealistas e institucionalistas neoliberais colocaram a cooperação como uma realidade lucrativa e eficiente para a tender às necessidades do Estado soberano e racional, inclusive, considerando, cada um a seu modo, a importância e a ascensão de novos atores no sistema internacional após a Guerra Fria. Entretanto, mesmo com o reconhecimento desses novos atores, assume-se que os Estados nacionais continuam a ser os principais.

Neste cenário, no qual os mercados ganham proeminência, muitas vezes constringendo as ações dos Estados soberanos, e em que novos atores como as organizações não-governamentais ganham cada vez mais espaço nos debates internacionais e na execução de políticas, questiona-se se existe uma erosão da soberania estatal ou se esta está a ganhar novos contornos em um cenário de maior cooperação, abertura e participação democrática.

Gerny (1995: 595-597) argumenta que devido às mudanças estruturais que o processo da globalização abarca, o sistema internacional está deixando de ser apenas um sistema de Estados para ser um sistema plural e composto. Este autor sugere que o Estado encontra dificuldades em prover os bens tradicionalmente atrelados ao Estado de bem-estar social no contexto de uma economia global, afirmando que atualmente o Estado está a passar por uma crise de eficiência organizacional e de legitimidade institucional. Portanto, este cenário propicia o empoderamento de atores da sociedade civil, como empresas e organizações não-governamentais que podem prover bens ou serviços com eficiência e autonomia.

Anssel e Weber (1999) propõem, a partir da perspectiva construtivista que enfatiza que os Estados estão constantemente negociando sua soberania, que a soberania não está a passar por um processo de erosão nem de crise, mas sim de recontextualização. Esta nova contextualização caracteriza-se por um ambiente internacional de maior institucionalização devido a este sistema ter-se complexificado em termos de atividades e organizações.

Com base na lógica dos sistemas abertos da Teoria das Organizações, esses autores argumentam que novas formas de cooperação internacional não representam a erosão da soberania porque a globalização desencadeia a demanda por atividades que escapam as funções tradicionais controladas pelo Estado e para que essas atividades se desenvolvam é necessário que sejam construídas novas formas de governança. No caso no nosso objeto de estudo, múltiplos atores estão envolvidos em uma atividade que ultrapassa as fronteiras de um Estado, por isso há a necessidade de novas formas de governança das políticas relativas a esta matéria, pois esta governança não pode recair apenas sobre os Estados.

A lógica dos sistemas abertos tem como pressupostos que os limites entre as organizações são porosos e móveis, pois recebem constante influência do ambiente em que se encontram e dialeticamente influenciam este ambiente. Este fenómeno ocorre porque o atual contexto é marcado por uma interdependência que não se explica somente pela estratégia da barganha, mas que envolve a própria mudança desses atores através da experiência desta interdependência: “A cooperação em contraste com a limitada metáfora dos jogos tornou-se um meio de conseguir recursos necessários” (Anssel e Weber 1999: 80. Tradução nossa). Nesses termos, os autores afirmam que o Estado cria estas interdependências e não se sente ameaçado por elas, elas advém da necessidade da troca de recursos específicos que não podem ser conseguidos sem a interação. Com base nessa lógica, podemos dizer que a interação dos Estados com as associações foi um processo construído e desejado por esses dois atores. Como vimos nos capítulos anteriores, os Estados incentivam, apoiam e legitimam as atividades das associações. Em contrapartida, o Estado fortalece a legitimidade das suas ações ao mostrar que ouve e baseia suas ações nas demandas da sociedade civil.

Anssel e Weber (1999: 78-85) apontam, ainda, duas questões inerentes à lógica dos sistemas abertos: a formação de *boundaries spanners* e a conseqüente emergência de novos atores. Os *boundaries spanners* são atores especializados na função de regular ou mesmo controlar recursos, informações e ideias que passam pelas membranas porosas existentes entre organizações. Os autores dão como exemplo as organizações internacionais. A partir

da necessidade de mediar trocas e relações, esses autores afirmam que umas das consequências é o aparecimento de novos atores para desempenhar esse papel. Nos capítulos anteriores vimos que as relações entre Estado e Sociedade Civil fizeram surgir espaços de diálogo e cooperação que foram ganhando maior grau de institucionalização ao longo do tempo. Assim, mencionámos como exemplo a criação de conselhos que servem como mediadores das relações dos Estados com a sociedade civil, tais quais o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, o Conselho Consultivo em Cabo Verde e o COCAI em Portugal.

A lógica dos sistemas abertos nos lança uma importante reflexão acerca do atual contexto das relações entre Estado e sociedade civil, pois ao debatermos a contextualização do conceito de soberania, chamamos atenção para as novas necessidades que surgem com a globalização, sendo a efusão de políticas voltadas para o nexo migração-desenvolvimento uma exemplo que envolve atores estatais e da sociedade civil que se articulam transnacionalmente.

Tais discussões a respeito das relações Estado-sociedade civil e da recontextualização da soberania estatal remetem a questões de governança. Mayntz (2003: 34-37) argumenta que a globalização coloca consideráveis desafios sobre a Teoria da Governança, dado que não existe sistema transnacional com a sua própria identidade e regras específicas, por isso, questiona-se se os conceitos habitualmente aplicados na Teoria da Governança aplicam no contexto global. Segundo o autor, a Teoria da Governança aplica-se se a governança for entendida como modo básico de coordenação. Com a intensificação das relações transnacionais ocorreu uma disjunção entre os problemas e as estruturas regulatórias desses problemas, por isso tem-se observado esforços para a criação de estruturas de regulação transnacional.

Organizações como as Nações Unidas e a Organização Mundial de Comércio são alguns exemplos dados pelo autor de tentativas de estabelecimento desse tipo de regulação, somam-se a essas organizações outras organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais e outros agrupamentos de carácter transnacional. Entretanto, o autor sublinha que além dessas novas estruturas, as anteriores se mantêm, compondo uma diversidade de estruturas governativas. Mayntz afirma que para a análise da governança nos níveis nacional e regional uma abordagem baseada no institucionalismo da escolha racional (*actor-centred institutionalism*) foi amplamente utilizada, porém com este novo contexto de estruturas e processos fragmentários, o autor sugere que uma extensão do

paradigma da governança política não seria suficiente, seria necessária uma teoria voltada a compreensão das dinâmicas sociais.

Ao ter em conta este cenário, neste trabalho, para desenvolvermos estas questões e as relações envolvidas neste processo em um contexto de complexidade, utilizaremos a abordagem das redes de políticas públicas, baseada na Escola da Governança, abarcando alguns elementos da governança comunicativa e do neoinstitucionalismo sociológico, o qual se aproxima mais de uma abordagem construtivista.

## **4.2. - O Associativismo e as Redes de Políticas Públicas**

Como observamos nos capítulos anteriores, as associações são importantes instrumentos da sociedade civil, tanto no âmbito nacional como transnacional, no que diz respeito às questões relativas à migração. Este fenómeno está intrinsecamente ligado ao grande debate acerca do papel das associações para o funcionamento da democracia dentro das obras clássicas e contemporâneas da Sociologia e da Ciência Política.

Dentre as elaborações teóricas que valorizam o papel das associações, destacamos aquelas que colocam o desenvolvimento da sociedade civil como fulcral para a consolidação dos ideais democráticos no seio da sociedade atual. Nesta linha, Santos (1998) argumenta que o espaço-tempo nacional está a perder primazia face ao espaço-tempo global e local que com ele competem. Neste contexto de transição entre o contrato social moderno e a pós-modernidade existe um hiato democrático que propicia os processos de exclusão em detrimento dos de inclusão. Por isso, o autor ressalta a importância de serem criadas novas possibilidades democráticas. Daí parte sua ideia de Estado como Novíssimo Movimento Social, articulador da sua própria transformação para que possa existir uma organização política mais vasta, a qual “(...) integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.” (Santos, 1998: 59).

Com pensamento semelhante Cohen e Rogers (1995 7-10) desenvolvem a ideia de democracia associativa ao considerar que as associações são importantes para a ordem democrática, tendo em vista que ajudam a ditar a agenda, a determinar escolhas nessa agenda, a implementar políticas e moldam crenças, preferências e atitudes individuais, trazendo esses fatores para a arena política. Esses autores argumentam que ao alterar termos, condições e o *status* público de um grupo, as associações podem melhorar a

performance económica, a eficiência do governo, promover normas igualitárias de soberania popular, igualdade política, igualdade distributiva e consciência cívica.

Estes autores reconhecem, contudo, o perigo que fações compostas por grupos de interesse, ao formar associações, podem representar para a democracia, pois, estas com poder de organização podem manipular a formulação das agendas e promover outros tipos de desequilíbrios antidemocráticos. Warren (2004: 85), autor que também acredita no desenvolvimento das capacidades democráticas e na formação de uma esfera política robusta por meio da ação das associações, ressalta, porém, que nem todas as formas de autogovernança são positivas para a democracia. Como exemplo, Warren aponta que associações podem controlar seus membros por meio do controle de recursos que os indivíduos necessitam ou querem. Além disso, as associações são compostas por indivíduos que não agem voluntariamente, mas sim devido a coerção ou incentivos específicos. Tal argumento de Olson (1998: 15) não corrobora com a noção de que as associações desenvolvem as capacidades democráticas e cívicas de seus membros, visto que só em pequenos grupos os indivíduos agem com maior intensidade para alcançar seus interesses.

Ao considerar as vulnerabilidades das associações, Cohen e Rogers (1995: 44) ressaltam que elas são moldadas pelo meio político através de políticas públicas e outras características desse ambiente político que as cercam. Portanto, seria papel do Estado criar agências independentes e com legitimidade popular para desenvolver as capacidades de colaboração dessas associações para o fortalecimento da democracia e para conter a atuação das fações. Em contrapartida, apesar de concordar com Cohen e Rogers acerca da importância das associações para a democracia, reconhecendo que a interação entre organizações e Estado confere uma melhor tomada de decisão, Hirst (1995: 104) argumenta que tal moldagem das associações enfatiza em excesso a capacidade do Estado de promover reformas nesse sentido. Hirst aponta como dificuldades para a consolidação de mudanças o facto de não haver consenso sobre as diretrizes dessa reforma e há ainda o perigo das agências estatais serem capturadas por fações. Este autor ressalta também que a capacidade dos Estados de promoverem essas reformas também varia bastante.

Mesmo com as dificuldades apontadas e com discordâncias acerca do papel do Estado neste processo de interação. A relação entre poderes governamentais e sociedade civil organizada está a ganhar ênfase tanto no âmbito dos Estados nacionais como no da União Europeia para a formulação e implementação de políticas públicas. Neste sentido,



bem como outros autores, Burns aponta a relevância crescente que o global, o regional e o local estão a receber “(...) a governação alarga-se cada vez mais para cima, para baixo e para fora dos parlamentos e do governo” (2004: 120). Por isso, a esfera nacional está a desenvolver uma nova gama de interações.

Como exemplo deste processo de descentralização, temos as próprias relações identificadas neste trabalho dos Estados de origem e de acolhimento com as associações das diásporas e com outras entidades da sociedade civil, como a academia. Tendo em consideração que o nexu migração-desenvolvimento é um tema que dá vasão a uma série de políticas públicas, as quais não necessariamente remontam a esta denominação de forma direta, mas que, como vimos na Figura 1, podem ser encaradas como interrelacionadas, neste trabalho, utilizaremos o enquadramento analítico das redes de políticas públicas para analisar o papel do movimento associativo das diásporas do Brasil e de Cabo Verde em Portugal na promoção deste nexu.

Como observado nos capítulos anteriores, o nexu migração-desenvolvimento é alvo de ações políticas dos Estados e as associações, como representantes da sociedade civil, são caracterizadas como grupos de interesses no processo de constituição de políticas públicas, por isso reivindicam participação neste processo, são portanto, *stakeholders*. Considerando a literatura sobre políticas públicas, é destacada uma dimensão de análise chamada de *policy cycle* ou ciclo das políticas públicas.

Este ciclo caracteriza-se pela subdivisão das ações relativas a uma política em fases pertinentes aos processos político-administrativos. Segundo Frey (2000: 226) a análise deste ciclo pode ter diversos enfoques, tais como às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas. O nosso enfoque será dado às redes. Frey ressalta que, em termos gerais, a bibliografia sobre este ciclo identifica três fases que podem ser subdivididas: formulação, implementação e controle dos impactos da política. Ele desdobra estas fases em: perceção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação do impacto da política, porém, Frey ressalta que este é um modelo, um tipo ideal que não necessariamente reflete a realidade, mas auxilia na sua compreensão.

Como exemplo da falta de linearidade do ciclo da política pública Melo e Silva (2000) propõem um modelo de *policy cycle* como aprendizado. Este modelo, baseado no

pensamento de Sabatier (1993)<sup>62</sup> sobre a importância da incorporação dos diversos atores interessados em uma política nos processos de formulação e implementação destas, dá relevo ao facto deste processo estar inserido em um contexto de participação democrática complexa e por isso não pode ser compreendido de forma linear, nem se pode identificar um ponto de partida definido. Em compensação:

“Ele é representado por redes de formuladores, implementadores e *stakeholders*, que dão sustentação à política e por nós críticos. Estes “nós” ou “elos” críticos representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação institucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de “crise”, concretizada no processo de uma tomada de decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova.” (Melo e Silva, 2000: 14).

Tal necessidade de incorporar novos atores no ciclo das políticas públicas vem sendo abordado em um enquadramento analítico conhecido como *policy network*/ redes de políticas públicas. Estas redes, como veremos no próximo tópico, expressam uma forma de governança em um contexto de complexidade, no qual as organizações da sociedade civil, no nosso caso de estudo, as associações, ganham espaço e representam importantes parceiros para a concretização dos processos desse ciclo de aprendizado.

### **4.3. - As Redes de Políticas Públicas – Um Enquadramento Analítico e Uma Forma de Governança**

A literatura sobre as redes de políticas públicas tem se proliferado nas últimas décadas, entretanto, não existe consenso acerca de vários aspetos desta temática. Sendo assim, encontra-se na literatura abordagens das redes de políticas públicas com diversos enfoques e enquadramentos, não sendo consensual se ela é apenas uma metáfora, uma ferramenta analítica ou mesmo uma teoria. Assim, Borzel (1997) afirma que as redes de políticas públicas ganharam destaque porque representam uma importante arena para comunicação não estratégica na qual problemas de ação coletiva são solucionados, imprimindo, portanto, mais eficiência e legitimidade ao processo de tomada de decisão.

---

<sup>62</sup> Em *Policy change and learning: An advocacy coalition Approach*, Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993) trazem uma boa coletânea de artigos sobre o ciclo de políticas públicas como aprendizado. Não priorizamos a abordagem do *advocacy coalition* em nosso trabalho por esta análise envolveria uma diversidade grande de atores que não poderíamos cobrir em pesquisa de campo. Sabatier propõem como unidade de análise um subsistema composto por atores diversos. Tentamos detetar algum traço de mudança ou aprendizado sobre as relações Estados-associações, porém sem seguir o rigor proposto por Sabatier que argumenta ser o período de 10 anos razoável para observação deste fenómeno. O pensamento de Sabatier serviu para guiar uma exploração sobre as interações dessas organizações.

Esta autora indica que, apesar da diversidade da literatura, alguns elementos em comum são identificados para definir as redes de políticas públicas, sendo estas definidas como sendo:

“(…) um conjunto de relações relativamente estáveis que são não-hierárquicas e independentes, ligando uma variedade de atores, os quais partilham interesses comuns não que diz respeito a uma política e que trocam recursos para alcançar esses interesses partilhados reconhecendo que a cooperação é o melhor meio de atingir esses objetivos” (Borzel, 1997: 1. Tradução nossa)<sup>63</sup>.

Ao considerarmos esta definição, analisaremos as relações que as associações estudadas mantêm com outros atores, especialmente os Estados de origem e de acolhimento ou algum organismo da União Europeia, sendo estes os principais atores analisados, tendo em vista os seus interesses em promover ações voltadas para o nexo migração-desenvolvimento. Porém, este foco não exclui a possibilidade das associações indicarem outros parceiros importantes para a realização de suas atividades.

Existem duas grandes correntes sobre redes de políticas públicas: uma que vê as redes como uma tipologia de intermediação de interesses e outra de origem alemã baseada na Escola da Governança que apesar de terem focos e utilizarem métodos diferentes, possuem pontos de contato, os quais serão importantes para a construção do modelo de análise desta investigação.

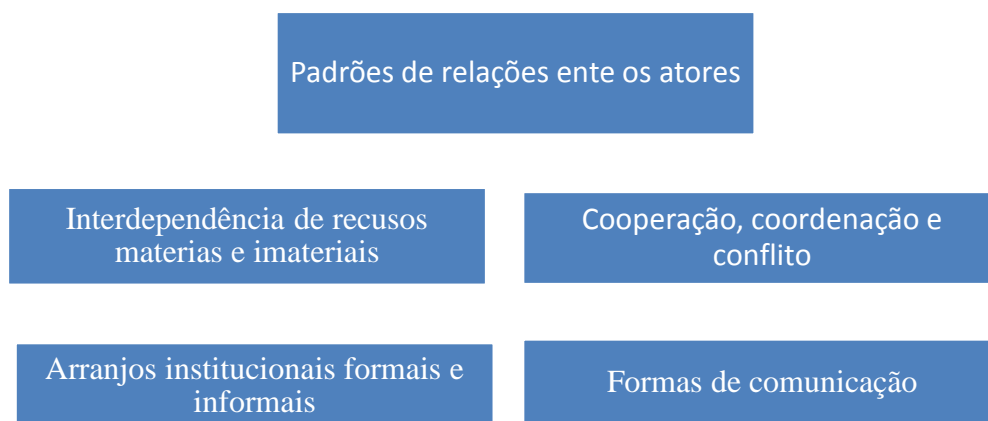
A primeira escola considera uma rede de política pública como sendo qualquer relação genérica entre grupos de interesse e o Estado e a rede baseia-se em relações onde há uma dependência de poder entre o governos e esses grupos de interesse, por isso, existe entre esses atores troca de recursos. Na literatura diversas dimensões são consideradas como fundamentais, assim, Jordan e Schubert (1992) distinguem três: institucionalização (estabilidade/instabilidade), escopo (setorial/trans-setorial) e número de participantes (aberta/fechada), enquanto isso Waarden (1992) distingue sete dimensões: institucionalização, regras de conduta, relações de poder, estratégia dos atores, número e setor de atores sociais, principal função da rede e balança de poder (Waarden *in* Borzel, 1997: 4).

Tipicamente relacionada a esta escola está a abordagem interorganizacional das redes de políticas públicas. Esta abordagem analítica tem como foco as relações entre os

---

<sup>63</sup> Original “... a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals” (Borzel, 1997: 1).

atores, especialmente organizações, pois consideram que estas dominam o *policy-making*. Desta forma, o padrão de relações é estudado com observância das situações de cooperação e conflito e das interdependências entre público e privado com compreensão de relações institucionalizadas formalmente e relações informais. Posto isto, esta abordagem foca-se na estrutura, sendo esta caracterizada como padrões de relações sociais, podendo ser estas relações de coordenação, de cooperação, sendo identificadas também estruturas e arranjos institucionais (Tatcher, 1998: 398-399). Esta abordagem nos aponta alguns elementos importantes para a análise da rede que as associações estudadas estabelecem, sendo estes:



**Figura 3 - Elementos observáveis na análise das redes de políticas públicas**

Fonte: Construímos este quadro a partir dos elementos indicados em Tatcher, 1998: 398-399.

A abordagem baseada na teoria interorganizacional geralmente utiliza meticulosos instrumentos de análise quantitativa, existindo também análises qualitativas, sendo estas menos numerosas. A partir dessas análises busca-se compreender como essa estrutura influencia o comportamento dos atores.

O nosso trabalho é eminentemente exploratório, pelo que buscaremos apenas identificar as estruturas sem analisar profundamente como estas influenciam a ação das organizações nelas envolvidas. Apenas apontaremos pistas, por isso utilizaremos os elementos fornecidos por esta abordagem para identificar relações das associações estudadas com uso ao método qualitativo não nos limitando às estruturas de relações, mas antes explorando também a abordagem dos processos. Em consequência disto, daremos mais ênfase à escola alemã das redes de políticas públicas, a qual também dá destaque aos

elementos acima identificados, porém os enquadra em uma perspectiva diferente e utiliza largamente os métodos qualitativos de recolha e análise de dados.

A escola alemã também dá certo relevo às estruturas de relações entre os atores interessados em uma política pública, os quais apresentam interdependência de recursos materiais e imateriais para a tomada de decisão, tanto na formulação como na implementação dessas políticas, sendo assim, caracterizam essas estruturas por meio da observação de variáveis como grau de intensidade, normatização, padronização e frequência das interações. Estas estruturas também são reconhecidas como estruturas de governança onde os atores podem desenvolver as suas estratégias de atuação e de troca de recursos, assim, esta estrutura determinaria as trocas de recursos (Borzel, 1997: 4)

Nesta abordagem, a unidade de análise não precisa necessariamente de ser os atores isolados, podendo ser relações interorganizacionais, suas estruturas e processos. Para além da consideração das redes de políticas públicas como um enquadramento analítico, parte dos autores da Escola da governança as encara como uma mudança estrutural no próprio sistema político que emergiu em um contexto de grande diversificação, interdependência e complexidade dos problemas coletivos a serem resolvidos. Assim, Mayntz (1993: 9) ressalta que este novo cenário apresentou-se principalmente nas discussões dos anos de 1960 sobre a crise do Estado de bem-estar social, marcada pela dificuldade do Estado em manter suas funções de promoção do desenvolvimento, promoção do bem-estar social e da regulação. Neste contexto, as antigas relações entre Estado e sociedade civil se modificam para sanar recém-surgidas falhas de governação. Em consequência dessas novas necessidades ocorre uma descentralização e uma mudança de instrumentos políticos.

Kooiman (1993: 1-4) um dos autores que trabalha as redes de políticas públicas como uma forma de governança, argumenta que a emergência de novos padrões de interação entre Estado e a sociedade civil que envolvem a partilha de recursos e de responsabilidades em áreas diversas, como o meio ambiente, o bem-estar social e a educação é expressão de uma escolha política de governança que se dá devido às novas características do ambiente. Este autor faz uma distinção entre *governing/governação* e *governance/governança*<sup>64</sup>, sendo o primeiro termo empregado para designar formas sociopolíticas nas quais atores do setor público e do setor privado agem em conjunção e a

---

<sup>64</sup> Para melhor explicação do conceito de governança e sua variação em termos temporais e conceituais ver Maynt, Renate. 2003. New Challenges to Governance Theory. In Governance as Social and Political Communication. Ed. Henrik P. Bang. Manchester: Manchester University Press. 27-40.

governança os padrões que emergem das atividades de governação de atores sociais, políticos e administrativos. Além disso, define a governabilidade como o equilíbrio entre as necessidades de governação (problemas) e as capacidades de governação (soluções).

Em consonância com a teoria dos sistemas abertos exposta no primeiro tópico deste capítulo, a qual relaciona-se com a Teoria Construtivista, Kooiman ressalta que os limites entre o Estado e a sociedade mudaram de caráter, reconhecendo que esses limites tornaram-se mais permeáveis, pois as barreiras entre as responsabilidades desses dois setores tornam-se objeto de interação. Assim como Ansel e Weber (1999), Kooiman é partidário da visão desse processo como uma mudança necessária para o atendimento das necessidades de um novo cenário político. Esta mudança ocorre porque nem o setor público nem o privado podem assumir unilateralmente as responsabilidades de gerir um subsistema sociopolítico, pois nenhum deles tem a informação suficiente para agir em um contexto de complexidade, dinamismo e diversidade.

As interações são centrais no pensamento de Kooiman (1993), pois as questões de dinamismo, complexidade e diversidade por ele apontadas são explicitamente baseadas em processos interativos. Para este autor estas características formam as bases dos sistemas sociopolíticos contemporâneos, o qual compreende atores, interações, problemas soluções, controle, gestão, necessidades e capacidades, portanto, a governação e a governança deste sistema tem que ser igualmente dinâmica, complexa e diversificada devido à divisão de tarefas e de responsabilidades exigida.

A dinâmica corresponde às diferentes forças atuando ao mesmo tempo. A dinâmica pressupõe interação e uma interação possui os seguintes elementos: ação, estrutura e cada uma das unidades da interação. Sendo assim, cada elemento deste corresponde a uma força que tenciona a interação. São identificados por Kooiman três tipos de interação: interferências (interação entre os atores primários da sociedade, escolas, famílias, empresas), *interplays* (formas muito organizadas com padrões formais, são um exemplo as redes interorganizacionais) e intervenções (são organizadas e diretas e geralmente envolvem atores públicos políticos e administrativos). Cada forma de interação corresponde a uma relação dinâmica que, porém, possui características específicas (Kooiman: 1993: 37-38).

Da mesma maneira, a complexidade e a diversidade são conceituadas em torno das interações. A complexidade tem a ver com as interações entre as partes e os papéis que estas partes desempenham, mas também com a centralidade, a intensidade e as esferas de

interações do sistema em questão. A complexidade aqui referida relaciona-se com a crescente diferenciação, especialização e variedade que o nosso ambiente social apresenta. A diversidade também relaciona-se com estes fatores, porém, enquanto a complexidade diz respeito às relações, a diversidade diz respeito aos componentes dessa interação, ou seja, diversificação dos atores envolvidos no sistema com suas diferentes características, poderes e interesses (Kooiman, 1993: 39-40).

Ao considerarmos essas características que se apresentam nas relações entre os atores, no sistema sociopolítico, na governação e na governabilidade, é importante ter em conta estas três características, pois são fundamentais para que seja estruturada a governança. A partir do reconhecimento dessas características e das interações é que se forma a capacidade de governação de um sistema sociopolítico, capacidade que aumenta em efetividade e em legitimidade (Kooiman, 1993: 39-40).

Em nossa investigação, apesar de termos como centro da análise as relações estabelecidas pelas associações por uma questão de recorte, o pensamento de Kooiman nos é muito útil para enquadrarmos o nosso objeto de pesquisa que é a promoção do nexo migração-desenvolvimento. Portanto, a Escola da Governança foi escolhida porque tradicionalmente é aplicada para a análise de políticas sociais que tratam de problemas de ação coletiva em subsistemas políticos de interesse social difuso. Essa relação com a Escola da Governança se dá porque está em questão uma política pública na qual atores diversos estão a interagir com vista a obter um resultado satisfatório. Estes atores, como vemos em nossa análise empírica, possuem recursos diferenciados, por isso são evidentes as suas interdependências. O contexto no qual interagem corresponde a um ambiente simbólico que valoriza as relações interorganizacionais, sendo este permeado por outros valores e percepções.

Na já citada obra, *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (1993: 3) Kooiman sublinha que este tipo de governança não constitui uma teoria propriamente dita, mas os analistas das questões relacionadas a esta temática fazem uso de elementos de várias teorias já consolidadas como a Teoria dos Sistemas, a Teoria das Redes Interorganizacionais, as Teorias da Administração e da Gestão Pública, a Teoria Comunicativa e a Teoria do Estado, por isso, os trabalhos nesta área são eminentemente marcados pela interdisciplinaridade.

Em crítica a Kooiman, mas não em total oposição, Hoff (2003:43-44), baseado no pensamento de Jessop (1998), propõe que a governança é um modelo tipo-ideal de

coordenação social, configurando-se como um conceito analítico. Assim, a governança seria uma forma de direcionamento social baseado em uma racionalidade reflexiva. O objetivo da governança seria então, criar consenso e aceitação. Em contrapartida, as redes de políticas públicas são melhor enquadrado como um conceito empírico enquadrado no nível meso. Este autor questiona os pressupostos dados do Kooiman de que as redes por si já constituiriam uma forma de governança, pois a interdependência seria uma condição necessária, mas não suficiente para caracterizar a passagem do governo para a governança, dado que as redes teriam que ser analisadas cuidadosamente de modo que fosse reconhecido no seu processo coordenativo a governança.

Hoff (2003: 45-46) critica a forma essencialista de emergência das redes simplesmente pela questão da interdependência, que não deixa de ter um impacto sobre a formação da rede, mas que não pode ser utilizada como única explicação. Posto isto, o autor chama a atenção para a necessidade de se estudar a rede em seu período formativo e seu modo de funcionamento, abrangendo, portanto, uma análise baseada no contexto e nos processos. Além disso, este autor destaca a importância de se valorizar uma análise que não marginalize atores que estão fora da administração pública formal, como organizações não-governamentais e até mesmo os cidadãos. Esta perspectiva também inspirou a nossa análise empírica, pois buscamos indicações sobre contextos e modos de funcionamento da rede.

Devido ao caráter complexo e de ecletismo teórico que este tema evolve, no próximo tópico trataremos para o nosso quadro teórico o neoinstitucionalismo, em particular o sociológico, pois optamos por uma análise mais voltada para o contexto cognitivo das percepções, das normas socialmente partilhadas e das questões voltadas ao universo interativo. O neoinstitucionalismo sociológico mantém relação com o construtivismo social, o qual serviu de base para os argumentos de Wendt (1992) e Ansel e Weber (1999) acima mencionados, na medida em que o neoinstitucionalismo sociológico tem em comum com o construtivismo<sup>65</sup> a tentativa de analisar a influência das normas, que são encaradas como conhecimento construído e socialmente partilhado, sobre a ação.

O construtivismo e o neoinstitucionalismo sociológico têm sido combinados no estudo sobre políticas públicas, pois abordam as interações entre agência e estrutura considerando enquadramentos cognitivos e normativos que consideram além da

---

<sup>65</sup> Existem referências aos Construtivismos, pois não existe uma homogeneidade nesta corrente teórica. Sobre este assunto e sobre a aplicação do pensamento construtivista no estudo das políticas públicas ver o paper apresentado por Sabine Saurugger na EUSA 20<sup>a</sup> Biennial International Conference, Boston, Massachusetts, March 3-5, 2011 "Constructivism and Public Policy Approaches in the EU. From ideas to power games". Disponível em [http://euce.org/eusa/2011/papers/11b\\_saurugger.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/11b_saurugger.pdf).



maximização de benefícios materiais, a legitimidade das ações dentro de um ambiente social e institucional. O construtivismo também nos auxilia a compreender melhor as interações em um contexto de complexidade, como no caso das redes de políticas públicas, porque neste cenário estamos a lidar com interações entre atores diversificados que estão em vias de um entendimento comum sobre determinada ação pública, cada qual com sua forma de organizacional, interesses, objetivos e prioridades.

#### **4.4. - O Neoinstitucionalismo e as Relações Estado-Sociedade Civil nas Redes de Políticas Públicas**

Os teóricos do Instituto Max-Planck utilizaram especialmente o *actor-centred institutionalism*, porém, esta abordagem foi amplamente questionada por autores que trabalharam com teorias cognitivistas relacionadas ao aprendizado, aos valores e à ação comunicativa<sup>66</sup>. Neste trabalho optamos por explorar as vertentes que se afastam um pouco do foco da escolha racional, sem no entanto desconsiderar que os atores envolvidos na rede têm interesses racionais e em alguma instância procuram maximizar seus benefícios.

Focaremos nossa análise nas relações, no contexto em que estas relações se dão, os valores, as ideias e as práticas valorizadas nesse contexto e as percepções dos atores. Para tanto, nos basearemos nas informações contextuais sobre o nexos migração-desenvolvimento e nas relações Estado-sociedade civil expostos nos capítulos anteriores sem explorar, entretanto, em profundidade a processo de escolhas dos atores, mas apenas analisando as interdependências e troca de recursos contextualizando-os e os compreendendo em um cenário político ampliado que engloba políticas públicas específicas, ou seja, aquelas relacionadas diretamente ou indiretamente ao nexos migração-desenvolvimento.

Por estarmos interessados nas relações da rede, suas características e nas percepções que esses atores têm sobre esse nexos, sem aprofundar as questões que concernem ao processo de escolhas, o *actor-centred institutionalism*<sup>67</sup> não é uma perspectiva privilegiada na nossa análise. Mesmo assim, não podemos desconsiderar a riqueza dessa abordagem institucionalista que combina o individualismo metodológico com a abordagem estruturalista das instituições, a qual traz relevantes reflexões para o debate agência-

---

<sup>66</sup> Como exemplo de autores que criticam o *actor-centred institutionalism*, temos Sabatier (1993) que destaca a importância que crenças partilhadas, valores e os conhecimentos científicos e técnicos têm sobre as interações no escopo das redes de políticas públicas.

<sup>67</sup> Esta abordagem institucionalista é bastante utilizada para a análise da governação multinível dentro da União Europeia como exemplo damos o trabalho Boessen, Sandra (2008) *The politics of European Union healthpolicy-making. An actor-centred institutionalist analysis*. Maastricht: Universitaire Press Maastricht.

estrutura. O ponto de contato desta abordagem com o nosso trabalho recai sobre a importância do ambiente institucional. Porém, optamos por um foco diferenciado, pois as nossas explorações empíricas buscam mapear ações dentro da rede, considerando como dado o interesse das organizações envolvidas - encontrar soluções para problemas comuns das diásporas - sendo este por si um objetivo racional/cultural dentro de uma sociedade que persegue os valores da justiça e do progresso. Por conseguinte, não entramos em detalhes sobre os interesses que levaram atores (coletivos/compostos ou individuais) a determinado tipo de ação.<sup>68</sup>

Autores ligados ao institucionalismo sociológico argumentam que as instituições são estruturas culturais que fornecem estruturas com padrões de comportamento apropriado. Neste sentido, a definição de ‘instituições’ dada por Keohane (1989), amplamente utilizada em Relações Internacionais, como “conjunto de normas persistentes e conectadas, formais ou informais, que prescrevem padrões comportamentais, guiam atividades e moldam expectativas” utilizada para lidar com as interações entre Estados, pode ser encarada a partir de uma perspectiva cultural que define este conjunto de normas como estruturas sociais enraizadas na cultura. Com outra abordagem, baseada em uma corrente cognitivista, Wendt (1992), como vimos, destaca a importância das interações para constituição desta estrutura que se baseia nas identidades e nos valores construídos nas relações.

Neste enquadramento, as instituições conferem enorme influência sobre as organizações, suas estruturas, procedimentos e formas de relação com outras organizações. Meyer *et al.* (1994: 9) argumentam que as regras institucionais guiam as ações na sociedade, pois prescrevem como ela deveria funcionar, fornecendo, portanto, esquemas cognitivos e de moralidade. Sendo assim, esses autores analisaram como as estruturas institucionais da sociedade criam e legitimam entidades sociais que são vistas como atores. Este pensamento nos auxilia a interpretar os significados e as estruturas da rede de políticas públicas que estamos a analisar, pois a participação das associações neste processo envolve questões de legitimidade e de eficiência que, por sua vez, relacionam-se com a racionalidade.

Podemos fazer uma ligação entre o pensamento cognitivista de Wendt (1992: 9) sobre estrutura de identidade e interesse com a ideia de Meyer *et al.* (1994) de que as regras culturais institucionais definem o significado e a identidade social dos atores e os padrões

---

<sup>68</sup> Seria viável fazer uma abordagem focada na escolha racional se estivéssemos a trabalhar com os interesses mais “egoísticos” tanto das associações, no sentido de manter a sua sobrevivência, conseguir recursos e prestígio, como dos próprios líderes associativos.

apropriados de conduta que estes devem seguir, pois, mesmo com algumas divergências essas, perspectivas enfatizam aspectos simbólicos que não se baseiam estritamente na racionalidade da busca pelo resultado ótimo quando da escolha das ações. Ao considerar que esses padrões apropriados de conduta têm um significado no sistema social moderno, os quais estão ligados aos propósitos coletivos de progresso e de justiça, o autor observa que o seguimento desses padrões é que confere legitimidade às organizações.

Meyer *et al.* (1994: 10) definem instituições como regras culturais que dão significado coletivo e valor a determinadas entidades e atividades. Por suas vez, esses autores definem institucionalização como o processo pelo qual esses padrões tendem a ser normativamente e cognitivamente vistos como legítimos. Enquanto isso, Jepperson (1991: 145), autor ligado a uma corrente vertente mais cognitivista, define instituições como sequências de interações padronizadas que revelam um processo de reprodução particular e a institucionalização é justamente este processo, o qual necessita de elementos como repetição, controle (penas e retribuições). Segundo este autor este processo só se modificaria se a ação coletiva bloquear ou se algum fator ambiental interromper este processo de reprodução<sup>69</sup>. A relação entre culturalistas e cognitivistas pode ser feita no sentido de que as instituições são estruturas de base simbólica que promovem regras e certa previsibilidade para as interações.

A Teorias Organizacional valoriza bastante o enfoque institucionalista, ressaltando o ambiente no qual as organizações estão inseridas, tal como vimos na abordagem dos sistemas abertos. Sendo assim, Meyer *et al.* (1994: 15) consideram que as organizações não são apenas influenciadas por esse ambiente, mas este ambiente reflete-se na forma de como as organizações se constituem internamente, pois é este ambiente que contém prescrições de como os atores sociais (as organizações, por exemplo) podem ser estruturadas.

No caso da nossa investigação, o nosso ambiente de campo onde se dá a formação da rede é marcado pela instituição da democracia e todo o arcabouço valorativo que esta contém em termos de participação. Como vimos ao tratarmos da Escola da Governança, as redes de políticas públicas emergem em um momento em que a complexidade, a diversidade e o dinamismo da sociedade contemporânea, ou seja, o ambiente externo pedia e legitimava novas formas de interação entre o Estado e a sociedade civil. Este contexto de

---

<sup>69</sup> Jepperson (1994) baseia esta definição em autores que trabalham com o construtivismo social como Berger e Luckmann (1967) as instituições são “ações programadas” e de Mead (1972) “respostas comuns a situações”.

nova governança estrutura a forma em que as associações podem agir e em que atividades elas são incentivadas a se envolver. Neste sentido, Meyer *et al* (1994: 16-18) afirma que a estrutura cultural da sociedade é que dá legitimidade aos atores e às ações que levarão aos objetivos coletivos da justiça e do progresso. Por isso, a cultura “define o valor ontológico dos atores e das ações”.

Baseada no trabalho de Weber, a vertente que trata as instituições como cultura vê a própria ação racional como fenômeno cultural e histórico característico da sociedade ocidental, a qual, se aplicada, confere legitimidade aos atores. Por isso, os procedimentos organizacionais racionais ganharam expansão e alcançaram homogeneidade. Neste enquadramento, os procedimentos ganham a forma ritualizada que nem sempre condiz com as necessidades reais das organizações e do cumprimento dos seus objetivos, mas que confirma o significado e reforça a legitimidade das ações organizacionais.

Em um trabalho de síntese Scott (1994: 55-80) traz uma definição de instituição composta por elementos ou camadas interligadas: “Sistema de significados e padrões de comportamento relacionados, que contém elementos simbólicos, incluindo componentes representacionais, constitutivos e normativos que são reforçados por processos regulatórios” (Scott 1994: 56. Tradução nossa<sup>70</sup>). Assim, esses sistemas de significado correspondem ao conjunto de significados e formas de interpretação comuns, os elementos representacionais indicam valores e crenças, os constitutivos informam sobre os papéis dos atores sociais, os elementos normativos dizem respeito a prescrições sobre o comportamento apropriado e os processos regulatórios podem se dar formalmente ou informalmente.

Este autor ressalta o pensamento explorado por Geertz (1973) de que os significados emergem com a interação, sendo preservados e modificados pelo comportamento humano. Por isso, Scott enfatiza a importância de não esquecer da interação agência-estrutura no debate institucional. Além de Geertz, Scott menciona as ideias de Berger e Luckmann (1967), de que as instituições são formadas quando ocorre uma tipificação recíproca sobre ações habituais desempenhadas por atores específicos. A partir destas abordagens, observamos a relação que o institucionalismo tem com o construtivismo social no sentido de enfatizar as relações entre agência e estrutura e no âmbito destas as expectativas recíprocas de ação. Neste enquadramento, no que concerne a

---

<sup>70</sup> Texto original: 1. Meaning systems and related behavior patterns, which contains 2. Symbolic elements, including representational, constitutive and normative components, that are 3. Enforced by regulatory processes.

nossa investigação assumimos que existe um reconhecimento de papéis entre os setores público e privado para que seja formada uma rede<sup>71</sup>.

Hoff (2003: 46-50) faz o enquadramento das redes de políticas públicas como instituições políticas a partir de uma perspectiva construtivista que enxerga as instituições políticas, entre elas as redes de políticas públicas, e práticas regularizadas que conseguiram sedimentar-se e ganharam um caráter relativamente regular. Sobre a sua orientação construtivista Hoff declara:

“Estas práticas regularizadas têm estruturas, as quais não só regulam, mas que são também construídas pelo comportamento e pela ação individual e coletiva (Giddens, 1979). As instituições políticas não podem, portanto, ser ‘concebidas’ por estruturas sociais ou por atores políticos. Elas criam estruturas, que também são por estes atores criadas. Elas não podem ser atreladas a nenhum objetivo ou preferência dados, porque objetivos e preferências são articulados e atualizados em e por meio de instituições políticas em uma certa situação (temporal e espacial). Assim, as instituições políticas são criadas em processos de decisão e implementação política, os quais difundem-se por toda a sociedade e que poderiam dar-se de forma diferente.” (Hoof, 2003: 47. Tradução nossa)<sup>72</sup>.

Este autor afirma que para que as redes de políticas públicas possam ser vistas como instituições políticas é preciso notar algumas considerações: práticas regularizadas devem ser o ponto de partida para a análise das redes; essas redes não necessariamente estão ligadas a um gerenciamento que vem de cima; as mudanças na rede não devem ser encaradas apenas como consequência de razões externas, mas também como consequência das interações entre a rede e seus atores; a rede é importante para a formação das identidades de seus componentes e em grande medida influenciará a formação de seus objetivos e ações em situações concretas e, por fim, este autor considera que as relações de poder devem ser analisadas nas investigações sobre como as redes constituem-se, formatizam-se e regulam-se (Hoff, 2003: 49).

Neste contexto, relações institucionais estão sendo construídas, da mesma forma que os objetivos e as expectativas sobre determinado assunto, como, por exemplo, os assuntos envolvidos na relação entre migração e desenvolvimento. Posto isto, tanto podemos observar como a relação migração-desenvolvimento está sendo trabalhada na

---

<sup>71</sup> Para melhor entendimento das relações entre agência e estrutura no enquadramento institucional ver Berger, P. L., e Luckmann, T., 1967. *The Social Construction of Reality*. Nova Iorque: Doubleday, Geertz, C., 1973. *The Interpretation of Cultures*. Nova Iorque: Basic Books e Giddens, A., 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.

<sup>72</sup> Original (Hoof, 2003: 47) “These regularized practices have structures, which not only regulate, but also are constructed through behavior and individual and collective action (Giddens, 1979). Political institution cannot therefore be ‘designed’ by social structures or political actors. They create structures that are created by actors and which are also created by these actors. They cannot be tied to any established goal or preference, because objectives and preferences are articulated and updated in and through political institutions in a given situation (temporal and special). Thus political institutions are created in policy making and policy implementations processes, which are diffused through all society and which could occur in different ways.

interface governos nacionais-organizações das diásporas, quanto podemos observar, na parte empírica deste trabalho, como estes atores compreendem o nexo migração-desenvolvimento e como as trocas entre diferentes atores é vista como promotora deste nexo.

Ao retomar os elementos que compõem uma instituição, propostos por Scott, (sistema de significados, elementos representacionais, constitutivos, normativos e processos de regulação), observamos que as interações são importantes para a formação destes elementos. Portanto, pode ser assumido que as formas de interação entre Estado e sociedade civil, ou seja, um traço da instituição ‘democracia’, manifestam-se no formato de redes de políticas públicas. Nestas redes, encontramos um sistema de significados sobre a necessidade dessas relações no contexto de complexidade, dinamismo e diversidade da sociedade contemporânea, aí existindo ideias sobre os papéis dos atores envolvidos no processo democrático, valores que guiam as atividades das organizações e sistemas de *accountability* sobre suas atividades, o qual representa o processo de regulação.

Friedland e Alford (1991: 232-248) definem a sociedade como um ambiente interinstitucional, sendo as instituições “os padrões supra organizacionais de atividades pelas quais os humanos conduzem sua vida material em tempo e espaço e também sistemas simbólicos pelos quais eles categorizam estas atividades e as conferem significado.” Sendo assim, esses autores identificam como sendo as principais instituições da sociedade ocidental o mercado capitalista, a burocracia, o Estado, a família nuclear e a religião cristã. Cada instituição tem uma lógica própria. As duas que são interessantes para esta pesquisa são a democracia, que tem como lógica a participação e a extensão do poder popular sobre a atividade humana, e o Estado, o qual é regido pela lógica da racionalização e da regulação da atividade humana por meio de hierarquias legais e burocráticas.

Estas principais instituições são ao mesmo tempo independentes e contraditórias. Os autores dão um exemplo muito útil para a nossa pesquisa: os Estados, ao mesmo tempo que podem precisar de mecanismos democráticos para legitimar suas ações, em algum momento esses mecanismos podem chocar-se com a coerência da burocracia racional. Posto isso, essas contradições são a base dos conflitos políticos mais importantes que ocorrem em nossa sociedade (Friendland e Alford 1991: 256). Um exemplo empírico deste fenômeno ocorreu na I Conferência Brasileiros no Mundo quando um representante associativo reivindicou que a Subsecretaria das Comunidades Brasileiras no Exterior tivesse em sua estrutura representantes da diáspora. O Subsecretário respondeu que aquilo

seria impossível devido à necessidade dos quadros do Ministério serem ocupados por diplomatas de carreira e propôs, então, a criação de um Conselho de Representantes. Este processo de diálogo ilustra bem como duas lógicas institucionais tiveram que encontrar uma conformação. Friedland e Alford (1991) argumentam que essas contradições institucionais<sup>73</sup> são também a base para a transformação da estrutura institucional da sociedade, por isso, afirmam que essas contradições devem ser analisadas de forma a se compreender em que condições são capazes de moldar a ação organizacional e individual. Estas considerações sobre o neoinstitucionalismo são relevantes para a nossa investigação na medida em que lançam luz sobre o ambiente institucional e sobre os elementos cognitivos da rede na qual se dão as relações com que estamos a lidar.

No que concerne ao ambiente institucional, Meyer (1994: 115-17) nos chama a atenção de que os elementos cognitivos e normativos influenciam e estimulam o crescimento de organizações formais. Posto isto, o autor argumenta que as organizações que se encontram cercadas por atores que apresentam certo grau de formalização de procedimentos e estruturas tendem a serem influenciadas por este ambiente. Este aspeto nos é caro ao observamos o caso português de institucionalização do apoio ao associativismo imigrante. Ainda no caso português, a justificativa de necessidade da participação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas é conteúdo deste contexto normativo. Esse processo é encarado como sendo racional e por isso eficiente, pois baseia-se no facto de que o Estado precisa dos recursos das associações e vice-versa. Além disso, este processo de articulação é tido como legítimo do ponto de vista democrático.

Posto isto, torna-se relevante notar que ao mesmo tempo que o Estado ganha em legitimidade ao incorporar atores da sociedade civil no ciclo das políticas públicas, as associações que apresentam maior racionalização de procedimentos, ou seja, que conseguem se aproximar da lógica institucional do Estado, conseguem alcançar maior legitimidade, confiança e recursos perante as autoridades e órgãos estatais. Este fenómeno é captado ao observamos que as associações precisam de certos requisitos para serem reconhecidas pelo ACIDI. Este fator nos serve de referência na medida em que indica padrões de relações na rede.

Meyer (1994: 133-135) ressalta que os ambientes sociais variam de acordo com a estrutura política da sociedade; este ambiente corresponde ao espaço no qual as relações

---

<sup>73</sup> Os pressupostos das contradições institucionais vem da Teoria das Classe, da Teoria Crítica e Gramsciana., as quais colocam a economia capitalista como a ordem institucional dominante. Friedland e Alford (1991: 259) discordam que a economia capitalista é a instituição central, pois acreditam que cada ordem é potencialmente autónoma e contraditória e, por isso, as crises sociais não derivam necessariamente das contradições do capitalismo

entre as diversas organizações se desenvolvem. Na atualidade estas relações interorganizacionais estão a ser valorizadas e nestes cenários sobressaem-se os processos de coordenação e de trocas. Ao considerarmos que os três Países envolvidos nesta investigação são Estados democráticos e que as relações Estado-sociedade civil estão em consolidação nessas sociedades, é interessante notar os contextos nos quais o trabalho das associações foi sendo reconhecido como uma atividade relevante para o nexos migração-desenvolvimento e como essas organizações começaram a ganhar espaço nos discursos oficiais desses Estados e da União Europeia, como vimos nos capítulos anteriores. Neste contexto de globalização, a migração é fortemente atrelada a questões de desenvolvimento, tanto no sentido de pensar que é a partir da promoção do desenvolvimento que o movimento de pessoas dos países mais pobres para os países mais ricos será controlado, como no sentido de usar a migração como recurso para o desenvolvimento mútuo. Esses pensamentos se dão em um ambiente que também valoriza a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes e sua capacidade de ser um recurso para o desenvolvimento por meio das suas atividades laborais e culturais, assim como do combate da visão da migração como ameaça.

Posto isto, a própria rede é reflexo de um ambiente institucional e este tipo de governança implica trocas múltiplas entre as organizações e, por isso, a comunicação ganha um papel relevante neste processo. Isso ocorre porque a comunicação é uma forma de interação que tem bastante potencial para causar efeitos de mobilização, de entendimento recíproco e de interpretações, gerando também conflitos. Como em nosso trabalho observamos as relações entre os atores e como esses atores se comunicam, trataremos de alguns aspetos de uma linha da Escola da Governança conhecida como governança comunicativa, a qual nos fornece elementos importantes para a nossa análise empírica em termos de observarmos a comunicação no sentido de trocas de recursos e estabelecimento de confiança.

#### **4.5. - A Governança Comunicativa e as Redes de Políticas Públicas**

Após considerarmos, a partir de um enquadramento neoinstitucionalista, questões relevantes acerca do ambiente institucional, observando como a racionalidade, a democracia e as relações entre organizações se enquadram em um cenário político e social específico, podemos relacionar este enquadramento com a situação das redes de políticas



públicas como uma forma de governança fruto de um ambiente institucional. Tendo em conta que a comunicação é um elemento fulcral nas relações Estado-sociedade civil, Bang (2003: 7) argumenta que a governação é uma relação comunicativa, pois apesar da hierarquia precisar ser mantida para que as liberdades do regime democrático sejam mantidas, é preciso que esta não impeça a prática da liberdade política em uma comunidade política autónoma. Por isso, a própria noção de autoridade perpassa as relações interativas e o diálogo.

Bang (2003: 15) concebe a governação como uma questão de conectar indivíduos e instituições por via da conceção de sociedade política holística, em contraste, o neoinstitucionalismo encara a governação como uma questão de agência *versus* estrutura<sup>74</sup>. Enquanto isso, a ideia de governação como relação comunicativa lança luz sobre como a comunicação é base para outros processos na rede, como a troca de recursos, o estabelecimento da confiança entre os atores, a construção de valores e de referências dentro da rede. Todos esses elementos nos são caros ao observamos as relações do movimento associativo com os seus parceiros, em especial com os Estados.

Posto isto, baseados no trabalho de van Vliet (1994: 105-118) utilizamos o conceito de governança comunicativa para a observação de relações práticas. Neste enquadramento, a governança é vista como uma interação policêntrica, a qual baseia-se nas relações entre sujeitos da ação. Este conceito tem como fundamentação o pensamento habermasiano sobre racionalidade comunicativa e sobre ação comunicativa. Van Vliet (1994: 109) sintetiza o conceito de racionalidade comunicativa de Habermas como sendo a racionalidade baseada na interação entre os seres humanos, tendo em conta a verdade e o conhecimento que fundamentam-se a partir de um entendimento intersubjetivo, por isso temporário. Neste contexto, os atores estariam em pé de igualdade em um diálogo onde o melhor argumento, de natureza empírica ou normativa, é que guiaria as práticas, daí derivando o conceito de ação comunicativa. A racionalidade comunicativa é fruto de uma corrente teórica que valoriza aspetos normativos, a Teoria Crítica. Apesar do seu grande valor heurístico, o pensamento habermasiano recebe críticas acerca da consideração da igualdade dos atores, posto que as condições da comunicação, na realidade, se afastam das do seu modelo.

---

<sup>74</sup> No nosso trabalho não aprofundaremos as análises sobre as complexas relações agência-estrutura, mas elas não são úteis na identificação de aspetos importantes da nossa análise sobre as relações na rede, por exemplo, a importância de aspetos simbólicos, cognitivos e a própria relevância do ambiente institucional

Mesmo assim, a racionalidade comunicativa nos fornece elementos interessantes para observarmos que não só a racionalidade instrumental, voltada para a concretização de objetivos calculistas, impulsiona ações e que a comunicação é relevante para a construção de objetivos e das relações como um todo dentro da rede. Sendo assim, van Vliet (1994: 106) ao considerar que as redes de políticas públicas são compostas por organizações (públicas e privadas) reunidas em torno de um problema social ou de programas públicos que interagem na resolução de problemas e outras atividades associadas ao ciclo das políticas públicas, afirma que essas redes caracterizam-se pela complexidade dos problemas, pela interdependência dos atores envolvidos, por um caráter de negociação e por um processo de aprendizagem que se dá dentro da rede. Tais características são marcadamente sublinhadas pela Escola da Governança como vimos anteriormente. Agora, apenas destacamos a comunicação nesse processo de governança nos elementos da negociação e da aprendizagem<sup>75</sup> que, por sua vez, estão diretamente relacionados à complexidade dos problemas e às interdependências que esta complexidade acarreta.

Em decorrência dessas características, a negociação é enquadrada como uma forma normal de governança, inclusive no que diz respeito à formação e às regras, pois a cooperação em si causa este processo de negociação e neste cenário a aprendizagem é praticamente uma consequência das interações. Por conseguinte, a negociação produz uma troca de informações que pode gerar credibilidade e confiança entre os atores de modo a compor um processo mútuo de aprendizagem, que, no entanto, não exclui a desconfiança. Nestes termos, a governança comunicativa é baseada na racionalidade comunicativa, a qual está ligada à razoabilidade e ao interesse público. Entretanto, van Vliet questiona-se como em um ambiente político altamente permeados por interesses individuais pode ter efeito a lógica da racionalidade comunicativa. Uma possível resposta a esta questão é indicada pelo autor a partir do argumento de Dryzek (1987).

Dryzek (1987: 338) afirma que no contexto de complexidade da sociedade a lógica da escolha individual é ineficiente e que a racionalidade comunicativa enquadra-se em um contexto de participação aberta onde não deveria haver o controle de grupos privilegiados que guiar-se-iam apenas pela lógica da racionalidade instrumental. Ao considerar atividades complexas como o diálogo sobre políticas públicas e outras mediações entre grupos da sociedade, este autor considera que existem alguns elementos comuns entre esses processos: contexto de problemas de interesses não solucionados entre

---

<sup>75</sup> A questão da aprendizagem é amplamente trabalhada por Sabatier.

os atores, este contexto geralmente tem algum grau de conflito, algum mediador pode facilitar as interações, a discussão é prolongada e são criados canais formais e informais para o discurso que permita que esses atores reconstruam suas relações e, por fim, o resultado deste processo é um razoável consenso orientado pelos atores.

Dryzek considera este processo um exercício fluido que conta com a participação de atores políticos envolvidos em uma situação problemática, não necessariamente apenas profissionais técnicos. Entretanto, sabemos que este exercício pode ganhar alguma perenidade quando uma rede é formada, mesmo assim, os elementos indicados por Dryzek sublinham o consenso que pode emergir do diálogo que busca harmonizar interesses. Este pensamento pode ser aplicado sobre as relações Estado-sociedade civil que muitas vezes atravessam conflitos acerca de como estruturar eficientemente e de forma participativa determinada política pública. Como exemplo desta situação vemos as reivindicações do movimento associativo das diásporas estudadas, os quais reivindicavam maior atenção por parte dos Estados de origem e de acolhimento.

Dryzek (1987: 440) sublinha, porém, que existem algumas pré-condições para que a racionalidade comunicativa possa se desenvolver. Este tipo de racionalidade pode ganhar espaço desde que os atores estejam interessados em dialogar para alcançar consenso, devido às suas interdependências. Sendo assim, estas negociações podem conferir um resultado de soma positiva que interessa aos atores<sup>76</sup>. Dryzek indica como razões para o interesse sobre a racionalidade comunicativa a falta de opções em outras instâncias de negociação, a genuína vontade de melhorar a comunicação entre protagonistas ou o próprio interesse individual que guia a lógica do jogo do prisioneiro.

Com este exemplo, observamos que mesmo a ação comunicativa ainda assim não desconsidera interesses particulares dos atores, sejam eles coletivos ou individuais. Posto isto, van Vliet (1994: 110) critica a governança comunicativa por esta tratar superficialmente as relações de poder e ter dificuldade em identificar ações estratégicas de caráter oportunista. Mesmo assim, é reconhecido que, apesar dessas deficiências, a governança comunicativa é uma opção de comportamento político frente às hierarquias burocráticas que pode produzir melhores mecanismos cooperativos. Neste sentido, buscamos observar como e se ocorre algum processo de diálogo entre associações e os

---

<sup>76</sup> Para um melhor percepção deste argumento ver o trabalho de Dryzek .1987. Complexity and Rationality in Public Life. *Political Studies* 35: 424-442.

Estados de origem e de acolhimento por isso a relevância de considerar a governança comunicativa.

As reflexões teóricas deste capítulo serviram como base para a identificação de categorias de análise de conteúdo usadas na parte empírica do trabalho. Optamos por esta diversidade teórica por considerar que cada uma das correntes apresentadas enriquece a nossa análise das relações da rede em várias dimensões, sejam elas estruturais, interativas e contextuais. Apesar de apresentarem algumas divergências, estas abordagens possuem pontos de contato que nos chamam atenção e estes pontos dizem respeito ao valor dado à construção das interações, a qual não escapa nem à influência das estruturas institucionais do ambiente nem ignora o papel dos atores na manutenção, reprodução e modificação destas estruturas.



## **Capítulo V - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal e a Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento**

Neste Capítulo apresentaremos a metodologia empregada nesta investigação com justificativa das nossas escolhas de métodos de coleta e de análise de dados. Neste enquadramento, apresentaremos as associações selecionadas para o estudo e apresentaremos as categorias definidas para a aplicação da análise de conteúdo temática. Posteriormente, faremos uma exposição da interpretação dos dados coletados na pesquisa de campo de modo a observar de que forma as associações relacionadas a estas duas comunidades estabelecidas em Portugal podem estar ligadas às várias dimensões do nexo migração-desenvolvimento. Sendo assim, direcionamos a nossa análise para os objetivos e atividades das associações, para as percepções dos líderes associativos sobre o nexo, estudando, para as redes de relações que estas organizações da sociedade civil estabelecem com foco nas interações com os Estados de origem e de acolhimento.

### **5.1. - Metodologia**

Neste trabalho, utilizamos um marco teórico que tem uma base ontológica eminentemente construtivista. Mesmo o institucionalismo sociológico que abordamos, o qual dá bastante ênfase à instituição como estrutura devido à sua base teórica que caracteriza-se pela busca de um entendimento sobre as relações entre agência-estrutura na construção institucional, não deixa de considerar que a interação entre esses dois elementos é importante.

O construtivismo social pode ser caracterizado como um ramo da Teoria Sociológica que serviu para a formação de um grande guarda-chuva para o estudo das Relações Internacionais. Adler (1999)<sup>77</sup> situa o construtivismo em termos epistemológicos como uma teoria intermédia, ou seja, está entre o racionalismo e as teorias interpretativistas relativistas. Em termos ontológicos e epistemológicos sobre a realidade das ideias, os construtivistas podem ser enquadrados, segundo a divisão de Steven Woolgar (1983) em uma perspectiva mediativista que tem como base o realismo ontológico. Nesta

---

<sup>77</sup> Adler, Emanuel. 1999. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, n. 47, neste artigo encontramos uma interessante reflexão sobre epistemologia social e como o construtivismo a partir de uma abordagem intermédia é aplicado para os estudos em Relações Internacionais.

perspetiva, a realidade é afetada pelo conhecimento e pelos factos sociais. Ou seja, a realidade emerge a partir da atribuição de funções a objetos físicos. O autor dá como exemplo o conceito de normas, pois estas podem ser compreendidas como sendo entendimentos coletivos que ajudam a constituir a realidade por atuarem sobre objetos físicos. A partir deste entendimento, considera-se que os atores políticos atuam de acordo com identidades e interesses que são construídos por significados, pressupostos e interpretações coletivas (Adler, 1999: 208-209).

Importante para a constituição do pensamento construtivista na Teoria Sociológica foi o trabalho de Peter Berger e Thomas Luckmann (1966) *A Construção Social da Realidade: Tratado da Sociologia do Conhecimento*. Neste trabalho os autores analisaram a construção social da realidade a partir da consolidação de significados que são criados e recriados em um processo contínuo pelas interações cotidianas. A partir deste processo, padrões de comportamento, símbolos e valores cristalizam-se e são reconhecidos como uma realidade objetiva. Sendo assim, esses autores argumentam que o conceito de realidade e mesmo de conhecimento possuem uma relatividade social. Posto isto, assumem que um corpo de conhecimento chega a ser considerado realidade a partir de um processo de construção social (1985: 13).

Central para o pensamento construtivista é o conceito de intersubjetividade. A partir da noção de intersubjetividade, considera-se que existe um conhecimento socialmente partilhado que possui um carácter estrutural, o qual pode limitar ou capacitar os atores de acordo com o significado que conferem a suas ações. Segundo os construtivistas esse fenómeno ocorre porque as ideias têm características estruturais.

“(...) as ideias – entendidas mais genericamente como conhecimento coletivo institucionalizado em práticas – são o meio e o propulsor da ação social; definem os limites do que é cognitivamente possível ou impossível para os indivíduos. Simultaneamente, práticas baseadas em conhecimento são o resultado de indivíduos que interagem e que agem propositadamente com base em suas ideias, crenças, julgamentos interpretações pessoais” (Adler, 1999: 2010).

Ao mesmo tempo que se reconhece esta estrutura, é reconhecido também que os indivíduos têm propósitos e intenções e estes indivíduos se comunicam, sendo esta comunicação que faz com que estes indivíduos partilhem ideias, crenças e valores que podem tanto manter quanto modificar a realidade. Esta base sociológica do construtivismo relaciona-se com a Teoria da Estruturação, sintetizada e difundida por Anthony Giddens, a qual considera que existe uma dualidade de estrutura, posto que a estrutura é vista como

um meio e um resultado da reprodução das práticas<sup>78</sup>. Ao considerarmos as bases epistemológicas e os pressupostos do construtivismo social, pode-se considerar que esta abordagem busca compreender as instituições sociais e sua mudança a partir da interação entre agência e estrutura (Adler, 211-212)<sup>79</sup>. Nas Relações Internacionais, Wendt foi um grande difusor do pensamento construtivista. Este autor argumenta que a Teoria da Estruturação, a qual considera que a agência e a estrutura são mutualmente constituídas, pode ser uma alternativa para o enriquecimento da Teoria das Relações internacionais na medida em que fornece bases diferenciadas da ontologia realista para a análise do comportamento dos Estados, não a partir de uma estrutura fixa proveniente de uma natureza humana imutável, mas sim a partir de uma estrutura dual de interações que reflete um conhecimento socialmente construído e partilhado (Went: 1987: 361).

Para o nosso trabalho esta abordagem lança luz sobre como o nexos migração-desenvolvimento veio ganhando espaço no debate internacional e como ele é percebido pelos atores sociais com os quais realizamos entrevistas, líderes associativos e representantes dos Países de origem, de modo a observar como e se as relações ligadas a este nexos desenvolvem-se de forma colaborativa em um contexto transnacional. Nesta investigação não temos como intenção provar que as ações do movimento associativo das diásporas do Brasil e de Cabo Verde em Portugal relacionam-se substancialmente com o desenvolvimento dos Países de origem no que concerne a mensuração de impactos efetivos, pois esta é uma relação bastante tênue e difusa mesmo nos objetivos de políticas públicas que ganham este rótulo, como vimos no caso das diretrizes da União Europeia e das Nações Unidas. Sendo assim, as associações podem por vezes ter realizado atividades que estiveram diretamente ligadas a este nexos ou podem nele ter participação de uma forma bastante abrangente. Como vimos nos capítulos anteriores, a tomada deste nexos como base para objetivos de políticas públicas é bastante recente e ganhou maior destaque em meados dos anos de 2000 com o Diálogo de Alto Nível da ONU. A declaração deste nexos como um pilar da chamada Política Global da União Europeia e mesmo o aumento do interesse dos países sobre os seus emigrados fez com que este nexos ganhasse espaço em discussões internacionais e fosse aparecendo em citações de diversos documentos oficiais. Entretanto, o que podemos observar, devido à recente proeminência do jargão associado a este nexos e o que de facto ele pode significar, é que a ideia de associar a migração ao

---

<sup>78</sup> Para melhor entendimento da Teoria da Estruturação ver Anthony Giddens (1979) *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.



desenvolvimento ainda está a consolidar-se entre os atores sociais, sejam eles do setor público ou privado.

Neste contexto, nós buscamos captar como e se esses atores sociais que representam organizações compreendem este nexo e se acreditam que suas organizações podem estar envolvidas nele. Nesta conjuntura, observaremos, ainda, como as associações desenvolvem as suas atividades, as quais assumimos estar de certa maneira relacionadas a este nexo, especialmente que parcerias essas associações estabelecem para o cumprimento dos seus objetivos. A partir de uma perspectiva construtivista buscaremos identificar tanto a ideia dos entrevistados sobre o nexo migração-desenvolvimento como as interações que estes estabelecem em prol de objetivos que são socialmente construídos e legitimados dentro da nossa sociedade dita democrática. Como visto, tais interações perpassam o diálogo com o Estado de origem e com o de acolhimento.

De acordo com as categorias de base relacionadas ao nexo migração-desenvolvimento utilizadas neste trabalho (Mohann, 2002), focaremos nossa análise em atividades como a integração dos imigrantes, a manutenção dos laços com os países de origem, entre outras. Ao tratarmos das relações que os movimentos associativos dessas diásporas estabelecem, utilizaremos a abordagem das redes de políticas públicas como uma forma de governança de modo a notar que este fenómeno reflete uma conjuntura social que vem ganhando legitimidade como um princípio democrático de participação popular, neste caso, por via de organizações da sociedade civil. Por esse motivo, devido à escassez de estudos sobre essas relações no cenário português, buscaremos mapeá-las de modo a identificar os recursos que são trocados entre esses autores e como estes enxergam estas relações. Este nível interativo, observado de forma bastante exploratória, temos que assumir, apesar das limitações, pode revelar a visão desses atores sociais sobre esta forma de governança interativa, na qual agentes da sociedade civil ganham proeminência, reivindicam um espaço e despertam o interesse de parcerias estatais, inclusive para a exploração do nexo migração-desenvolvimento.

Ao ter em conta que o construtivismo tem como pressuposto que a realidade é uma construção social que tem como fundamento as interações e as interpretações dos sujeitos sobre essas interações, nós optamos por ter esta abordagem em nossa investigação para que possamos perceber de que maneira o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal pode relacionar-se com o nexo migração-desenvolvimento, pois o foco da nossa análise será sobre interações e percepções. Estando este nexo relacionado a várias dimensões ligadas à migração, como vimos, ele pode aparecer no programa de

políticas específicas ou apresentar-se de maneira muito difusa e sutil em várias atividades que envolvem as diásporas, Estados de origem e de acolhimento.

Devido a este nexos não ser tão amplamente trabalhado e mesmo enfatizado por governos e pelos *media*, não se tem um conhecimento ou mesmo uma visão muito nítida sobre em que consiste este nexos, pelo que propomos uma investigação qualitativa exploratória que englobará os objetivos mencionados a seguir, analisados a partir de uma categorização mista (com categorias previamente definidas e outras que surgiram com o trabalho de campo).

Neste contexto, o nosso trabalho tem como propósito responder a seguinte pergunta: *De que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona (ou não) com a promoção do nexos entre migração e desenvolvimento?*

A partir desta pergunta desenvolvemos algumas hipóteses:

**I** As associações de imigrantes podem ser plataformas da promoção do nexos entre migrações e desenvolvimento, agindo por si sós ou em cooperação com outros atores interessados neste nexos, como a União Europeia, os Estados de origem e os de acolhimento.

**II** Brasil e Cabo-verde articulam-se de diferentes maneiras com as suas diásporas de acordo com a dependência ou ligação estratégica que com elas desenvolvem.

**III** Cabo-verde possui maior interesse na promoção de sua diáspora como agente direto do desenvolvimento, enquanto para o Brasil esse nexos é menos explícito e relaciona-se a questões de integração dos imigrantes e promoção do Brasil no exterior.

Para responder a esta pergunta, destrincamos o nosso objetivo principal de analisar como o movimento associativo dessas diásporas promovem esse nexos em objetivos específicos:

**I** Explorar o nexos entre migração e desenvolvimento em geral e especificamente as políticas do Brasil, de Cabo Verde, de Portugal e as diretrizes e programas da União Europeia difundidas por documentos relacionados à chamada Política Global.

No cumprimento deste objetivo nos Capítulos I e II percorremos a emergência deste nexo na agenda internacional, primeiro no âmbito das Nações Unidas, depois no terreno da União Europeia de modo a observar como este nexo aparece na tentativa de estabelecimento de uma política migratória mais equilibrada, que não visasse apenas o combate à imigração irregular. Ao observar este fenómeno no nível da União Europeia, compreendemos que este nexo passou também a ser encarado de forma securitizada, pois o desenvolvimento ganhou uma dimensão securitária. Pudemos observar também que a União conclama a parceria das instâncias comunitárias e dos Estados com as organizações de diásporas para a promoção deste nexo.

Quando tratamos das relações do Brasil e de Cabo Verde com as suas diásporas, observamos que os dois Estados estão em busca de consolidação das relações com os seus expatriados e conseguem demonstrar o seu interesse nessa população, reconhecendo o contributo que esta pode dar para o país de origem em diversas dimensões. Ao longo desta observação estivemos a identificar aspetos desse nexo e em que dimensões ele se manifesta. No que concerne às políticas do Estado Português, tratamos das associações de imigrantes, sua institucionalização e como elas se tornaram canais de diálogo com o Estado

Os outros três objetivos específicos deste trabalho serão abordados neste capítulo por meio do nosso trabalho empírico.

**II** Analisar a atuação de associações por entrevistas e análise das páginas oficiais, de modo a observar se, e de que forma, elas relacionam-se com o nexo estudado. Assim, observamos como elas atuam, se atuam em conjunto com governos dos países de origem e de acolhimento ou outras organizações e se estabelecem redes transnacionais.

**III** Observar por meio de entrevistas com representantes diplomáticos de Brasil e de Cabo Verde, considerando que estes Países estão em busca do fortalecimento dos laços com suas diásporas, que papel estes Estados atribuem às suas diásporas no que concerne ao desenvolvimento.

**IV** Considerando os dois objetivos anteriores, observar as relações que as associações estabelecem com seus parceiros, especialmente com o Estado Português e com os de origem, e as relações do Estado Brasileiro e do Cabo-verdiano com estas associações

a partir do enquadramento analítico das redes de políticas públicas como governança subsidiado por uma abordagem institucionalista

Para o cumprimento desses objetivos optamos por uma metodologia qualitativa, tendo em vista a coerência com a nossa abordagem construtivista e sua base epistemológica que não considera os objetivos dos atores sociais como naturalmente dados, mas sim socialmente construídos e subjetivamente compreendidos, afastando-se da Teoria da Escolha Racional. Como referido anteriormente, a base da nossa análise para o cumprimento dos objetivos de investigação é sobre percepções e interações dos atores sociais, dada a dificuldade de mensuração do impacto que o trabalho das associações podem produzir sobre o desenvolvimento. Ressaltamos também a consciência de que os dados que coletamos estão permeados pela subjetividade dos atores entrevistados e que nós estamos interessados nesses aspetos subjetivos, posto que estes revelam as percepções, os valores e as intenções que permeiam suas atuações em um dado e simultaneamente construído ambiente institucional. Tendo em conta estes fatores, trabalhamos com métodos e técnicas qualitativas para a recolha e a análise dos dados.

Para tanto, selecionamos uma amostra de associações que julgamos ter representatividade para a nossa pesquisa. Iniciamos com uma entrevista exploratória com um funcionário da Organização Internacional para as Migrações em Lisboa que havia trabalhado no Projeto “DIAS de Cabo Verde”. Este funcionário indicou associações que haviam participado do projeto e como atuaram. Em uma fase inicial da investigação esta entrevista foi igualmente bastante esclarecedora sobre a pertinência do estudo deste nexo, ressaltando a importância da formação de redes nacionais e transnacionais para a sua consolidação. Em seguida, selecionamos uma amostra de associações reconhecidas pelo ACIDI que julgamos representativas das diásporas e em seguida associação de estudantes, uma de cada diáspora. Além das associações, entramos em contato com as Câmaras de Comércio e Indústria de Brasil e a de Cabo Verde em Portugal.

O método de recolha de dados consistiu na observação prévia de informações sobre as associações e sobre as representações do Brasil e de Cabo Verde em sítios oficiais (daquelas que apresentavam este recurso disponível) e fundamentalmente pela realização de entrevistas semiestruturadas com presidentes das associações selecionadas e com representantes dos Estados de origem em Embaixadas e Consulados que apresentaram disponibilidade. Para análise desses dados utilizaremos a técnica de análise de conteúdo temática porque este tipo de análise nos permite ter uma visão mais abrangente dos sentidos das falas dos nossos entrevistados. A identificação de categorias, as quais

correspondem aos temas, constituiu-se tanto a partir de indicações das teorias que abordamos, quanto da emergência de temas que foram sendo identificados ao longo das entrevistas.

## 5.2. - A Amostra das Associações

Com os objetivos da investigação em mente, procuramos identificar uma amostra de associações que pudesse ser representativa de cada universo associativo que estamos a estudar. Tendo em conta que as associações reconhecidas pelo ACIDI possuem características formais que enquadram-se em certos padrões de representatividade, como, por exemplo, possuem membros no COCAI ou fazem parte do colégio eleitoral deste Conselho (e possuem outros elementos que lhes dão maior visibilidade, como um *site* oficial geralmente atualizado) optámos por delimitar a nossa amostra a partir do universo de associações reconhecidas pelo Alto Comissariado. O conhecimento preliminar das associações se deu a partir da observação dos *sites* oficiais disponíveis, a partir dos quais pudemos identificar as atividades desenvolvidas pela associação, os seus estatutos e os contatos dos seus dirigentes. Devido à disparidade entre a quantidade de associações brasileiras e cabo-verdianas em Portugal, decidimos traçar uma espécie de paralelo entre as associações das duas nacionalidades da seguinte maneira:

*Tabela 9 - Associações selecionadas para pesquisa de campo*

| <b>Brasil</b>                                    | <b>Cabo Verde</b>                        |
|--|--|
| Casa do Brasil do Lisboa (CBL)                   | Associação Caboverdeana de Lisboa (ACL)  |
| Associação Brasileira de Portugal (ABP)          | Federação das Organizações Caboverdeanas |
| Associação Mais Brasil (AMB)                     | Associação Unidos de Cabo Verde          |
| <b>Associação Lusófona</b>                       |  |
| Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania (ALCC) |  |

---

Inicialmente, foi feita uma exploração nos *sites* oficiais das associações para que fossem identificados seus objetivos, as suas atividades e outras informações, como a indicação de parceiros que colaboram para suas atividades. A partir desta exploração foram

elaborados os guiões de entrevista para cada associação com perguntas específicas sobre as atividades, os parceiros e mesmo sobre a história da associação em alguns casos. Foram perguntadas também questões sobre a perceção dos entrevistados acerca da relação entre a integração dos imigrantes e o desenvolvimento do país de origem e se eles consideravam que de alguma forma suas associações colaboravam para o desenvolvimento do Brasil e de Cabo Verde. Além disto, exploramos as relações com o Estado Português e os respetivos Estados de origem, assim como as relações com outros atores sociais. Por conseguinte, esta exploração preliminar nos forneceu algumas informações gerais sobre as quais discorreremos a seguir. Apesar das páginas oficiais serem um útil instrumento para o preliminar conhecimento das associações, com as entrevistas constatou-se nitidamente que nem sempre esses veículos estão ativamente atualizados, podendo um investigador que se atém apenas a esta base de dados perder muitas informações.

A seguir faremos uma exposição da amostra das associações, considerando os seus objetivos e atividades desenvolvidas. Neste tópico não trataremos em detalhes sobre as parcerias, posto que este tema será abordado em nosso enquadramento analítico posterior. Esta exposição baseia-se em informações retiradas tanto da página oficial quanto das próprias entrevistas. Todavia, as informações detalhadas sobre troca de recursos, relação com poderes estatais e perceção do entrevistado serão expostas na nossa análise mais adiante.

A partir deste tópico já podemos identificar dimensões do nexos migração-desenvolvimento, especialmente o desenvolvimento *in the diaspora* e o desenvolvimento *through the diaspora*, pois estas associações estão empenhadas nomeadamente na promoção do bem-estar social e económico das comunidades imigrantes. Da mesma maneira, estas associações promovem atividades culturais que visam manutenção e fortalecimento dos laços com os países de origem.

### **5.2.1. - As Associações da Diáspora Brasileira**

A Casa do Brasil de Lisboa, a mais antiga associação brasileira em Portugal, constituída formalmente em 1992, tem como objetivos defender os interesses de todos os imigrantes em Portugal, especialmente os de origem lusófona, funcionar como um polo de reflexão de temas como a lei de imigração em Portugal e a luta contra o racismo e a xenofobia, tem como objetivo ,ainda, promover a cultura brasileira em Portugal.

Esta Associação possui atividades permanentes de orientação, apoio jurídico e psicológico, um Gabinete de Inserção Profissional que compreende o auxílio à formação profissional e escolar, bem como a formação em técnicas de busca de emprego. A CBL conta com uma secretária e voluntários para a realização de diversas atividades, conta também com o apoio do ACIDI. São elencadas como atividades permanentes também as aulas de dança (forró, salsa de gafeira, samba no pé e bolero) e as atividades culturais que ocorrem com uma programação mensal. Além disso, são divulgados diversos cursos esporádicos nos quais os sócios têm desconto ou são abertos ao público.

Em 2010, o Município de Lisboa celebrou um protocolo de cedência de um prédio no Baixa-chiado para servir como sede de Associação, neste espaço, a Casa do Brasil mantém um Centro de Documentação com livros, jornais, CDs e DVDs com diversos títulos relacionados à migração e ao Brasil em geral, compondo uma biblioteca que pode ser visitada e o Cbnet, um espaço com computadores com acesso à internet. Além dessas atividades, a Casa do Brasil mantém o Jornal Sabiá, a primeira publicação de brasileiros residentes em Portugal, o qual serve de veículo de comunicação com os associados e com a comunidade lusófona em geral.

A Associação Brasileira da Portugal, fundada em 2003 por três empresários brasileiros, faz parte do Colégio Eleitoral para o COCAI e atualmente possui um assento neste Conselho. Na altura da pesquisa de campo, Fevereiro de 2012, não estava com o *site* disponível, porém o contato com o Presidente foi fácil e logo foi compreendido que a Associação era ativa e estava passível de ser enquadrada na amostra, posto que esta Associação é reconhecida pelo ACIDI. O Presidente mencionou que estes empresários entenderam que deveriam “(...) criar uma associação para apoiar a comunidade brasileira que está chegando, que tem interesse de vir para Portugal, que já está em Portugal e depois na sua saída” (Presidente da ABP).

Apesar do foco na comunidade brasileira, a Associação é aberta a qualquer nacionalidade e tem por objeto social apoiar iniciativas que vivem a inserção do imigrante brasileiro, especialmente em áreas como saúde, educação, trabalho e habitação; auxiliar juridicamente e socialmente brasileiros em situações críticas; fomentar as relações bilaterais entre o Brasil e Portugal, no sentido do estreitamento dos laços de amizade e cooperação entre os dois países; incentivar e apoiar as manifestações socioculturais brasileiras; divulgar produtos e serviços brasileiros; promover eventos culturais e desportivos, entre outros

A sede da Associação consistia em uma sala disponibilizada na empresa do presidente localizada na margem Sul do Tejo, a qual servia para atendimentos, reuniões e acolhimento de material burocrático. Na entrevista foi constatado que a atividade mais perene da Associação é um torneio de futebol para brasileiros e imigrantes de outras nacionalidades e que seu principal parceiro público é a Câmara Municipal do Seixal. Outras atividades, tradicionalmente atribuídas às associações de imigrantes, como o apoio jurídico e até médico, eram realizadas por meio da rede de contatos estabelecidos entre a direção e profissionais liberais. Também eram realizadas outras atividades mais pontuais como organização de concertos para a arrecadação de fundos para auxiliar um sócio ou mesmo um membro da comunidade imigrante.

A Associação Mais Brasil (AMB) com sede no Porto, foi fundada no ano de 2004. Igualmente integrante do Colégio Eleitoral do COCAI para a comunidade brasileira, tem em seus Estatutos como principais objetivos: Proteger os direitos e interesses específicos dos imigrantes e dos seus descendentes residentes em Portugal, promovendo sua integração; promover e estimular as capacidades próprias, culturais e sociais das comunidades de imigrantes; propor ações necessárias à prevenção ou cessação de atos ou omissões de entidades públicas ou privadas que constituam discriminação racial; dinamizar o apoio social e jurídico aos brasileiros; preservar os valores e a identidade brasileira em Portugal e na EU; realizar eventos culturais de natureza diversificada; estabelecer relações de intercâmbio e de solidariedade com instituições congêneres e protocolos com entidades financeiras, sociais, culturais, médicas e de assistência familiar, para prossecução dos seus objetivos.

As atividades permanentes da Associação abrangem atendimento geral para informação e encaminhamentos e atendimentos específicos para aconselhamento e orientação jurídica e psicossocial. A AMB conta com uma equipe de profissionais que são amparados pelos projetos do ACIDI, possuindo também funcionários no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante, assim como conta também com voluntários. A Mais Brasil realiza periodicamente sessões informativas em horário laboral e pós-laboral acerca de temas como lei da imigração, apoio a estudantes, direitos laborais, culturas lusófonas, migração e família. Tivemos a oportunidade de participar de uma formação sobre trabalho voluntário imigrante em Março de 2012. A AMB também realiza o Congresso Internacional das Migrações em parceria com outras organizações, este Congresso teve sua III Edição em 2011.



São contantes também atividades de convívio e celebração de festas brasileiras como o Carnaval, o São João e o Dia da Independência do Brasil, que no ano de 2012 contou com apresentações musicais na Praça da Ribeira, A Mais Brasil também tem participação na Festa dos Povos promovida pelo Secretariado Diocesano das Migrações. Além disso, é mantido com o apoio do ACDI o projeto “Reclusão Feminina Brasileira em Portugal: para uma manutenção dos princípios de Cidadania e Identidade Cultural”, o qual envolve atividades socioeducativas e de convívio com reclusas brasileiras do Estabelecimento Prisional de Santa Cruz.

No que concerne à comunicação com seus associados, a AMB mantém um lista de *e-mails* bastante abrangente na qual divulga tanto as atividades da Associação, como cursos e formações diversas, procura e oferta de emprego, etc. Além desta rede, é mantido um Blog com a AMB Magazine com informações diversas e fotos dos eventos.

### **5.2.2. - As Associações da Diáspora Cabo-verdiana**

Tanto a Casa do Brasil de Lisboa quanto a Associação Cabo-verdiana de Lisboa estão na vanguarda do associativismo imigrante em Portugal. A Associação Cabo-verdiana de Lisboa teve origem no final dos anos de 1960 na antiga Casa de Cabo Verde, a qual passou a ser a Associação Caboverdeana, em 1982, com a publicação dos novos estatutos, tem sido um importante espaço de difusão da cultura cabo-verdiana em Portugal. Lugar de encontro entre homens de negócios e intelectuais, a Associação possui um espaço que partilha com a Federação das Organizações e com o Congresso dos Quadros Caboverdeanos da Diáspora. Nos seus Estatutos, os principais objetivos podem ser sucintamente apontados como congregar os cabo-verdianos em Portugal, mantendo-os em contato com a realidade de Cabo Verde e proporcionar aos associados um centro de reunião, informação, convívio e recreação.

Por estar localizada no coração de Lisboa muito próxima a Praça Marquês de Pombal, esta Associação configura-se como um espaço privilegiado para atividades culturais, como lançamento de livros, exposições e seminários, possui uma biblioteca e um salão utilizado para eventos e para almoços e jantares de convívio que pelo menos duas vezes por semana ocorrem com música cabo-verdiana ao vivo<sup>80</sup>. Seus associados podem encontrar alguns benefícios, como descontos em livros de autores de Cabo Verde, em

---

<sup>80</sup> Na altura em que entrevista foi realizada com o Presidente da Associação Caboverdeana, Março de 2012, o site oficial da Associação ainda não estava atualizado, porém nos foi informado que a reformulação do site estava em curso. Neste momento, Agosto de 2012, o site já está reformulado e atualizado e muitas informações concedidas na entrevista já estão disponíveis na página da Associação.

curiosos de crioulo, de guitarra acústica e no jantar mensal intitulado “identidade caboverdeana”<sup>81</sup>.

Esta Associação também é um ponto de prestação de serviços para a comunidade cabo-verdiana, pois consiste em um dos polos de um espaço denominado Casa do Cidadão, onde cidadãos cabo-verdianos podem requerer documentos fornecidos pelo Consulado. Além deste serviço, a Associação presta de forma independente apoio por meio do seu Gabinete Jurídico e de Cidadania que presta orientação em temas como a legislação do SEF, sobre a aquisição de nacionalidade, assuntos de integração, Direito do Trabalho e Segurança Social. Além deste serviço, existe um apoio específico aos reclusos cabo-verdianos que estão a cumprir pena na área da Grande Lisboa com apoio psicológico e de um técnico de reinserção que auxilia o recluso durante e depois da pena com a procura de emprego, apoio familiar e mesmo de retorno a Cabo Verde. Na altura de entrevista, a ACL contava com voluntários e com uma secretária e o Presidente falou na necessidade de profissionalizar ainda mais o serviço da Associação. Como veremos na análise dos dados, esta Associação mantém parceria com diversos atores públicos, bem como com outras associações.

Tanto a Sede da Casa do Brasil como a da Associação Caboverdeana foram visitadas mais de uma vez, ao contrário das demais associações. A Casa do Brasil foi visitada duas vezes, uma para entrevista e outra para pesquisa na biblioteca. Já a Sede da Associação Caboverdeana foi visitada três vezes, uma para entrevista com o seu Presidente, depois para entrevista com o Presidente da Federação das Organizações Caboverdeanas em Portugal. Na última vez, foi possível participar do almoço com música ao vivo e comida tradicional e pesquisar na biblioteca da Associação.

A Federação das Associações Caboverdeanas, como visto anteriormente, foi constituída em 2005 para a promoção do diálogo entre as diversas associações e organizações cabo-verdianas em Portugal e com isto do fortalecimento desta comunidade frente ao poder público de Cabo Verde e de Portugal. Seus principais objetivos são trabalhar pela integração dos cabo-verdianos, incentivar as capacidades sociais e culturais desta comunidade, promover os valores e a identidade cabo-verdiana, promover a unidade e a solidariedade de organizações cabo-verdianas, combater a discriminação racial promover a participação ativa de todos as associações filiadas e dos seus associados na causa do desenvolvimento sustentado de Cabo Verde

---

<sup>81</sup> Informações retidas do site da Associação em, 10/08/2012 <http://www.acaboverdeana.org/>.

Em Setembro de 2012, na página oficial da Federação constavam 48 entidades vinculadas, porém, em entrevista, o Presidente da Federação citou a existência de cerca de 70 associações cabo-verdianas em Portugal (número aproximado ao do quadro apresentado no capítulo II a partir da lista da Embaixada). As informações sobre as atividades da Federação, para além dos trabalhos de coordenação e fortalecimento do movimento associativo cabo-verdiano, como, por exemplo, a realização de um encontro nacional das associações em Outubro de 2011, foram captadas durante a entrevista com o Presidente. Tais atividades envolviam eventos culturais como a realização de exposições para a comemoração do Dia da Mulher Cabo-verdiana, bem como a realização de concertos acompanhados de feiras com produtos cabo-verdianos na Cidade Universitária. Além disso, a Federação mantém uma rádio chamada Cabo Verde no Horizonte que funciona das 7 às 9 horas da manhã, a qual é financiada pela ACIDI que para além desta parceria, recrutou funcionários da Federação no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI).

A Associação Unidos de Cabo Verde foi fundada em 1983 por membros da diáspora cabo-verdiana que chegaram a Portugal na década de 1970 e início da década de 1980. Em 1985, estes cabo-verdianos conseguiram o estatuto de Instituição de Prestação de Serviço Social (IPSS) e por isso esta entidade tem acesso a uma série de apoios do Estado Português que vão além daqueles geralmente oferecidos às associações de imigrantes que não possuem este estatuto. Um exemplo destes benefícios é o apoio do Estado ao Jardim de Infância da Associação que trabalha com 75 crianças, sendo esta a principal atividade da Associação. Sua sede administrativa localiza-se no Casal da Mira na Amadora. Os principais objetivos da Unidos de Cabo Verde são apoiar os imigrantes e seus descendentes no âmbito da segurança social, da educação, do desporto, nomeadamente crianças, jovens e famílias; promover projetos de inclusão social, de combate à pobreza e de desenvolvimento local; promover atividades artísticas e culturais.

Em entrevista com o Presidente da Unidos de Cabo Verde, foi esclarecido que a missão desta entidade é apoiar a comunidade cabo-verdiana em particular, dada a origem da Associação, e a comunidade africana em geral a partir da promoção da integração socioeconómica. Não existe nenhuma restrição quanto à nacionalidade dos sócios, inclusive, na época da entrevista, Março de 2012, o Presidente era Português. Porém, existem grupos que se beneficiam de atividades específicas como as crianças, os jovens e os idosos que usufruem de atividades lúcidas e culturais esporádicas. Para além destes apoios, o Presidente mencionou “apoio naquilo que são questões do dia-a-dia, com coisas que têm a ver com a legalização, com a procura de emprego, com o apoio no desemprego.”

A Associação mantém uma loja de cidadania, com um polo no Casal da Mira e outro na Boba, que dá apoio a sócios e não sócios em questões de cidadania, como documentação, apoio ao emprego e em candidaturas para formação. Esta atividade é apoiada da pelo ACIDI e pelo SEF, órgãos nos quais a Unidos de Cabo Verde também possui mediadores. Existe também uma orquestra da Associação apoiada pela rede Dulce Vita, que no entanto, não está em plena atividade.

Sobre os sócios, o Presidente apontou que são cerca de 2000 espalhados por todo o País, mas que a maioria se concentrava em comunidades nas imediações da Amadora, Casal da Mira e Boba, variam de pessoas entre 18 e 65 anos, a maioria não paga cotas, apenas os mais próximos do núcleo da Associação o fazem. A maioria dos associados tem dificuldades económicas graves e hoje ainda mais por causa da crise, identifica-se problemas de ordem social tais quais, iliteracia entre os idosos e jovens com falta de habilitações e mesmo de habitação.

Entremos em contato, ainda, com a Associação de Empresas e Empresários Cabo-verdianos. Esta associação não está entre as associações de imigrantes reconhecidas pelo ACIDI, entretanto, entramos em contato com a Câmara de Indústria Comércio e Turismo Luso-caboverdiana, assim como fizemos com a Câmara Luso-brasileira<sup>82</sup>, e não conseguimos uma entrevista porque o Vice-presidente Executivo da Câmara julgou o objeto de pesquisa incompatível com as atividades da Câmara, alegando que aquela entidade não tinha nenhuma relação com a comunidade cabo-verdiana, nem mesmo empresários, pois constitui-se apenas de empresas portuguesas que têm negócios em Cabo Verde. No contato, por *e-mail* no qual enviamos as perguntas do guião de entrevista, o Vice-presidente destacou que “por coincidência” o Presidente da Câmara é cabo-verdiano, mas que está em Portugal praticamente desde que nasceu. Infelizmente não tivemos acesso ao Presidente para ter conhecimento da sua opinião sobre o trabalho, pois apesar de não corresponder ao movimento associativo, as Câmaras de Comércio e Industria poderiam auxiliar com maiores esclarecimentos sobre o nexa migração-desenvolvimento e mesmo lançar novas categorias para a nossa análise como, por exemplo, foi mencionado que eram raras as ações de solidariedade da Câmara e que estas ocorriam apenas a pedido de outras

---

<sup>82</sup> Apensar desta organização não se caracterizar como um membro do movimento associativo da diáspora brasileira, achamos relevante captar a sua colaboração para o nexa migração-desenvolvimento, tendo em vista que esta organização poderia representar uma importante plataforma de promoção deste nexa, ou seja, um ambiente por meio do qual membros da diáspora poderiam agir em benefício do seu país de origem. Desta forma, realizamos uma entrevista com a secretária da Câmara, porém não achamos pertinente incluir em nossa análise, pois as atividades da Câmara envolviam mais empresas brasileiras e empresários brasileiros que deslocavam-se eventualmente a Portugal. Também não forma identificadas relações com o movimento associativo da diáspora brasileira.

organizações, naquele momento, Março de 2012, a Câmara estava envolvida na recolha de livros para doação a Biblioteca Municipal de Paúl (Santo Antão – Cabo Verde).

Posta esta situação, entramos em contato com a Associação de Empresas e Empresários Cabo-verdianos, a qual figura na lista de associações ligadas à Federação das Organizações Caboverdianas. Esta empresa não estava em plena atividade, porém o Presidente apresentou como missão desta entidade congregar empresários de áreas diversificadas e de porte variados para troca de benefícios entre os associados ou mesmo para fortalecimento destes de modo a serem capazes de competirem em licitações públicas, facto que ainda não foi possível. O Presidente afirmou que a associação estava parada nas alturas de crise, mas acreditava que quando a economia melhorasse poderiam retomar atividades. Mesmo com esta situação de inatividade, a entrevista mostrou-se útil ao nosso trabalho devido ao presidente estar no movimento associativo há muitos anos, desde que chegou a Portugal na década de 1980. Foi interessante ouvir sua percepção acerca do movimento associativo e sua relação com o nexo migração-desenvolvimento, a qual incorporaremos a nossa análise.

### **5.2.3. - Uma Associação da Comunidade Lusófona**

Em nossa amostra incluímos uma associação de carácter lusófono, a Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania (ALCC). Esta associação é reconhecida pelo ACIDI e faz parte do colegiado da comunidade brasileira para eleição dos membros do COCAI. Ao observamos o *site* da associação notamos o seu carácter abrangente em relação à lusofonia, às relações com diversas entidades públicas e privadas e a diversidade de projetos que estava envolvida. A Presidente informou que 41% das pessoas atendidas na Associação são de brasileiras, 23% de Guiné Bissau, em seguida, foram mencionados os imigrantes de São Tomé e Príncipe, sendo estas as três comunidades com mais atendimentos. As pessoas de Moçambique, Angola e Cabo Verde não procuram tanto a ALCC, representando 15% dos atendimentos. Para além da comunidade lusófona, são atendidos imigrantes do Leste Europeu, da Índia e do Paquistão ou de qualquer outra nacionalidade que procure atendimento. Podemos resumir como seus principais objetivos dinamizar o apoio social e cultural de todos os países de língua portuguesa, combater a discriminação racial, defender os direitos da comunidade imigrante lusófona, promovendo sua integração e valorização, promover eventos culturais ligados à lusofonia, entre outros.

Em entrevista com a Presidente da Associação, ao elogiarmos a disposição das informações no *site*, fomos informados que este ainda sim não estava nas condições desejadas pela direção, pois em termos de objetivos da associação e de cada projeto estava atualizado, mas que mesmo assim a página ainda não estava estruturada da forma pretendida. A ALCC apresentava atividades diversas tais como, um projeto financiado pelo ACIDI, “Outros Caminhos” que sustenta na Associação um profissional nas áreas da psicologia, assistência social e direito. Foi ressaltado que há grande procura de apoio psicológico pelos brasileiros que estão em condições críticas de pobreza em Portugal e que sofrem violência doméstica, e que o apoio social perpassa várias vertentes, como o emprego, a saúde e a educação.

Há um protocolo com um centro de acolhimento para apoio jurídico e social a imigrantes que já residem, geralmente por dificuldades financeiras. Os imigrantes são cerca de 90% dos abrigados. Existem ainda outros projetos específicos, o “Rede Cidadão” que cuida de vítimas de violência com apoio social, jurídico e psicológico, o “identidade Comunitária” que envolve atividades de orientação pedagógica e lúdica.

Nos chamou a atenção o envolvimento da ALCC com o Programa de Retorno Voluntário Sustentável na América Latina, pois a questão do retorno este presente em nossos guiões, mas apenas esta associação tratava deste assunto, apesar de outras como a Casa do Brasil e a Associação Brasileira de Portugal demonstram preocupação sobre esta temática. Mais ainda que o programa do retorno voluntário da OIM, o programa do Retorno Sustentável envolve um processo que estimula o desenvolvimento humano e económico do retornado e, por conseguinte, este reflete-se de forma mais visível sobre o desenvolvimento do país de origem, pois este programa trabalha a partir da orientação para a abertura de negócios, reinserção no mercado de trabalho e qualificação das pessoas que querem retornar. O Programa de Retorno Voluntário Sustentável trabalha com um grupo com maior escolaridade e com pretensões específicas no país para o qual se retorna. Neste processo a ALCC colabora na seleção daqueles que se beneficiarão do Programa.

Por fim, foi mencionado o Projeto Juventude em Ação organizado e realizado pela ALCC em conjunto com a Associação Cultural Ginga Brasil Capoeira e financiado pela união Europeia com intermédio da Agência Nacional de Juventude. Este projeto tem como objetivos a promoção da compreensão mútua entre jovens de diferentes origens culturais no espaço europeu com estímulo à cidadania europeia. Suas atividades englobam *workshops*, debates e entrevistas com imigrantes de suas comunidades, um encontro geral em Lisboa para debates e, por fim, a produção de um vídeo documentário. Este projeto na

época da entrevista, Março de 2012, estava em desenvolvimento com a comunidade de Língua Portuguesa na Bélgica, tendo passado pela Lituânia e França<sup>83</sup> na promoção deste intercâmbio de jovens.

Além dessas atividades, nas quais a ALCC funciona como parceira de grandes entidades financiadoras, a Associação participa como colaboradora em projetos de outras instituições tanto públicas, como as Redes Sociais de Lisboa das Juntas de Freguesia da Sé e da Ameixoeira, ou privadas, como a Santa Casa e o Projeto Capacidades do SOS Racismo.

#### **5.2.4. - Associações de Estudantes**

Inicialmente não havia previsão de incluir estas associações na amostra, posto que os estudantes nem sempre são enquadrados na categoria de imigrantes, por estes serem considerados como estando em processo de mobilidade. Porém, existem controvérsias sobre esta categorização, o que de facto ocorre é que instâncias como a União Europeia integram a mobilidade de estudantes sob o título de fenómenos que favorecem o desenvolvimento e compõem o seu conceito de migração circular. Estas associações entraram na análise porque alguns entrevistados tanto de associações como representantes diplomáticos enfatizaram que a sua compreensão de promoção do desenvolvimento do país de origem perpassava a atividade de estudantes que poderiam transferir um conhecimento ou representar uma melhoria no capital humano daquele país.

Assim sendo, buscamos associações de estudantes tanto de brasileiros, como de cabo-verdianos em Coimbra, por esta ser uma famosa cidade estudantil, polo de atração da comunidade estudantil da lusofonia. Entramos em contato com os Presidentes da Associação de Estudantes Cabo-verdianos em Coimbra (AECVC), integrante da Federação das Organizações Caboverdeanas, e da Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra (APEB) e realizamos as entrevistas em Julho de 2012 com um roteiro específico que continha como início a seguinte pergunta: Na sua percepção, os estudantes podem ser considerados imigrantes? O Presidente da Associação de Estudantes Cabo-verdianos em Coimbra (AECVC) respondeu da seguinte maneira:

---

<sup>83</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o Programa Juventude em Acção ver a página *Youth, European Commission* [http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/overview\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/overview_en.htm). Consultado em 10/09/2012.

“Tenho duas vertentes que eu posso dizer. Nós entramos cá como estudantes, mas há caso em que já não saímos de cá. Eu acredito que a partir de um certo tempo, já deixa de ser estudante. Eu acho assim, nós enquanto estivermos matriculados, somos estudantes. Agora, a questão em concreto é, eu acho que estudante não é imigrante. Não é imigrante. Estamos em mobilidade, porque nós hoje estamos cá, como hoje tem vários programas de mobilidade, eu posso sair cá de Coimbra e ir estudar no Brasil e ir estudar na Espanha, posso passar pra cá outra vez e acredito que todos os estudantes que vem cá pra Coimbra têm uma missão, que é regressar a Cabo Verde com um diploma, assim que acabarem um curso e regressar a casa. Por esse motivo eu acho que nós estudantes não somos imigrantes.” (Presidente da AECVC).

Ainda em resposta a este questionamento, o Presidente ressaltou que conhecia muitos casos de cabo-verdianos que vieram para estudar e em Portugal e se estabeleceram. Além disso, disse que era visível o crescimento de cabo-verdianos que deixam de matricular-se para trabalhar e este facto pode estar relacionado à necessidade de juntar dinheiro para as propinas ou mesmo ao abandono do curso.

Em contrapartida, a Presidente da Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra (APEB), apesar de ressaltar que aquela não era uma opinião com embasamento académico declarou:

“(...) a minha percepção é que a partir do momento que você migra pra um lugar diferente do seu país de origem pra mim você já pode ser considerado imigrante. Imigrante num sentido assim muito claro do termo. Claro que em termos mais jurídicos pode não ser considerado e normalmente não se considera o estudante que vem ficar algum tempo como imigrante. Algumas pessoas dizem que não são imigrantes, pra mim eles são considerados como imigrantes porque vem numa situação muito especial, muito diferenciada de um nacional. Então, pra mim a partir do momento que ele está nesta situação diferenciada precisa de um regime jurídico diferente, tem uma via diferenciada apesar de ter o acesso no estudo. Então, esta diferenciação em termos, não negativos, digamos assim, em termos positivos. Pra mim é considerado e deve ser considerado imigrante.” (Presidente da APEB).

Ao ter em conta estas considerações, não desejamos problematizar esta questão, todavia, as percepções desses atores sociais para nós são relevantes porque sublinham como a migração ou mobilidade dos estudantes pode ser encarada como um fator positivo para o nexos migração-desenvolvimento. Neste contexto, indagamos os representantes sobre suas experiências associativas, suas percepções acerca do nexos migração-desenvolvimento e sobre atividades e parcerias das Associações. As duas associações têm como objetivo principal a integração dos estudantes das referidas nacionalidades em Coimbra, promovendo um diálogo entre estes e os estudantes Portugueses. Neste intuito são realizadas atividades desportivas e culturais, além de sessões de esclarecimento jurídico e debates e conferências com temas variados. Desta maneira, apresentaremos os dados



recolhidos sobre as associações, suas atividades e rede de colaboradores, assim como as percepções das lideranças em nossa análise.

### **5.3. - Entrevistas com Representantes Diplomáticos do Brasil e de Cabo Verde em Portugal**

As falas desses atores sociais são de extrema importância para o nosso trabalho porque revelam as noções sobre o nexo migração-desenvolvimento que o Estado Brasileiro e o Estado Cabo-verdiano transmitem aos representantes que estão mais próximos de suas comunidades emigradas, os quais são porta-vozes e efetivadores dos deveres do Estado de origem perante seus cidadãos. Neste enquadramento, observaremos suas falas de modo a captar os interesses que representam, suas percepções (tendo em vista que apesar do Estado ter um discurso, as falas acabam por relevar ideias que são ao mesmo tempo individuais e institucionais) e, claro, as interações que estes Estados estabelecem com estas diásporas e suas associações.

No que respeita ao pedido que enviamos à Embaixada Brasileira, fomos comunicados que deveríamos entrar em contato com a Missão Brasileira junto à CPLP. Nesta Missão fomos recebidos pelo Embaixador que mesmo não dispo de todas as informações, pois algumas questões seriam melhor respondidas na Embaixada, nos atendeu com solicitude em Março de 2012. Em Abril de 2012, tivemos oportunidade de entrevistar a Cônsul-adjunta do Brasil em Lisboa, Conselheira do Itamaraty, assim como a Conselheira responsável pelo atendimento social à comunidade (entrevista não gravada).

O guião para a Missão Brasileira Junto à CPLP compreendia, resumidamente, as seguintes questões que foram desenvolvidas de acordo com contextos e respostas:

1. Como aquela representação está a desenvolver os objetivos da Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior?
2. As parcerias indicadas na política envolvem associações de imigrantes ou associações de outra natureza?
3. A diáspora figura como um veículo de consolidação das relações externas brasileira? Se sim, há quanto tempo o Estado tem vindo a investir na parceria com sua diáspora?
4. Que estratégias têm sido implementadas para manutenção da comunidade brasileira vinculada ao Brasil? ´

5. Existe um fio condutor nas conceções dos governos brasileiros sobre as estratégias de aproximação à diáspora?

6. Qual a contribuição que a diáspora brasileira em Portugal pode dar para a promoção do nexo entre migração e desenvolvimento, especialmente, o desenvolvimento sociocultura e económico do Brasil?

7. Qual o papel que a integração social e política do imigrante brasileiro em Portugal tem para a promoção desse nexos?

Na oportunidade foram feitas algumas questões sobre a relação da CPLP com as migrações intracomunitárias.

No Consulado foram repetidas as questões acima, com exceção da número 4 e adicionadas as seguintes:

8. Como caracteriza-se a relação que o Estado Brasileiro mantém com a sua comunidade em Portugal, no que respeita aos pontos mais fortes e aos desafios que se colocam a essa mesma relação?

9. Que relação mantém o Estado Brasileiro com as associações de imigrantes no exterior?

10. Há alguma atividade do consulado que se relaciona com a promoção do nexos entre migração e desenvolvimento de forma explícita?

No que concerne às autoridades de Cabo Verde, em Fevereiro de 2012, tivemos uma reunião com a Responsável das Comunidades da Embaixada. Entretanto, as informações passadas nesta ocasião precisaram ser transcritas e analisadas pela Cônsul e pela Embaixadora para que pudessem representar um posicionamento oficial da Embaixada. O guião de entrevista teve algumas semelhanças com o usado para a entrevista com autoridades brasileiras, sendo repetidas as questões de 7 a 10. As demais tiveram uma adaptação para o contexto Cabo-verdiano:

1. Qual a estratégia do Governo Cabo-verdiano para que a diáspora seja veículo das políticas de desenvolvimento?

2. Como se deu a criação do Ministério das Comunidades?

3. Qual o principal instrumento governamental que liga a diáspora cabo-verdiana ao seu país de origem?

4. Que outros grupos ou associações nas quais a diáspora está envolvida são importantes para a estratégia de desenvolvimento de Cabo-verde?

#### **5.4. - A Análise de Conteúdo Temática e sua Pertinência para a Pesquisa Qualitativa**

Uma definição clássica da análise de conteúdo é fornecida por Laurence Bardin (1977: 44):

“Conjunto de técnicas de análise da comunicação para obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (qualitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.”

A análise de conteúdo visa a dedução lógica de conhecimentos que estão relacionados às condições de produção de uma mensagem. Estas condições de produção que podem ser de natureza variada, como psicológica, social, histórica, cultural ou mesmo política, são nomeadas de variáveis inferidas (Bardin, 2008: 42) . Sendo assim, por meio da análise de conteúdo procura-se estabelecer uma relação entre a estrutura semântica ou lexical com as estruturas relacionadas a estas variáveis inferidas.

Ao longo do nosso trabalho elucidamos vários aspetos sobre o nexo migração-desenvolvimento e sobre as redes de políticas públicas que a ele pode estar relacionado, tanto em termos teóricos como empíricos. A partir destas referências, tivemos as bases para fazer os nossos guíões de entrevista e identificar categorias e temas úteis para a nossa análise. Estes contextos e teorias nos ajudam no processo de dedução lógica acerca das falas analisadas e as categorias que apontamos são, portanto, nossas variáveis inferidas.

A modalidade da análise de conteúdo que mais se adequa a nossa investigação é a análise de conteúdo temática, a qual baseia-se na análise de significados. Portanto, a partir desta definição podemos dizer que as nossas comunicações a serem analisadas são as entrevista transcritas e os conteúdos das mensagens serão avaliados e organizados de modo a obtermos indicadores qualitativos. A nossa unidade de codificação é a frases e a unidade de contextualização consiste no parágrafo para evitar ambiguidades. A técnica por nós utilizada será a categorial, na qual considera-se a frequência ou ausência de itens de sentido. Tendo em vista que a nossa pesquisa é qualitativa, os nossos indicadores (componentes das categorias) são não puramente frequenciais, mesmo assim, também permitem inferências sobre o objeto de nosso estudo. Entretanto, esta inferência ocorre de forma mais intuitiva e flexível, pois nós precisamos considerar de maneira mais atenta quem fala e quais as circunstâncias.

Apesar de buscar o desenvolvimento da sistematização dos atributos qualitativos proposta pela análise de conteúdo, não temos a pretensão positivista de produzir um conhecimento isento da subjetividade do investigador, posto que tanto a categorização quando a identificação e análise dos temas refletem a percepção e a subjetividade deste.

A análise de conteúdo também pode desenvolver a sistematização dos atributos qualitativos. Alertamos que não haverá aqui uma mensuração quantitativa da frequência dos temas, mas sim a análise e a interpretação do que cada fala representa. Mesmo assim, não ignoraremos a frequência de temas e comportamentos, apenas esta não será o foco da nossa análise.

A categorização temática consiste em agrupar todos os temas que remetem ao significado de uma categoria maior. Neste contexto, utilizaremos a categorização de Mohann sobre o nexu migração-desenvolvimento e seus componentes (indicadores) complementados pela nossa concepção do nexu migração-desenvolvimento, de acordo com o ciclo que elaboramos a partir da literatura e da observação das estratégias dos Estados de origem e mesmo o de acolhimento, ciclo este que representa a interligação entre as dimensões que este nexu abrange, tal qual ilustramos na Figura 2. Além destas categorias, incluímos uma específica sobre a percepção dos entrevistados acerca do nexu migração-desenvolvimento.

*Tabela 10 - Dimensões do desenvolvimento e seus componentes*

| <i>Development in the diaspora</i>   | <i>Development through the</i>  | <i>Development by the diaspora</i>                                 |
|--|---|--|
| -Uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social | -Uso das conexões globais difusas de uma comunidade da diáspora para que seja facilitada a promoção do bem-estar social e económico | -Fluxo de ideias, dinheiro e apoio político para o país de origem. |
| -Apoio à integração dos imigrantes   | - Relações das associações com atores fora do país de acolhimento para a promoção do bem-estar social e económico                   | -Remessas financeiras  |
| -Atividades culturais relacionadas ao país de origem   |   | - Remessas sociais   |
| -Mobilização social perante o Estado de origem e o Português   |   | - promoção do ganho de cérebros                                    |
|  |   | -Apoio para a reintegração de emigrados                            |
|  |   | - Migração circular  |
|  |   | -Difusão da cultura e dos produtos                                 |

*Tabela 11 - Categorias sobre as percepções dos entrevistados e seus componentes*

| <b>Percepção dos entrevistados sobre o nexo migração-desenvolvimento a partir de suas experiências</b> |                                    |
|--|------------------------------------|
| <b>Líderes Associativos</b>  | <b>Representantes diplomáticos</b> |
| Identificam este nexo de forma explícita   |                                    |
| Identificam este nexo de forma indireta e difusa   |                                    |
| Não indicam o nexo como integrante da sua dinâmica de trabalho   |                                    |

---

Para o refinamento das relações que estão representadas nas categorias de Mohann (2008), utilizamos o enquadramento analítico sobre as redes de políticas públicas e acerca desta temática identificamos outras categorias que possuirão componentes em comum devido à análise das relações:

*Tabela 12 - Categorias atinentes às relações das associações com os seus parceiros*

| <b>Relações das associações com os seus parceiros</b>            |
|--|
| Relações das associações com o Estado de Acolhimento             |
| Relações das Associações com a União Europeia                    |
| Relações das associações com outras entidades da sociedade civil |
| Relações do Estado de origem com as associações                  |

---

A partir destas categorias foram identificadas subcategorias e seus componentes que nos darão informações sobre as relações de governança, sobre as relações interorganizacionais e sobre o ambiente institucional no qual estas desenvolvem-se:

*Tabela 13 - Relações atinentes ao ciclo das políticas públicas e seus componentes*

| <b>Relações atinentes ao ciclo das políticas públicas (somente para as relações com Estados e com a União Europeia)</b> |
|---|
| - Agenda <i>setting</i> – colocação da agenda   |
| - Elaboração  |
| - Implementação   |
| - Avaliação   |
| - Alteração do comportamento dos Estados perante as associações ao longo  |

---

*Tabela 14 - Relações entre os atores e seus componentes*

| <b>Relações entre os atores</b>                       |
|---|
| - Interdependência de recursos materiais e imateriais |
| - Cooperação  |
| - Conflito  |
| - Arranjos institucionais formais e informais         |
| - Comunicação   |

---

## 5.5. - Interpretações da Análise das Entrevistas

A flexibilidade que a análise de conteúdo temática aplicada à pesquisa qualitativa dá para o nosso processo de categorização foi fundamental para a análise e a interpretação dos dados. Esta importância reside no facto de que algumas de nossas categorias estão estreitamente ligadas entre si. Por exemplo, os componentes das categorias *development in the diaspora*, manutenção dos laços culturais, e *development by the diaspora*, promoção da cultura, se relacionam intensamente.

Da mesma maneira a componente “comunicação” permeia várias outras componentes, tais como, todas as componentes relacionadas com o ciclo das políticas públicas, perpassando por outras componentes da categoria “relações na rede” como a cooperação. Além destas, as categorias “interdependência de recursos materiais” e “interdependência de recursos imateriais” relacionam-se estreitamente à cooperação. Por esses motivos, algumas falas dos entrevistados foram enquadradas em mais de uma categoria, dada a riqueza do seu conteúdo para a nossa interpretação.

### 5.5.1. - Os Representantes do Estado Brasileiro em Portugal

Apesar do Embaixador entrevistado representar apenas o Brasil junto à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), sua entrevista foi de grande valia, pois este diplomata nos expôs a visão do Estado Brasileiro sobre a relação com a sua diáspora e com nossas perguntas pudemos assim observar como o nexa migração-desenvolvimento tem sido percebido e aproveitado por este Estado<sup>84</sup>. Inicialmente, o Embaixador expôs alguns aspetos que levaram à emigração maciça de brasileiros, principalmente a partir da década de 1980, elucidando que naquele momento o Brasil de certo modo “fechava os olhos” para aquele fenómeno, desconsiderando as condições precárias e de discriminação sofridas pelos brasileiros, muitos deles iletrados que desconheciam a existência do próprio Consulado. Hoje porém, o Brasil dispõe de uma política para a proteção de suas comunidades no exterior:

“Nós temos, de uma forma geral, uma política muito ativa com respeito às comunidades, defesa, promoção e apoio às comunidades brasileiras no exterior pelo mundo a fora. Essa política cada vez é mais concreta, é mais dirigida aos interesses específicos dessa

---

<sup>84</sup> Além disto, a própria CPLP tem suas próprias questões de trabalho relativas à migração, sobre as quais também tivemos oportunidade de perguntar.

comunidade, mais atualizada, cada vez mais atualizada (...) O Brasil só acordou pra isso muito tarde, o governo tomou providências, mas não creio que tenha tomado todas as providências coincidentemente no tempo com a verificação do fenômeno da imigração.”. (Embaixador do Brasil junto à Missão da CPLP).

Desta maneira, o Embaixador destacou que faz parte desta política a abertura de novos Consulados e um movimento de aproximação com a diáspora baseado, principalmente, mas não só, na participação. Permitir que sejam eleitos representantes destas comunidades para dialogar com o Estado Brasileiro e a realização das Conferências Brasileiros no Mundo são marcos desta dimensão participativa. Além disto, há uma preocupação em integrar os brasileiros na vida nacional, um exemplo deste esforço é a possibilidade de votar para Presidente da República. O Embaixador também afirmou que “A ideia de comunidade brasileira no exterior hoje é um dado constante das diversas políticas públicas em qualquer dos Ministérios.” Sendo assim, foram mencionados os esforços de alguns Ministérios neste sentido, tais como, a inclusão feita pelo Ministério do Planejamento de perguntas sobre pessoas emigradas às famílias entrevistadas no censo para que sejam identificados com maior confiabilidade a quantidade e o perfil destas comunidades. Esta identificação da comunidade é importante para que as políticas dos outros Ministérios, como o da Saúde, o da Educação e o das Relações Exteriores, possam direcionamentos específicos.

O Embaixador afirma que esta mudança de comportamento do Estado em relação à diáspora, especialmente no que diz respeito ao amparo dos mais carenciados, foi acontecendo aos poucos com o crescimento contínuo destas comunidades, fenômeno acompanhado com atenção pela opinião pública brasileira. Neste contexto, são desencadeadas manifestações de pressão de setores da sociedade civil, como a academia e os *media* para que o Estado assumisse responsabilidades para com os seus cidadãos no exterior.

Sobre a consideração da diáspora como um veículo de consolidação das relações externas do Brasil, preocupação refletida nas diretrizes da política governamental quando se fala do aproveitamento do potencial de segmentos específicos destas diáspora para a promoção da cultura e dos produtos brasileiros, o Embaixador declarou:

“Hoje em dia não há dúvida nenhuma, hoje em dia a diáspora brasileira é vista como um dado extremamente positivo no Brasil. Um dado positivo em que sentido? No sentido de que ela constitui uma projeção dos valores nacionais, essa diáspora ela é uma projeção dos valores nacionais, da Língua Portuguesa, dos interesses nacionais. Quer dizer, há uma

consciência plena da identificação da diáspora com os interesses nacionais. Por isso, é que é obrigação do governo, do Estado Brasileiro proteger os seus brasileiros no exterior, ampará-los na medida do que é possível, do que deve ser feito nos limites da legalidade, mas não só ampará-la, estimular, trabalhar junto com ela, estimular o trabalho dessa comunidade, junto com o governo, com o Estado Brasileiro porque eles são uma projeção dos interesses nacionais. Qual o interesse nacional? Projetar a Língua Portuguesa. Eles projetam os valores nacionais, a caipirinha, a goiabada com queijo, o filme brasileiro. Criam-se escolas, criam-se comunidades brasileiras no exterior, criam-se centros de arte, criam-se centros de cultura. Tudo isso a comunidade projeta. Ela é um instrumento fortíssimo da cultura nacional, dos interesses nacionais. Portanto, até mesmo do *soft power* do Brasil. (...) A comunidade está trabalhando em favor do Brasil. Dá pra ver aí bandeira do Brasil por todo o lado. Eu acho que, inclusive, o Brasil demorou um pouco pra ver isso dessa forma. Hoje a diáspora está no centro da formulação da política externa do Brasil. É uma das prioridades maiores da política, se não for a maior de todas da política externa brasileira.” (Embaixador do Brasil junto à Missão da CPLP).

Neste contexto, o Embaixador reforça a necessidade de articulação entre o Estado e a sociedade civil brasileira para manter esta diáspora vinculada ao Brasil ao mesmo tempo em que seus interesses e necessidades são atendidos. Neste sentido, o diplomata afirmou que existe uma progressão destas políticas ao longo do tempo e que as mudanças de governo não devem alterar esta valorização contínua e crescente. No que toca a articulação entre Estado e sociedade civil, perguntamos sobre a interação com as associações da diáspora em Portugal, apesar de assumir que esta pergunta seria melhor direcionada ao Consulado, o Embaixador indicou que o Estado Brasileiro, juntamente com o Português, proporcionou a abertura de um novo espaço para a Casa do Brasil, ou seja, a sede atual que foi conquistada a partir de um protocolo de cedência com a Câmara de Lisboa.

Em entrevista com a Cônsul-adjunta, foi esclarecido que existe um setor de assistência consular que procura ter um controle sobre as necessidades dos brasileiros residentes ou em trânsito, mas que este setor não podia dar uma assistência maciça a um número tão grande de necessitados. Para melhorar esta situação, está em andamento um projeto para angariar voluntários das áreas sociais em convênio com universidades para estagiarem no Consulado. Foi citada nesta entrevista a necessidade de auxiliar os brasileiros que estão querendo regressar ao Brasil, muitos deles em situação económica complicada e sem qualificação.

Sobre a percepção do nexo estudado, a diplomata enxerga que o Acordo de Contratação Recíproca foi um grande avanço nas relações entre os dois países e um bom motor para o nexo migração-desenvolvimento porque facilitara a troca de conhecimentos entre os estes países ao longo do tempo. Mesmo com esse avanço, atualmente muitos brasileiros querem retornar ao Brasil. Dada esta situação, o Ministério das Relações



Exteriores tem organizado eventos em vários países chamados de Semana do Trabalhador. Estes eventos esclarecem dúvidas sobre direitos trabalhistas, dão uma visão do mercado de trabalho brasileiro atual e indicam cursos à distância e presenciais que podem auxiliar a reintegração destas pessoas. Na ausência de uma política de retorno consolidada, estes eventos funcionam como os principais veículos da reintegração.

Este evento foi colocado na entrevista como uma forma de aproximação do Consulado com a comunidade e com as associações. Ao tratar das relações com o movimento associativo, a diplomata declarou:

“Na verdade, eu vou ser muito franca com você, tá um pouco desconectada. Inclusive é uma queixa do nosso chefe, do Cônsul Geral. Para a semana do trabalhador, nós tivemos dificuldades de juntar esse pessoal fazer público e tudo mais por causa desse desmembramento. Eu cheguei em Janeiro do ano passado, não sei se por uma deficiência nossa, falta de aproximação deles ou as duas coisas. Mas realmente nós temos um pouquinho essa dificuldade (...) Mas é interesse, nós vamos mudar inclusive de Cônsul-Geral, o nosso Cônsul está indo pra Milão e está vindo de Nova Iorque um outro Cônsul novo que vai assumir em Julho. Então, a gente pretende nessa nova gestão já começar com isso, porque as sementes já estão plantadas.” (Cônsul Adjunto do Brasil em Lisboa).

De acordo com a Conselheira do Consulado, responsável pela assistência consular, a Subsecretaria do Itamaraty tem diretrizes para que os Consulados estreitem os laços com as associações, porém estas relações são pontuais porque o Consulado não desenvolve políticas voluntariamente. As relações com as associações são informais, ainda não ganharam um caráter institucional, porém elas são incentivadas pelo Ministério. A Semana do Trabalhador é um exemplo desta articulação pontual.

Segundo esta diplomata, As associações são importantes porque têm uma capilaridade, estão de fato mais perto da comunidade. As associações “auxiliam o consulado” na prestação dos chamados serviços de segunda geração, pois este Consulado encaminha os casos para que os profissionais que lá trabalham tratem das necessidades imediatas das pessoas, dado que ainda não há uma estrutura consular para prestar estes serviços. Na visão da Conselheira, o desenvolvimento que a migração pode gerar deve-se principalmente às trocas educacionais, sendo assim, mencionou o exemplo de brasileiros que vem estudar em Portugal, especialmente, os de pós-graduação que retornam ao Brasil com novos conhecimentos.

### 5.5.2. - As Associações da Diáspora Brasileira

Apesar de serem poucas as associações brasileiras, pudemos observar que entre elas existem algumas semelhanças em termos de estratégias, mas também algumas diferenças neste aspeto. Das quatro associações da diáspora brasileira (considerando que a associação atrelada à comunidade lusófona tem maiores ligações a esta comunidade), por todas serem reconhecidas pelo ACIDI, todas têm relações com o Estado Português. Entretanto, as formas destas relações são diversificadas.

É notória a participação das associações na dimensão denominada *development in the diaspora*, como já havíamos abordado, tendo em vista que todas elas estão eminentemente preocupadas com a integração, por via da promoção do bem-estar social e económico dos imigrantes que envolvem apoio em diversas áreas, inclusive a laboral. O que varia na consolidação desses objetivos são as estratégias de atuação. Três das associações possuíam financiamentos de projetos pelo ACIDI para custos com profissionais como advogados, psicólogos e assistentes sociais. Duas possuíam este financiamento por via de Protocolo com o ACIDI que inclui funcionários da associação no CNAI. E uma delas possuía financiamento de custo para esses profissionais, porém dentro de um projeto específico, o “Outros Caminhos”. A outra estratégia que nós identificamos foi o uso de redes de conhecimento com profissionais liberais para atendimento de sócios, neste caso, os profissionais desta rede eram advogados, médicos e psicólogos.

No que diz respeito à inserção laboral dos imigrantes, uma das associações possuía um Gabinete de Inserção Profissional, ligado a um projeto mais amplo do ACIDI, o qual possui uma série de ferramentas ligadas a este tema, como um banco de dados interligado nacionalmente, auxílio na procura de emprego e acompanhamento de inserção no mercado de trabalho. No caso das outras associações, este apoio apresentava-se de forma mais pontual: por meio de sessões específicas para formação de técnicas de busca de emprego ou por meio da elaboração de um banco de dados com as ofertas dos imigrantes e com a procura de empregadores. Foi indicado por duas associações que empregadores chegavam a procurá-las diretamente para a oferta de emprego. Um presidente mencionou inclusivamente que havia uma procura específica de brasileiras para cuidar de crianças e de idosos. Dois dos entrevistados que mencionaram a inserção laboral como atividade de trabalho apontaram que nos últimos tempos, em virtude da crise económica de Portugal, esta atividade tem encontrado obstáculos de concretização.

Quanto às atividades recreativas e culturais, três das quatro associações cultivavam ativamente esta vertente, apesar de uma delas assumir que esta não era a sua prioridade. Em contrapartida, uma associação tinha investido nas atividades culturais e recreativas no passado, porém, devido a diversos problemas nomeadamente às dificuldades inerentes ao voluntariado, estas atividades haviam sido suspensas. A Associação apostava agora em um evento desportivo amador que conta com a participação de jovens de 15 nacionalidades. Esta passagem da entrevista mostra a percepção do presidente sobre a maior benefício que um evento desportivo pode trazer à comunidade:

“(...) Samba, forró e pagode, acabamos. Esse tipo de atividade que entendemos nós, a direção, que não valia a pena, não enriqueceria em nada a comunidade. Ou seja, enquanto a área do desporto, nós conseguimos tirar o jovem da rua e trazê-lo pra dentro de um campo e fazer com que ele tenha ocupação física e mental.” (Presidente da APB).

Se considerarmos que as atividades culturais são importantes para a manutenção da identidade de uma diáspora e, por conseguinte, para sua coesão social, como diz a literatura utilizada neste trabalho, os eventos culturais teriam algo a acrescentar. Mesmo assim, a fala do líder associativo é compreendida dentro de um contexto de desagregação da comunidade brasileira apontado por ele e por outra liderança. Segundo este presidente há muita dificuldade de angariar sócios porque os brasileiros pensam nos ganhos individuais imediatos que a associação pode proporcionar e não na promoção do bem-estar coletivo. Na sua opinião, o povo chinês, por exemplo, é um povo mais unido devido ao sofrimento e à concentração no trabalho, enquanto o povo brasileiro “é um povo feliz (...) que não sente necessidade de grupo”.

A Presidente de outra associação também ressaltou esta questão da desagregação da comunidade brasileira, porém atribui este fator ao longo tempo que a comunidade brasileira ficou sem representação política:

“(...) eu acho que isso também tem a ver com uma coisa da representatividade política porque hoje, ontem, há 10, há 15, há 20 anos e não sei daqui a quantos anos pra frente, ninguém tem representante brasileiro aqui em Portugal a nível da política. Isso permitiu que o brasileiro dispersasse e as associações que poderiam tentar promover esses encontros também não foram tão eficientes. Não sei o que é que aconteceu.” (Presidente da ALCC).

Na falta desta representação política, se considerarmos a política partidária, as associações fazem o papel de representar os interesses das comunidades da diáspora tanto perante o Estado de acolhimento, quanto perante o Estado de origem. Este facto foi

facilmente identificado em nossa análise, porém foi constatada uma concentração da atuação e do diálogo nas associações com pouca expressão da participação da comunidade de uma forma mais ampla. Inclusive, um dos líderes acreditava que as discussões realizadas no âmbito do COCAI deveriam ser colocadas em debate em espaços de encontro da comunidade. Dois dos líderes entrevistados eram representantes da comunidade no COCAI e três deles haviam participado de Conferências Brasileiros no Mundo.

As relações com o país de origem, as quais visam principalmente uma maior atenção para com os problemas e necessidades da comunidade brasileira, podem ser encaradas como uma manifestação da categoria *development through the diaspora*. Isso ocorre porque neste processo de negociação com o país de origem, considerado uma interação transnacional, é alimentada uma rede de relações entre as próprias associações e outras entidades da sociedade civil. Como exemplo disto, temos a Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa que articula-se para pressionar o Brasil no sentido de consolidar as políticas públicas direcionadas aos cidadãos emigrados. Além das associações, representantes da academia e de outras entidades da sociedade civil organizada trabalham nesta direção, como vimos no Capítulo I.

Identificamos, ainda, que a União Europeia, além de ser considerada um parceiro por intermédio do ACIDI, chegou a estabelecer contatos diretamente com duas das associações da nossa amostra. Uma delas recebeu um apoio para recursos materiais no início da organização da sede da associação, a partir da busca isolada de seu representante em uma visita a Bruxelas e atualmente, uma pessoa da direção faz parte de uma rede europeia de mulheres. Este Presidente ressaltou que com a abertura de projetos em Portugal, a busca por recursos vindos diretamente da União Europeia não era frequente. Já a outra associação, possuía um projeto atual sobre juventude que era financiado e articulado diretamente pela União Europeia, Ademais, o Programa de Retorno Voluntário Sustentável do qual participava também possuiu uma estreita parceria com a União Europeia.

No que concerne ao *development by the diaspora*, o componente que mais teve destaque foi aquele atinente à divulgação da cultura e dos produtos do país de origem, pois a partir destas manifestações recreativas e culturais, o país de origem é apresentado à comunidade de acolhimento. Neste sentido, identificamos que as associações não limitam seus eventos culturais à comunidade brasileira. Como exemplo deste fenômeno, observamos que uma das associações tem um projeto de aulas de percussão gratuita aberta a todas as nacionalidades e outra oferece aulas de dança com ritmos do Brasil. Neste

contexto, identificamos uma fala que ilustra a percepção de um entrevistado sobre a difusão da cultura brasileira pela diáspora e os benefícios trazidos ao Brasil:

“Agora, há um outro impacto interessante que é muito visível em Portugal, que é a influência da cultura brasileira, a presença da cultura brasileira, também fruto do trabalho dos imigrantes, cultura, gastronomia. Você tem hoje, fruto direto do trabalho dos imigrantes, milhares, se não milhões, de capoeiristas no mundo (...). Não há país no mundo que não tenha capoeira, capoeira brasileira de professor brasileiro. Então, isso é Brasil, não é? Isto é Brasil no mundo e tudo isso é ajuda, ajuda a imagem do país e ajuda a abrir portas. A música brasileira na Europa é fortíssima. Aqui em Portugal é dominante, a gastronomia, hoje se tem a comida a quilo, todos os hábitos, os hábitos de comércio, alimentação brasileiros ficando comuns aqui na Europa, não só em Portugal, mas em vários outros países. Tudo isso são os imigrantes que fizeram. Então, tudo isso é muito positivo para o país, inegavelmente. Gera mais comércio, gera mais prestígio, gera mais conhecimento.” (Presidente CBL).

Nas entrevistas questionamos as lideranças sobre a importância que dão à integração de imigrantes para o desenvolvimento do seu país de origem. Esta questão relaciona-se com duas das nossas categorias: *development by the diaspora* e com as percepções dos líderes associativos sobre este nexo.

Neste enquadramento, pudemos observar que um dos líderes não reconheceu explicitamente esta importância ao passo que os outros três reconheceram o valor que a integração tem em termos de remessas financeiras. Um deles ressaltou porém que o hábito de enviar dinheiro ao Brasil vai perdendo força ao longo dos anos, pois o país de acolhimento torna-se o espaço de vivência permanente. Eles reconheceram que com a crise, as remessas têm diminuído e um deles ressaltou que havia um grande contingente de brasileiros em condições de vida muito precárias a precisar de auxílio para retornar ou Brasil. Estas pessoas estavam a ser auxiliadas pela sua associação em termos de doação de alimentos e de apoio jurídico e psicológico em um abrigo que tem acolhido estas pessoas.

No que concerne às remessas financeiras e sociais, destacamos três falas cada uma de um líder associativo que achamos interessantes para ilustrar as percepções identificadas

1. “O imigrante só interessa para o seu país de origem a partir do momento que ele, na minha ótica, em dois fatores, que ele vem pra cá, se integra, se especializa, o seu caso, você veio pra cá estudar, faz o mestrado, o doutorado e por aí adiante, um Phd, vai fazer tudo aquilo que lhe é possível fazer aqui. Retorna para o Brasil, volta com uma qualificação acima daquilo que veio, então pode desenvolver um trabalho naquele país, dentro da sua área. Ou, quando aquele que resolve ficar aqui por um tempo maior começa a injetar dinheiro no Brasil. Então para o país, para o Brasil, o imigrante aqui, na minha ótica, só interessa nessas duas vertentes. Fora delas, eu penso que o Brasil não tem preocupação absolutamente nenhuma com o seu povo, nem no Brasil e nem em país nenhum. (...) amanhã se voltar para o Brasil, eu seria um empresário com uma visão completamente

diferente da que eu tinha antes, quando era um empresário lá pequenininho, limitado àquele espaço e aquele tempo de dentro.” (Presidente da ABP)

2.“Se pensarmos em todos os imigrantes brasileiros no mundo, as remessas representam mais coesão social no Brasil, melhoria das condições de vida das famílias que recebem as remessas, investimento. Há muita gente que comprou casa no Brasil, que fez investimentos, tem gente que até fez empresas. E portanto, em algum nível, quer dizer, a poupança dos emigrantes, parte dela, é para ser aplicada, é aplicada no Brasil. Nesse sentido há uma relação direta entre migração e desenvolvimento económico para a economia brasileira. É mais nesse sentido. Agora, na medida que as pessoas vão ficando mais aqui, isso vai diminuindo. As pessoas vão criando seu projeto de vida aqui, na Europa, nos Estados Unidos, onde seja.” (Presidente da CBL)

Um dos líderes destacou a sua opinião sobre a falta de integração dos brasileiros em Portugal e também sobre a falta de interesse dos menos qualificados em buscar cursos de formação e aperfeiçoamento:

3.“Eu estou em Portugal tempo suficiente para perceber que o brasileiro tem muita dificultada na integração (...) E é muito difícil o brasileiro perceber o português. Não é o português a língua é o português a pessoa (...) Ele adapta-se, agora, essa adaptação permite a evolução financeira (...) para ter uma integração, uma reintegração quando voltar ao Brasil, permitia porque atualmente não. (...) Eu acho que o que beneficia o país de origem é a cultura que nós levamos, é você ter a oportunidade de sair de Portugal conhecer outros países da Europa que é muito mais fácil. Eu acho que a maioria dos brasileiros não leva esse tipo de cultura, não leva esse tipo de investimento pro Brasil.” (Presidente da ALCC)

A questão do retorno maciço de brasileiros tem preocupado as associações. Elas geralmente lidam com casos de auxílio a repatriamento no que concerne à facilitação dos trâmites burocráticos com o Consulado ou mesmo por via do levantamento de recursos a partir de eventos para ajudar pessoas extremamente necessitadas (identificação de um ca). Neste sentido, observamos que duas associações estavam envolvidas em programas voltados ao retorno voluntário. Uma associação declarou encaminhar aqueles que procuram os serviços da Organização Internacional para as Migrações e outra declarou estar envolvida tanto na triagem de candidatos para o programa da OIM como no trabalho de triagem para o Programa de Retorno Voluntário Sustentável da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEIA).

O Programa de Retorno Voluntário Sustentável nos chamou atenção, pois foi o único que trabalha de forma mais concreta a reintegração no país de origem. Apesar do Programa de Retorno Voluntário da OIM apresentar alguns recursos de reintegração, para quem deseja abrir um negócio, por exemplo, a partir da oferta de uma pequena quantia em dinheiro, o Programa da OIEA é mais elaborado no sentido de que permite que o candidato programe seu retorno em função da conclusão de algum curso formativo, por

vezes encaminhado pelo próprio programa. Além disso, o programa possui convênios para a contratação do beneficiário por empresas no país para o qual ele retorna.

Em termos da percepção das lideranças sobre de que forma suas associações poderiam colaborar para a consolidação do nexo migração-desenvolvimento, apenas duas destacaram de forma direta a ideia de que a sua entidade poderia estar envolvida neste nexo das seguintes maneiras:

1. “Se entendermos a adoção de políticas públicas positivas em relação à emigração brasileira no mundo, nós já colaboramos e bastante sobre isso. Em relação à imigração em Portugal, mais ainda. E tudo isso é desenvolvimento. Isso tudo, uma legislação melhor, uma ação do Estado melhor, em relação à parte da sua população significativa, 3,5 milhões e meio de pessoas não é tão pouca gente assim. Portanto, enquanto associação preocupada em influenciar as políticas públicas brasileiras em relação aos emigrantes, eu entendo que aí há um nexo entre a associação e o desenvolvimento. (...) Na medida em que a gente aqui ajudou a criar, junto com outras associações, junto com muitas forças, melhores condições de mais estabilidade para um número já expressivo de imigrantes. Este grupo que está aqui mais estável, que investe no Brasil, que retorna também economicamente ao Brasil, que mantém laços com o Brasil, tá ajudando o desenvolvimento brasileiro. Mais três milhões de pessoas no Brasil, eram mais 3 milhões de pessoas lutando por emprego, enfim, ali na luta por um lugar ao Sol.” (Presidente da CBL)

2. “Pra mim, o desenvolvimento é a educação (...) Houve sim vontade da nossa parte, mas não houve vontade do outro, não é? Porque pra mim, eu ia ficar muito orgulhosa, se 10% da população tivesse uma qualificação e voltasse pro Brasil. (...) tamos a verificar que agora o Brasil tá a precisar de pessoas qualificadas, essas pessoas que estão em Portugal e estão indo embora não têm qualificação. As pessoas que estão aqui a ficar que já têm algum emprego, não estão a apostar na qualificação e para a nossa Associação, desde o início, um dos nossos objetivos é a qualificação, é a formação profissional dessa população imigrante, mas é difícil.” (Presidente da ALCC)

A partir destes dados, pudemos observar que as associações da diáspora brasileira estão envolvidas nas dinâmicas do nexo entre migração e desenvolvimento das formas mais variadas, porém as que mais destacam-se são aquelas relacionadas ao autodesenvolvimento da comunidade, ou seja, *development in the diaspora*, pois é esta categoria que mais próxima está aos aspetos da integração dos imigrantes no país de acolhimento, sendo este o principal objetivo das associações. Pudemos observar também que as percepções em torno desta temática são bastante diversificadas.

No ensejo da integração, as outras categorias emergem de forma interligada. Neste sentido, a divulgação da cultura e dos produtos, a questão da capacidade de remeter recursos financeiros e sociais (mesmo que isto implique o retorno do próprio imigrante no caso dos ganhos sociais) estão amplamente ligados às suas questões de integração no país

de acolhimento. Esta relação da integração com o desenvolvimento está vividamente ligada ao pensamento de Piper (2006) sobre a transnacionalização de direitos dos imigrantes como um fator que impulsiona o desenvolvimento. Algumas lideranças demonstraram uma percepção mais nítida deste fenómeno do que outras.

No que abrange às relações em rede, foi observado que as associações envolvem-se em uma rica teia de interações que perpassam os Estados de origem e de acolhimento, assim como a União Europeia, via Estado Português ou não, e diversas entidades da sociedade civil. É a partir destas relações que as atividades das associações ganham corpo, pois geralmente, as cotas pagas pelos sócios não representam grandes volumes para a realização de atividades. Por isso, os parceiros fornecem recursos materiais e imateriais para concretização dos objetivos das associações, os quais geralmente também entrelaçam-se com os objetivos daquele que compõe a parceria.

Ao tratarmos das relações com o Estado Brasileiro a associação mais antiga relatou todo o processo de pressão realizado a partir da década 1990 para que o Estado Brasileiro assumisse responsabilidade para com seus cidadãos expatriados, foi um processo longo e contínuo. Assim, neste tópico trataremos das relações na rede das associações em consonância com as fases do ciclo das políticas públicas, pois estas duas categorias relacionam-se de maneira muito próxima, visto que as fases do ciclo demonstram naturalmente nas falas dos entrevistados as trocas de recursos, o diálogo e os indícios de conflitos que ocorrem nessas interações.

Neste enquadramento, foi observado que a associação pioneira em Portugal funcionou como um motor para a aproximação do Estado com a diáspora. Este fenómeno de reivindicação por parte das associações ocorrido em Portugal é identificado em outros países que concentram comunidades brasileiras. O presidente da associação descreveu este processo, apontando que desde sempre a sua associação tem mantido relações informais intensas com o Estado Brasileiro. São mencionados como marcos históricos desta relação dois seminários, um ocorrido em 1997 e outro em 2002, os quais tiveram participação de representantes de setores do Estado Brasileiro, tais como representantes do Ministério das Relações Exteriores e da Câmara dos Deputados,

Nestes encontros as associações tentaram influenciar a promoção de políticas públicas para os emigrantes. Foi assim que as associações começaram a influenciar a proposição de uma agenda política sobre esta temática. Sobre este primeiro encontro destacamos uma fala que ilustra como este processo de colocação de agenda intensificou-se com auxílio também da academia:



"E desse primeiro encontro (...) Teve o impacto de ser um encontro pioneiro e que motivou a academia brasileira, (...) foi um grande incentivo para por na ordem do dia a questão da emigração brasileira. Portanto, em 2002, conseguiu-se um grande avanço. Num encontro que também tinha gente da academia, mas tinha mais representantes do Estado brasileiro, nesse encontro também havia gente do Estado Português (...). E saiu um documento que é um documento muito importante, chamado Documento de Lisboa. Um documento que elencou umas trinta e tantas propostas concretas em relação a políticas públicas para os emigrantes. Então, esse foi um momento de relação forte com o Estado. É, e em 2003, nós tivemos o nosso maior momento de relação com o Estado Brasileiro, foi a Casa do Brasil que criou as condições para haver o chamado Acordo Lula. É um acordo entre Brasil e Portugal, na verdade, são três acordos, a gente só estava interessada em um que permitiu a legalização extraordinária de mais de 20 mil brasileiros aqui em Portugal." (Presidente da CBL)

O presidente menciona que ao longo dos anos a associação interagiu com vários setores do Estado Brasileiro, um exemplo desta interação foi a participação da entidade no processo de negociação do Acordo Lula. É citado também que a Subprocuradoria dos Direitos Humanos da Procuradoria-Geral da República, em conjunto com o Consulado, ouviram o movimento associativo para elencar as balizas de políticas públicas que mais tarde foram implementadas. Foi a partir destes contatos que emergiu a demanda por reunir as lideranças brasileiras em encontros periódicos no Brasil.

Foi, então, deste processo de diálogo e pressão que emergiram os encontros anuais Brasileiros no Mundo e mesmo a Subsecretaria para as Comunidades Brasileiras no Exterior. Como visto, as Conferências Brasileiros no Mundo iniciaram com a proposição de uma agenda e hoje já envolvem os processos de elaboração de políticas e prestação de contas. Nesta altura, a partir de 2007, as relações com outras associações de brasileiros em Portugal intensificaram-se devido aos encontros, sendo assim, três das quatro lideranças entrevistadas mencionaram sua participação nestes encontros.

Este processo pode ser caracterizado como um processo de transformação do ambiente institucional no qual se dão as relações do movimento associativo com o Estado Brasileiro. Por meio destas interações o Estado foi assumindo novos posicionamentos e, como disse o Embaixador, passou a enxergar a diáspora como um difusor dos interesses nacionais. Houve, portanto, uma aproximação em termos de identificação de objetivos e interesses do Estado com o movimento associativo.

A partir das Conferências Brasileiros no Mundo, foi criado o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, baseado em representações regionais. Porém, apesar deste parecer um passo importante nas relações da diáspora com o Brasil, as

lideranças entrevistadas apontaram que este Conselho não tem proximidade com o movimento da diáspora em Portugal.

Ao considerarmos o estado atual das relações das associações entrevistadas com as representações diplomáticas, notamos que pelo menos, dois dos líderes tinham a visão de que a aproximação com as associações estava relacionada às características individuais dos representantes diplomáticos e não a uma diretriz política consolidada. Como exemplo destas percepções identificamos os trechos:

1. “Não, não há um protocolo, por exemplo, das Embaixadas, dos Consulados em Portugal. Em outros países, eu sei que os consulados têm uma relação mais estreita com as associações. Em Portugal não há. Isso você sabe que parte muito do interesse do diplomata, dependendo do diplomata que está aqui no Consulado e na Embaixada é que ele vai se preocupar mais em chamar as associações e desenvolver trabalhos.” (Presidente da ABP)

2. “(...) eu acho que nesse momento a gente tá numa boa fase. O atual Embaixador que é Cônsul, ele tem tido desde o início vontade de ter diálogo com as associações, saber o que é que se passa, é uma pessoa muito participativa nos eventos, não só das associações de imigrantes, mas eventos acadêmicos onde demonstram estudos da comunidade brasileira. (...) Eu penso que destes últimos cinco anos pra cá, no caso da nossa associação, é a melhor fase com o consulado, mas houve uma altura que o consulado tentou aproximar e depois travou e não conseguiu estabelecer.” (Presidente da ALCC)

Ainda nesta vertente da comunicação, da consulta e da colaboração das representações brasileiras, identificamos que há uma tentativa de aproximação. Todas as associações apontaram que têm boas relações com a Embaixada e com o Consulado. Uma presidente assinalou que às vezes são chamados a reuniões para troca de informações sobre a comunidade e que o Consulado tem enviado muitas informações via *e-mail*, aumentando também a frequência dos contatos, inclusive a partir do uso do espaço do Consulado pela associação para a realização de atividades. Outra presidente mencionou que havia troca de contatos sobre eventos culturais com a Embaixada, porém destacou que:

“Ainda falta muito para a representação brasileira ser realmente representação porque o brasileiro não se sente muito representado, até porque não há políticas sociais. Aliás, não há nenhum tipo de política para a integração do imigrante em Portugal. Se a gente não contar com o governo português e com a União Europeia não existe. O governo brasileiro não dá apoio em qualquer nível para a integração dessas pessoas. Não dá apoio ao nível do retorno voluntário. Agora, tem tido um esforço e, é verdade, por parte do governo brasileiro através de um evento que é o Brasileiros no Mundo, embora, o do ano passado não aconteceu.” (Presidente da ALCC)

Enquanto uma destas presidentes destacou o facto de ter participado de reuniões sobre a implantação do Disque 180 de Denúncia de Violência Contra Mulher, a outra criticou a falta de diálogo entre o Estado e as associações, pois estas têm muito a colaborar sobre o conhecimento da comunidade, seu perfil e seus problemas. A partir destes dados, pudemos constatar que o Estado Brasileiro relaciona-se com as associações principalmente em aspetos relativos à colocação de uma agenda e de forma incipiente na elaboração de políticas, pois tem procurado fazer uso das informações trocadas no processo de diálogo com as associações para elaborar políticas mais coerentes. No que concerne aos fatores relativos à implementação, o Estado Brasileiro tem procurado o auxílio do movimento associativo para tentar dar conta dos serviços consulares de segunda geração devido à atual falta de recursos. Posto isto, podemos dizer que o Estado e as associações possuem uma interdependência em termos de troca de bens imateriais que dizem respeito principalmente ao conhecimento mais profundo destas comunidades que as associações oferecem ao Estado. Em troca, as associações também podem beneficiar-se de uma eventual política posta em prática, a qual pode determinar a destinação de recursos para suas atividades.

Todas as associações de uma forma ou de outra, recebiam colaborações do Estado Português. Sobre estas relações, a associação pioneira iniciou o contato com as autoridades portuguesas na década de 1990, durante a pressão para os processos de legalização extraordinário, participando, assim, do processo de construção da forma de interação institucional atual. Foi relatado que houve um longo processo de diálogo para que a imigração deixasse de ser tratada apenas pelo Ministério da Administração Interna, também foram bastante movimentadas as discussões sobre a Emenda Constitucional que introduziu na Constituição Portuguesa as condições para a equiparação de direitos entre portugueses e os cidadãos de países lusófonos, ou seja, a criação do Estatuto de Igualdade consolidado com o Tratado de Porto Seguro<sup>85</sup>. O Presidente assim descreve as relações com o Estado Português:

“Sempre foi uma relação muito boa, de modo geral, com governos, independente de ser do partido A, do partido B. Com deputados no Parlamento, com alguns deputados mais ligados às questões dos imigrantes. Portanto, procuramos cultivar essa relação. E o resultado disso tudo, também por mérito das associações de imigrantes, também por mérito de alguns partidos, da Ordem dos Advogados, da Igreja Católica, que esteve muito do lado dos imigrantes, é uma legislação, em Portugal, de um modo geral, melhor que a da maioria dos outros países europeus.” (Presidente da CBL)

---

<sup>85</sup> Este Tratado também é conhecido como Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa assinado em 22 de Abril de 2000.

Foi identificado que três das associações possuíam vínculos com o ACIDI em termos de financiamento de pessoal para assessoria jurídica e apoio social aos imigrantes, sendo que duas possuíam funcionários no CNAI. Esta relação de troca institucionalizada formalmente beneficia o Estado Português com uma prestação de serviço específica por profissionais com experiência de trabalho com as comunidades imigrantes. Além do ACIDI, as associações mencionaram interações com o Instituto de Emprego e Formação Profissional, o qual também beneficia-se da rede das associações para chegar a este público específico. Além deste protocolo, observa-se que as associações também submetem outros projetos para financiamento oferecido pelo ACIDI, como o “Outros Caminhos” e aquele destinado ao apoio de reclusas da entidade prisional no Porto. As associações mencionaram também a boa relação que têm com o COCAI, sendo que duas associações possuíam assento no Conselho para representar a comunidade. Este facto de boa interação reflete-se no elogio à legislação portuguesa se comparada a outras legislações de países europeus, pois é por via do diálogo que esta legislação tem sido construída.

Constatamos também, devido aos relatos de dois líderes, que as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia também são parcerias aproveitadas pelas associações. Estas entidades do Estado Português auxiliam as associações com recursos materiais como a disponibilização de espaços de atendimento para que a associação tenha acesso facilitado à comunidade ou mesmo para estabelecimento de uma sede e utilização de recursos da Junta, como transporte. A Junta de Freguesia da Ameixoeira, por meio do projeto “Identidade Cidadã” troca ativamente recursos materiais e imateriais com as associações. Como exemplo dessa intensa troca podemos citar:

“Nós temos também um apoio na Junta de freguesia da Ameixoeira que apoia não só na divulgação, na promoção das nossos projetos, das nossas atividades, como nos empresta a carrinha, nós dá pra transportar material, pra recolher material. Agora, nas nossas obras nos ajudou com material, etc. Temos um projeto que chama Identidade Comunitária que trabalha com o apoio da Junta de Freguesia local que é da Ameixoeira e com o nosso banco de voluntários. A freguesia auxilia nalguns apoios com materiais pedagógicos, com a própria carrinha que a Junta ajuda não só no projeto específico, mas na associação como um todo, porque nós precisamos de transportar, receber e distribuir material. E na Identidade Comunitária tem muito a ver com a população nacional, onde a Junta acaba por permitir algumas atividades, de passeios, de apoio à família, apoio parental por isso a Junta é nosso parceiro e funciona também com o banco de voluntários, que lá nós atendemos uma população bastante grande.” (Presidente da ALCC).

Neste contexto de apoio de instâncias locais do Estado Português, as Câmaras do Seixal e de Lisboa também foram apontadas como patrocinadoras de atividades de uma das associações.

De modo geral, as associações apontaram que têm uma boa relação com o Estado de acolhimento e que esta boa relação tem sido uma constante. Apenas a associação mais antiga pôde acompanhar o processo de aprimoramento das relações do Estado Português com as associações. Com esses dados pudemos observar que o Estado Português possui padrões de cooperação com arranjos institucionais formais e que aproveita as interações com o movimento associativo dos imigrantes em praticamente todas as fases do ciclo das políticas direcionadas a este segmento.

No que diz respeito às interações das associações com outras entidades da sociedade civil organizada também identificamos uma intensa rede de trocas e comunicação, porém observamos que estas entidades estão predominantemente localizadas dentro do país de acolhimento e por vezes são outras associações de imigrantes ou grupos culturais que difundem a cultura do país de origem no país de acolhimento. Assim temos:

*Tabela 15 - Relações das associações com outras entidades da sociedade civil*

| <b>Associação Mais Brasil (AMB)</b>            |  |
|--|--|
| <b>Parceiro</b>                                | <b>Cooperação e trocas de recursos</b>   |
| <b>Secretariado Diocesano</b>                  | A entidade fornece uma doação anual e promove eventos em parceria com a associação. A AMB participa da festa dos Povos do Secretariado e da Peregrinação dos Frágeis, do mesmo modo que promove eventos de caráter religioso |
| <b>AGIR e ISMAI<sup>86</sup></b>               | Parceria para a realização da 3ª edição do Congresso Internacional das Migrações   |
| <b>Casa do Brasil</b>                          | Comunicação para eventos, troca de informações e parcerias pontuais e diversas   |
| <b>APEB<sup>87</sup></b>                       | Realização de sessões de esclarecimento jurídico para estudantes   |
| <b>Centro de Social São Cirilo</b>             | Visitas e apoio aos abrigados e realização de sessões de informativas (a MB precisa de espaços para realização destas sessões)   |
| <b>Batucada Radical</b>                        | A MB desenvolveu um projeto para captação de recursos para que esta entidade ofereça aulas de percussão gratuitas abertas a todas as nacionalidades  |
| <b>Associação Brasileira de Portugal (ABP)</b> |  |
| <b>Parceiro</b>                                | <b>Cooperação e trocas de recursos</b>   |
| <b>Federação Portuguesa de Futebol</b>         | A Federação disponibiliza um árbitro para o Torneio da Amizade   |
| <b>Casa do Brasil de Lisboa</b>                |  |
| <b>Parceiro</b>                                | <b>Cooperação e troca de recursos</b>  |
| <b>Casa da América Latina</b>                  | Eventos festivos em conjunto e divulgação cultural   |
| <b>Associação Mais Brasil</b>                  | Comunicação para eventos, troca de informações e parcerias pontuais e diversas   |

<sup>86</sup> AGIR (Associação para a Investigação e Desenvolvimento Sociocultural) (ISMAI Instituto Superior da Maia)

<sup>87</sup> Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra

## Capítulo V - O Movimento Associativo das Diásporas Brasileira e Cabo-verdiana em Portugal e a Promoção do Nexo Migração-Desenvolvimento

---

|  |  |
|--|--|
| <b>Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania</b> | Comunicação para eventos, troca de informações e parcerias pontuais e diversas, um exemplo é colaboração entre as duas associações para o combate à discriminação da mulher brasileira com reuniões e seminários sobre esta temática |
| <b>Associação Arte Pura</b>                      | A CBL empresta espaço para suas atividades   |

### Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania

| <b>Parceiro</b>   | <b>Cooperação</b>  |
|---|--|
| <b>Casa do Brasil</b>                                     | Comunicação para eventos, troca de informações e parcerias pontuais e diversas, um exemplo passado foi a colaboração entre as duas associações para o combate à discriminação da mulher brasileira |
| <b>OIM Portugal</b>                                       | A ALCC faz a triagem de candidatos para a OIM  |
| <b>Universidade Lusófona</b>                              | Fornece estagiários  |
| <b>Escola Intercultural da Amadora</b>                    | Fornece estagiários  |
| <b>Escola Profissional Almirante Reis (EPAR)</b>          | Apoia a formação de imigrantes encaminhados pela ALCC  |
| <b>Santa Casa Serviço Jesuíta aos Refugiados Portugal</b> | A ALCC encaminha casos a esta entidade   |
| <b>SOS Racismo</b>  | Parceria no âmbito do projeto capacidades  |
| <b>Associação de Apoio à Vítima (APV)</b>                 | Parceria nos projetos contra a violência doméstica e contra a violência em geral   |

---

### 5.5.3. - Os Representantes do Estado Cabo-verdiano em Portugal

A posição oficial da Embaixada sobre a questão da diáspora e do desenvolvimento de Cabo Verde revela que este Estado tem uma relação estreita com seus expatriados desde que o país conseguiu a independência, se considerarmos políticas de aproximação e de aproveitamento do potencial dos emigrados. Como exemplo desta relação temos a seguinte fala:

“Para o governo de Cabo Verde, a diáspora Cabo-verdiana sempre foi a décima primeira Ilha de Cabo Verde. Tanto é que, normalmente, quando em uma das datas mais importantes para nós, o dia 5 de Julho, que é o dia da Independência, nos últimos anos, o governo tem tentado deslocalizar as comemorações para que elas não serem só em Cabo Verde, mas um pouco por toda a diáspora. Em 2009, por exemplo, o centro das comemorações foi aqui em Portugal. Em 2010, foi nos Estados Unidos.” (Responsável das Comunidades).

Em termos de políticas, como já vimos, Cabo Verde possui um Instituto e um recente Ministério das Comunidades. No âmbito do apoio à diáspora existem também legislações específicas no nível alfandegário para aqueles que retornam ao País. Além disto, foi mencionado na entrevista que se tem tentado estar perto das associações cabo-verdianas devido a sua proximidade das comunidades:

“Não temos propriamente uma rede transnacional com as associações, mas as Embaixadas, normalmente, trabalham em colaboração muito estreita com as associações. Como eu dizia, são quem está efetivamente no terreno, são as primeiras a dar-nos conhecimento dos problemas que afetam a comunidade. Logo, é muito valorizada a atuação das associações. A Ministra das Comunidades tem viajado muito por todos os países onde há comunidades, tenta sempre reunir com os líderes das associações e com os representantes de solidariedade social dos países onde estas comunidades estão, precisamente, no sentido de ter sempre presente os problemas que afetam a comunidade e encontrar forma de os resolver à distância do país, muitas vezes até à distância de um clique.” (Responsável das Comunidades)

Na época da entrevista, Fevereiro de 2012, foi observado na página da Embaixada que a nova Embaixadora teve uma reunião com os líderes associativos. Este facto revela uma aproximação em termos de diálogo das representações diplomáticas com o movimento associativo que o Estado Brasileiro ainda está por construir aos poucos. Ainda no que concerne às políticas do Estado, foi desenvolvido um serviço virtual, a Casa do Cidadão, para acesso a documentos, o qual iniciou um processo de descentralização, partindo da Embaixada para as associações de modo a chegar com maior facilidade aos cabo-verdianos. Além do Ministério das Comunidades, outros Ministérios utilizam este serviço virtual, como o Ministério da Cultura que utiliza esta plataforma para que artistas cabo-verdianos cadastrem-se. Neste contexto, a difusão da cultura cabo-verdiana é vista como um objetivo da política externa que colabora também para a manutenção da diáspora ligada a Cabo Verde.

A respeito dos pontos fortes e das dificuldades de relacionamento da Embaixada com as Associações, foi declarado que:

“Os cabo-verdianos desde muito tempo têm um movimento associativo bastante ativo neste conjunto das comunidades emigradas. Desde logo porque há uma necessidade muito grande das pessoas se juntarem em grupos com os quais se identificam enquanto cultura. O movimento associativo faz, por outro lado, a ponte com o governo porque estando próximos das comunidades são quem primeiro agem para suprir as necessidades desta comunidade. Para o governo é importantíssimo que haja uma ligação estreita com essas associações porque nós não podemos acompanhar o cidadão A B, C ou D, mas as associações que os representam, que representam esses cidadãos, podem até acompanhar. Cabe às associações trazerem problemas globais daquela comunidade onde elas estão inseridas. O principal desafio provavelmente é especificamente melhorar o desempenho das associações, mas contribuir para que elas funcionem melhor e isso passa quase sempre por apoios financeiros. (...) Há um objetivo de as dotar de capacidade para serem autónomas com qualidade.” (Responsável das Comunidades)

Em termos de financiamento de projetos das associações, foi dito que dependendo da relevância do projeto para a comunidade, o Estado poderia dar algum financiamento,

porém em geral, as associações conseguem financiamento junto ao Estado Português. Sobre o papel destas associações no que concerne ao nexu migração-desenvolvimento, foi mencionada a importância destas em termos de representação e integração dos imigrantes em Portugal. Neste contexto, ao questionarmos sobre a importância da integração em Portugal para o desenvolvimento de Cabo Verde, foi respondido que uma comunidade melhor preparada com acesso a todos os benefícios de uma comunidade local, consegue realizar facilmente projetos em seu país de origem. Neste sentido, foi afirmado que “Penso que a maior inspiração dos Cabo-verdianos é trabalhar e conseguir manter a sua vida em Cabo Verde, a sua casa, ajudar a sua família em Cabo Verde” (Responsável das Comunidades).

A partir desta entrevista, pudemos observar, pelo menos no âmbito do discurso que o Estado Cabo-verdiano tem procurado ter uma relação bastante estreita com as associações e que neste enquadramento há planos de fortalecer este movimento para torná-lo mais autónomo e atuante. Além disto, mesmo que pontualmente, foi mencionado o financiamento de algum projeto por parte do Estado em contraste com o Estado Brasileiro que não disponibiliza recursos financeiros. Outro fator que diferencia os dois Países é que Cabo Verde usa as associações como plataforma de implementação de políticas, como identificamos o caso da descentralização dos serviços da Casa do Cidadão.

#### **5.5.4. - As Associações da Diáspora Cabo-verdiana**

A exemplo da amostra das associações brasileiras, as associações cabo-verdianas também apresentavam perfis e estratégias de ação bastante diversificadas. Porém, apesar das diferenças, todas elas estavam envolvidas em algum nível na integração dos cabo-verdianos em Portugal, relacionando-se, assim, com a dimensão do *development in the diaspora*. Nesta dimensão as associações contam com o apoio do ACIDI para o financiamento de projetos anuais e pontuais que podem ser tanto de caráter social quanto eminentemente culturais. Neste âmbito, identificamos uma rádio étnica financiada inteiramente pelo ACIDI, vários eventos culturais para a divulgação da cultura de Cabo Verde, como a Semana Cultural que apresenta atrações diversificadas na culinária, na música, etc. Foi apontado também o financiamento de uma homenagem à cantora Cesária Évora. As três associações possuíam mediadores no SEF para a facilitação de procedimentos burocráticos em benefício das comunidades, uma possuía um Gabinete Jurídico e de Cidadania mantido pela associação e as outras duas possuíam mediadores no



CNAI. A associação que possui o Estatuto de Instituição Pública de Serviço Social, apontou que sem o apoio do Estado Português não haveria condições de funcionamento, posto que a associação é tutelada pela Segurança Social que mantém o projeto permanente mais importante que é o Jardim da Infância. Duas das associações também estavam voltadas para a inserção dos cabo-verdianos no mercado de trabalho, uma por meio da formação e outra por meio da busca de contatos na sua rede. Foi indicado também que empresas cabo-verdianas já haviam procurado esta última associação em busca de profissionais qualificados que quisessem retornar ao País, além disto, estava em andamento, na altura da entrevista, Fevereiro de 2012, um projeto para auxiliar pessoas a retornarem a Cabo Verde.

Foi curioso notar que o Estado Cabo-verdiano está a utilizar as associações para descentralizar os serviços da Casa do Cidadão, por isso, todas as três associações possuíam aquele serviço já em finamento. Um presidente ressaltou que tem intenção de fazer com que a associação funcione como um polo complementar dos serviços da Embaixada. Além deste exemplo de implementação de políticas, o Estado Cabo-verdiano auxilia as associações para a promoção de eventos ligado às datas comemorativas de caráter cívico do País, como a Independência e o estabelecimento da Constituição de Cabo Verde.

Todas as associações assumiram ter boas relações tanto com o Estado de origem quanto com o de acolhimento. Assumiram que a mobilização política que o COCAI proporciona é fundamental para influenciar um aspeto muito importante para a comunidade, a legislação aplicada aos imigrantes. No caso do Estado Cabo-verdiano, foi constatado que duas associações já tiveram a oportunidade de receber repasse financeiro do Estado, uma para a quitação de uma dívida, outra para um projeto pontual. Um dos presidentes ao ser questionado se a associação havia recebido algum repasse financeiro para implementação de atividades, respondeu que a associação está em busca de uma autossustentabilidade e que pretendia pensar como a associação poderia colaborar com o Estado para não precisar deste tipo de auxílio.

Em termos de comunicação e interações, mesmo a associação que nunca recorreu a apoios de Cabo Verde, assumiu ter uma boa comunicação com a Embaixada, tendo facilidade de acesso para serem ouvidos no que fosse necessário:

“Através da Embaixada, somos ouvidos e recebidos, basicamente quando queremos. Somos convidados para iniciativas (...) Mas como estamos muito focados na comunidade cá, não temos assim nenhuma demanda, mas sempre que há alguma coisa, eles estão sempre disponíveis para nos ajudar no que pudermos.” (Presidente da Associação Unidos de Cabo Verde).

Esta fala nos chama a atenção porque contrastou com uma fala de um líder associativo da parte do Brasil, o qual afirmou que não há muito tempo era mais fácil falar com uma autoridade portuguesa do que com um diplomata brasileiro. Esta mesma presidente, que lidera a associação voltada para a lusofonia afirmou que:

“ O Estado de Cabo Verde em relação a todos os países de língua portuguesa é exemplar. Eles têm na Embaixada um apoio ao estudante, foi o primeiro país a ter documentos *on line*. O Embaixador Arnaldo que estava ali era um dirigente associativo, foi um dirigente associativo. Ele se dava muito bem com as associações. Nós convidávamos ele para eventos brasileiros e de todas as comunidades que a gente desenvolvia, convidava o Embaixador para algumas atividades que eram feitas para a população cabo-verdiana. É uma Embaixada muito dinâmica, é uma Embaixada que apoia mesmo o seu, o seu nacional aqui em Portugal. É uma Embaixada que tá, entre todos os países de língua portuguesa, é que se calhar, a que tá melhor representado.” (Presidente da ALCC)

Foi relatado pelo Presidente da Associação Caboverdeana que esta tem um prestígio bastante grande perante o Estado Cabo-verdiano, exemplo disto é que historicamente os presidentes que passam pela associação assumem cargos em Cabo Verde, a exemplo do presidente da gestão anterior que tinha sido Embaixador. O Presidente da Federação das Organizações Caboverdianas também ressaltou a boa relação que as representações de Cabo Verde mantêm com a diáspora, como exemplo, mencionou que além das reuniões coletivas com a Embaixada, havia reuniões especiais com o representante da Federação. Outro exemplo desta intensa comunicação, foi a participação da Ministra das Comunidades em um evento organizado pela Federação que reuniu associações de todo o Portugal, tal evento, além do apoio de Cabo Verde teve apoio do ACIDI para o deslocamento dos líderes associativos. Esta Federação também tem uma ligação privilegiada com a representante de Cabo Verde no COCAI que mantém a associação informada e leva suas sugestões para as discussões do Conselho. Além destas parcerias, a Federação esporadicamente tem o patrocínio do Banco Cabo-verdiano do Atlântico para a realização de atividades culturais.

No que concerne à participação em projetos diretamente relacionados com fundos europeus, sem a intermediação do ACIDI, uma das associações declarou que estava a preparar-se para concorrer a projetos europeus, outra declarou que está a participar de um projeto da União no momento relativo a formação pedagógica, mas que no passado já havia participado do projeto *Equall*. Dentre os projetos que envolviam a União Europeia, o que mais nos chamaram a atenção foi o “Dias de Cabo Verde”, pois este, como vimos no

Capítulo III auxiliava Cabo-verdianos residentes em Portugal, Holanda e Itália a realizar missões de formação ou de contato empresarial em Cabo Verde. O objetivo do projeto era fazer com que a diáspora pudesse colaborar com o desenvolvimento do País. Neste sentido, a Federação foi a que mais teve contato com este projeto, trabalhando justamente na divulgação dos objetivos do projeto junto às associações e à comunidade para a captação de voluntários interessados.

Em consonância com o objetivo de promover o desenvolvimento de Cabo Verde, o presidente da associação com estatuto de IPSS declarou que enxergava a relação de sua associação com este desenvolvimento de forma muito tênue, apenas em termos de remessas que os cabo-verdianos enviavam a partir de sua integração laboral em Portugal, pois esta entidade estava focada nas questões da comunidade local. Ou seja, o seu foco era na dimensão do *development in the diaspora*.

Em contrapartida, as outras duas associações viam para além deste contributo. A Federação, além da participação em projetos como o “Dias de Cabo Verde”, mencionou uma ação impulsionada pelos dirigentes da atual Federação no âmbito da Associação do Congresso dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora:

“Nós estamos em estreita colaboração com o Congresso dos Quadros Cabo-verdianos e sempre que há estes Congressos nós nos fazemos representar e fazemos o possível para que o maior número de associações esteja presente. E pensando pelo lado positivo, há muitas coisas que têm sido apresentadas nesses congressos que depois têm potencializado, por exemplo, a criação de um banco cabo-verdiano. O Banco Cabo-verdiano foi uma ideia que apareceu neste congresso. A associação não existia nessa altura, mas os membros da associação estiveram lá presentes e deram seus contributos e é verdade que depois de algum tempo surgiu o Banco Cabo-verdiano de negócios.” (Presidente da Federação das Organizações Caboverdeanas).

Um outro líder associativo entrevistado vislumbrava a colaboração de sua associação para o desenvolvimento das seguintes maneiras:

“O encontro de jovens investigadores Cabo-verdianos espalhados pelo mundo, que já vai no quarto encontro este ano, foi a nossa iniciativa, a minha iniciativa enquanto estudante, foi minha contribuição para Cabo Verde, trazer investigadores espalhados pelo mundo que tragam um projeto desenvolvido ou a desenvolver em prol de Cabo Verde. Portanto, consideramos a investigação como motor de desenvolvimento de qualquer país. E é nesses termos em que nós podemos dar um contributo ao mais alto nível, através da investigação. (...)e [podemos] trazer quadros altamente qualificados em Cabo Verde para vir estar em contato com a nossa comunidade e vice-versa. (...) O sonho de qualquer imigrante, especialmente do Cabo-verdiano, é um dia voltar pra Cabo Verde, é verdade. (...) Portanto, eu penso que um imigrante que está legalizado, com os documentos em dia, acredito que poderá dar um grande contributo, não só pra sociedade de acolhimento, que é

inquestionável, mas também em termos de retorno para o país de origem.” (Presidente da Associação Caboverdeana).

No que concerne ao desenvolvimento das relações com o Estado de origem e com o de acolhimento, os líderes associativos com experiência mais recente relataram que as relações cooperativas têm sido uma constante. Em contrapartida, dois líderes com experiências mais antigas relataram que logo depois da independência existia um certo “divórcio” entre o novo Estado e as associações, mas com o passar do tempo, as relações foram se tornando mais próximas. Da mesma forma, foram apontadas as mudanças que ocorreram nas relações com o Estado Português. Foi relatado que houve tempos em que os cabo-verdianos não eram bem vistos na sociedade portuguesa, mas que esta situação foi modificada, em grande medida, por meio do trabalho das associações e esta mudança foi consolidando-se na medida em que as associações foram ganhando o reconhecimento do Estado, primeiro pelo ACIME e posteriormente pelo ACIDI.

Com esta análise, observamos o mesmo padrão de comportamento do Estado Português em termos da integração dos imigrantes, porém, pode ser percebida uma alteração em termos de abertura do Estado Cabo-verdiano em comparação ao Brasileiro. Ademais, o Estado Cabo-verdiano além de articular-se com as associações para a colocação de uma agenda para políticas referentes à diáspora, já implementou políticas em conjunto com estas entidades da sociedade civil. Em semelhança observamos a mesma troca de recursos materiais e imateriais no caso de Cabo Verde com alguma expressão, mesmo que pequena, ao apoio financeiro a atividades das associações.

A maior diferença talvez recaia sobre as iniciativas das associações ou de outros organismos, como a União Europeia, em termos de trabalhar de forma mais direcionada o desenvolvimento do país de origem. É recorrente também nas falas a ideia do sonho de retornar a Cabo Verde ou do dever cívico de auxiliar o país de origem, fenómeno que não foi captado no âmbito das entrevistas com as associações brasileiras.

#### **5.5.5. - As Associações de Estudantes**

Ao termos em consideração que ao longo da nossa pesquisa de campo alguns entrevistados, tanto da parte do movimento associativo quanto dos representantes estatais, apontaram que o investimento em capital humano voltado para a educação era uma exemplo de como a migração poderia beneficiar o Estado de origem dos imigrantes e que

existe em Portugal um grande contingente de estudantes oriundo tanto do Brasil quanto de Cabo Verde, optámos por incluir duas associações de estudantes em nossa análise

Neste contexto, observamos que o carácter temporário da mobilidade dos estudantes, a qual a União Europeia pode até caracterizar de migração circular, é visto como um fator positivo para o desenvolvimento dos recursos humanos do país emissor. Assim, questionamos os presidentes se eles percebiam se a experiência dos estudantes e mesmo as atividades desenvolvidas por suas associações poderiam relacionar-se com este nexo. Neste sentido, obtivemos as seguintes respostas do presidente da associação de Cabo Verde:

“De uma certa forma sim. Porque a partir do momento que tamos aqui com essas atividades e todas as atividades em nome de Cabo Verde, qualquer coisa que concretizarmos tem a ver com Cabo Verde sempre. As datas comemorativas, as atividades desportivas, tudo tem a ver com Cabo Verde, por isso acredito que de uma certa forma isso contribui para o desenvolvimento de Cabo Verde, principalmente no nível cultural. Nós defendemos muito a nossa cultura aqui em Coimbra, à cultura de Cabo Verde aqui em Coimbra temos dado valor, muito valor mesmo. Por isso, eu acho que pode contribuir para o desenvolvimento de Cabo Verde.” (Presidente da AECVC)

Em termos de integração dos estudantes e dos imigrantes em geral, indagamos se o presidente vislumbrava que esta integração poderia ser positiva para Cabo Verde:

“Sim, sim, em Coimbra temos hoje um número elevado de imigrantes mesmo (...) Mantemos contatos com eles, temos estado a ajudar muitos imigrantes, a nível jurídico, a nível social, a nível desportivo, cultural (...). Se não tiver pessoas aqui, por exemplo, pra ajudar, pra aconselhar, os estudantes vão levar um maior tempo pra assimilação das vivências da cidade, da vivência estudantil em Coimbra (...). Por isso, se [o estudante] não tiver uma boa integração, fica cada vez mais difícil apanhar qualquer coisa que seja das aulas. Por isso, acho que o mais importante de todos os trabalhos que devemos e temos feito é a integração porque se não fizermos uma boa integração dos nossos colegas, não podemos cobrar-lhes nada.” (Presidente da AECVC).

Além do esforço para o auxiliar os estudantes, foi apontado na entrevista que houve no passado uma atividade que poderia ser vista como um evento positivo para o desenvolvimento de Cabo Verde. Esta atividade consistiu na I Feira Turística de Cabo Verde em Coimbra que, inclusive, facilitou o recrutamento de cerca de 15 recém-licenciados para trabalhar em Cabo Verde no ramo do turismo.

Sobre os fatores que dizem respeito às interações desta associação dentro de uma rede, foi constatado que o Estado Cabo-verdiano mantinha uma série de Ministérios em contato com esta associação, refletindo assim, a importância dada aos estudantes. Foram apontadas boas relações com o Ministério das Comunidades, da Juventude, da Cultura, do

Ensino Superior, da Educação e do Desporto e mesmo com o Gabinete no Primeiro Ministro. Esta boa relação é caracterizada pelo entrevistado como reflexo do interesse que estes Ministérios têm em comunicar-se com a associação. Esses ministérios apoiaram os projetos da associação inúmeras vezes, explicando os motivos quando não tivessem condições de apoiar. Em contraste, as relações com a Embaixada foram caracterizadas como menos bem desenvolvidas, pois o presidente reclamou de uma certa centralização da atenção da Embaixada nas associações de Lisboa, facto que reflete a falta de apoio às propostas das associações de estudantes. No âmbito destas relações, destacamos uma fala que nos indica algumas questões relativas à rede como forma de governança:

“Hoje em dia, temos sido um mini-governo de assistência social cá em Coimbra. Porque hoje já trabalhamos em várias áreas, de educação, de formação, assistência social, serviço social e apoios para pagamentos de propinas, apoios alimentares, segurança social (...) hoje temos um vasto caminho que seguimos também para que não só os novatos, mas os que já cá estão e já estão há algum tempo sintam que todos nós, independentemente do ano que se chegou a Coimbra, somos cabo-verdianos e estamos aqui todos com o mesmo objetivo que é terminar os estudos e ir para Cabo Verde.” (Presidente da AECVC)

Nas relações com o Estado Português foi destacado o Instituto Português da Juventude que apoia a associação em ações pontuais, por meio da disponibilização de seu auditório para eventos e de outros apoios ao longo do tempo. Porém, foi dito que há 5 e até 10 anos atrás as associações tinham mais margem de manobra, recebiam mais atenção e apoios do Estado Português, mas que com o atual contexto de crise estes apoios foram tornando-se cada vez mais escassos. O presidente também declarou que mantinha contato com outras associações de estudantes cabo-verdianos em Portugal, prestando apoio para o fortalecimento do movimento estudantil, ao mesmo tempo que mantém contato com as associações da Federação das Organizações Caboverdeanas e mesmo com associações de estudantes de outras nacionalidades em Coimbra, como a brasileira, por exemplo.

Ao buscar as mesmas informações com a presidente da associação de estudantes brasileiros, em termos da percepção de se as atividades da associação poderiam relacionar-se de alguma maneira com o desenvolvimento do Brasil, destacamos:

“Com certeza, pode, e é muito claro, principalmente agora em Coimbra foi feito um projeto, que é o Ciência Sem Fronteiras. Antes aqui em Coimbra a gente recebia muitos estudantes principalmente mestrados e doutoramentos (...), mas não era tão perceptível assim no meio público. (...) se você conversar com os estudantes, por exemplo, de licenciaturas, do primeiro ciclo, você consegue verificar que a grande maioria tem uma intenção que tá escrita no programa. Você poderia pensar que eles se sentem na obrigação de voltar pro Brasil como uma mão-de-obra qualificada internacionalmente e que podem

dar um avanço melhor no ensino publico que é essa a intenção do programa licenciaturas internacionais, mas ao mesmo tempo você percebe que não é uma obrigação só do programa. Eles sentem mesmo aquilo porque eles estudaram em escolas públicas também, esse é um dos pré-requisitos para se candidatar a esse programa. Então, eles passaram por aquela situação de terem um ensino não tao forte, digamos assim, como as outras escolas e eles querem voltar com essa força pra auxiliarem no que for possível o ensino publico no Brasil. Além dos de primeiro ciclo você também, conversando com colegas de segundo, terceiro ciclo, você percebe que a mentalidade deles é essa, é “eu estou estudando aqui, eu vou ter uma vivência internacional” porque Portugal não é só o Pais Portugal, ele também é uma porta aberta para a Europa e para outras experiencias.” (Presidente da APEB).

Neste contexto, é ressaltado que estes estudantes geralmente não colaboram com remessas financeiras, mas em compensação eles “dão um ganho” ao retornarem ao Brasil. Mesmo não tendo sido mencionada como uma dimensão ligada ao desenvolvimento, esta associação em suas atividades de integração dos estudantes, assim como a associação de Cabo Verde, também traz para o ambiente universitário de Coimbra atividades culturais ligadas ao país de origem.

Nas reações com o Estado Brasileiro, foram apontadas colaborações em termos de divulgação de atividades, de apoio para a busca de contatos institucionais vários para que a própria Universidade de Coimbra apoie a associação. O Consulado do Brasil no Porto também tem uma ligação estreita com a associação desde seus primórdios e está a acontecer uma aproximação maior ainda devido a estes programas do Estado Brasileiro que aumentaram a quantidade de estudantes fora do País. Este é um momento em que a associação tem participado em eventos conjuntos com representantes de Reitorias de Universidades Federais do Brasil e isso parece colocá-la em evidência como um parceiro do Estado nestes programas. Por meio da Embaixada, a associação também estabelece contato com o Ministério da Educação. Este momento de aproximação é encarado pela presidente como uma oportunidade que deve ser aproveitado. Ela ressaltou que as relações com o Estado tem melhorado, mas que este fenómeno pode ser reflexo de ondas passageiras, pois neste momento o Brasil está em melhores condições económicas e com mais disponibilidade em investir no envio de estudantes ao exterior. Sendo assim, foi dito que o importante era conseguir manter as parceiras construídas agora.

A associação também mantém relações com instâncias do Estado Português, exemplo destas interações foram identificados na parceria com o SEF, o qual facilita o acesso a informações e a documentos por intermédio da associação. No que diz respeito ao ACIDI, foi afirmado que a relação ocorre via a Comissão Contra Discriminação Racial da qual a Presidente da associação faz parte. Foram mencionados os contatos com o Conselho da Juventude Português e com a Câmara Municipal de Coimbra em atividades pontuais

como seminários e conferências em que convidam a associação ou para ela realizam sessões informativas sem custos, inexistindo até aquela altura pedidos formais de apoio por parte da associação. A Universidade de Coimbra foi posta como a parceria principal ao lado do Consulado e da Embaixada.

No que concerne às relações com outras entidades da sociedade civil, foi declarado que esta associação tem uma interação bastante estreita com a Secção de Direitos Humanos da Associação Académica da Universidade de Coimbra. Foram apontadas também relações com o Movimento Graal de Lisboa em um projeto sobre saúde chamado Saudar, relativo à saúde do imigrante. Sobre as interações com outras associações de estudantes, nomeadamente de Países da CPLP, em Coimbra e com associações de imigrantes brasileiros foi dito que as relações também são pontuais. Recebeu destaque o apoio que a Associação Mais Brasil no Porto dá aos estudantes que precisam de apoio do Consulado, pois esta associação serve como mediadora entre a APEB e o Consulado. Ademais, a Mais Brasil também realiza sessões informativas para os estudantes.

A partir das informações expostas neste Capítulo, lançamos luz sobre os objetivos de investigação deste trabalho. Com estas entrevistas pudemos identificar de que maneira o movimento associativo das diásporas do Brasil e de Cabo Verde relaciona-se com o nexos migração-desenvolvimento e quais são suas principais parcerias para este empreendimento. Sendo assim, pudemos observar que a categoria do *development in the diaspora* é o que ganha maior destaque, pois relaciona-se muito estreitamente com questões vinculadas à integração, à preservação dos laços culturais e à mobilização social, aspetos que já encontram-se em desenvolvimento nos objetivos destas associações há algum tempo em solo Português. Foi afirmado que o Estado Português é o parceiro fundamental para que este tipo de desenvolvimento seja concretizado e que para que Portugal alcançasse este patamar de colaboração com as associações foram necessárias décadas de diálogo e pressão por parte do associativismo imigrante. Foi identificado que não só o ACIDI, mas entidades locais do Estado, como as Câmaras e as Juntas de Freguesia também podem ser parceiros no desenvolvimento de atividades das associações.

Além do Estado Português, os Estados de origem podem ser enquadrados como colaboradores para o *development in/through the diaspora*, pois estes também estão empreendendo esforços para promover o bem-estar social das comunidades emigradas. No caso do Brasil, foi observado que a opinião pública, envolvendo principalmente a academia e os *media*, também fizeram parte deste processo, pois passaram a acompanhar com atenção a situação da diáspora e a atuação do Estado para o seu bem-estar. Foi entendido



que o despertar do Estado para a questão da diáspora foi um processo gradativo e que envolveu grande pressão da sociedade civil, especialmente das lideranças associativas. No caso Cabo-verdiano, nos pareceu que o Estado apresentou-se mais interessado e proativo em relação às interações com a diáspora e com o movimento associativo. Este fato refletiu-se nas instituições estatais criadas para dar suporte à diáspora, como o Instituto e o Ministério das Comunidades, o Brasil criou uma Subsecretaria junto ao Ministério das Relações Exteriores mais recentemente.

Em termos de *development by the diaspora*, a promoção da cultura e dos produtos do país de origem é a dimensão que mais destaca-se em termos de envolvimento das associações. A promoção da educação, da inserção profissional e mesmo da investigação que envolve o país de origem também podem ser encaradas como formas, que de uma maneira mais indireta, também podem beneficiar os países de origem. A experiência da entrevista revelou que os cabo-verdianos respondiam mais assertivamente sobre a colaboração que a associação ou que a diáspora poderia dar ao País de origem, enquanto, os líderes brasileiros a princípio hesitavam mais em fazer a associação entre os dois elementos do nexo. A ideia de dar um contributo ao País de origem também foi identificado com mais força nas falas dos cabo-verdianos que na dos brasileiros.

Algumas associações conseguiram recursos diretamente da União Europeia ou envolveram-se pontualmente em um projeto financiado por ela, porém esta relação direta é bem menos expressiva que aquela atrelada ao repasse de fundos europeus via ACIDI. Foi observado também que as associações de imigrantes da amostra possuem uma rede vasta de relações com outras associações e entidades da sociedade civil em geral. Nesta amostra, as associações brasileiras apresentaram mais interações em termos de quantidade de parcerias estabelecidas em arranjos institucionais formais ou informais que as associações de Cabo Verde.

Com as entrevistas nas representações diplomáticas, pudemos reconhecer como o discurso ligado às políticas de emigração do Brasil e de Cabo Verde manifestam-se nas percepções dos representantes diplomáticos, os quais têm um papel muito importante na implementação destas políticas, pois são eles que estão mais próximos, pelo menos fisicamente, das comunidades emigradas. Sendo assim, pudemos observar as estratégias destes Países e sua real interação com as comunidades emigradas em Portugal. Constatamos mais uma vez que Cabo Verde, apesar das dificuldades é mais proativo e mais atuante que o Brasil em termos de diálogo e apoio às associações. Porém, é inegável que o Estado Brasileiro tem mudado seu comportamento, especialmente na última década.

As relações mapeadas neste campo compõem uma rede interativa que reflete uma dada conjuntura de governança. Neste contexto, vimos o processo de construção destas parcerias, especialmente no que diz respeito às trocas de recursos entre os Estados e a sociedade civil. Este processo, envolveu um longo caminho de construção do diálogo que envolveu o estabelecimento de vias de comunicação e aproximação cada vez mais intensas. Este processo interativo reflete-se no facto de que seis dos oito líderes associativos ressaltaram que suas associações gozam de reconhecimento, confiança e mesmo prestígio perante os Estados de origem e de acolhimento. Estes elementos emergiram espontaneamente nas falas dos entrevistados quando questionados acerca das relações com as instâncias do poder público.

Os elementos que poderiam representar conflito apresentaram-se de maneira muito tênue nas falas. No caso brasileiro estes elementos estiveram mais relacionado ao sentido de fazer pressão para comprometer o Estado com políticas públicas e às críticas á falta de maior interação na elaboração de políticas, como por exemplo o Disque 180, No caso de Cabo Verde o indício de conflito está ligado à concentração das atenções da Embaixada nas associações da região de Lisboa, à falta de serviços consulares de segunda geração em Portugal e de apoio mais assertivo em termos de orientação dos cabo-verdianos acerca de questões burocráticas, como legalização e nacionalidade. Apareceu em uma entrevista, uma crítica às barreiras burocráticas impostas aos imigrantes no acesso à legalização e à nacionalidade. Neste sentido, o Presidente que faz esta crítica ressaltou que cidadãos lusófonos, que possuem algumas vantagens em termos de acordos bilaterais, muitas vezes sofrem com dificuldade em legalizar-se ou na conquista da nacionalidade portuguesa devido à falta de informação.

Vimos também que os Estados e as associações possuem interesse na cooperação, sendo a relação e a proximidade das associações com a comunidade um recurso altamente valorizado pelos três Estados envolvidos neste trabalho, porém, cada um deles demonstrou uma trajetória própria para construção dessas relações de troca de recursos. Posto isto, foi observado que Portugal incorporou essa interação nas várias fases do ciclo das políticas relativas à imigração e possui arranjos institucionais formais para lidar com estas questões, Cabo Verde, além da colocação da agenda, vem esforçando-se para implementar políticas com o auxílio das associações, os exemplos mais nítidos são a descentralização da Casa do Cidadão e a busca de parceria com as associações no Projeto “DIAS de Cabo Verde” implementado pelo Instituto das Comunidades. Enquanto isso, o Brasil está passando por uma recente aproximação com a diáspora, mas já neste tempo recente conseguiu

institucionalizar as Conferências Brasileiros no Mundo e um Conselho de Representantes, que porém, na época das entrevistas, não possuía nenhuma expressão positiva para a diáspora em Portugal. Sendo assim, observou-se que a relação com o movimento associativo está ainda bastante restrito à colocação da agenda e a elaboração de políticas e muito pouco ainda aponta para o caminho da implementação.

Todas as relações expostas e analisadas neste capítulo ilustram a construção de um ambiente institucional próprio, caracterizado por relações transnacionais. Pudemos observar que a complexidade das sociedades envolvidas na investigação impulsionou o interesse em uma cooperação crescente entre diversos atores, os quais, isoladamente, não conseguiriam dar respostas coerentes à complexidade dos problemas envolvidos nos fenômenos migratórios. O nexo migração-desenvolvimento representa um discurso e uma estratégia que está a ser incorporada em políticas públicas com o intuito de atrelar uma dimensão positiva à mobilidade humana. No caso dos países recetores, ele pode ser encarado como uma forma de frear a entrada de imigrantes, pois a partir do desenvolvimento dos seus países de origem ao longo do tempo os imigrantes não teriam mais razões para migrar. Este discurso muitas vezes ofusca o contributo em termos de desenvolvimento que os imigrantes trazem para os países de acolhimento. Enquanto isso, os países de origem podem beneficiar-se tanto internamente, em termos de melhoria da qualidade de vida de sua população por meio das remessas e da criação de negócios, como em termos de consolidação dos objetivos de sua política externa com o auxílio de sua diáspora.

Como vimos neste trabalho, o nexo migração-desenvolvimento é um fenômeno social, político e mesmo ideológico muito complexo que merece ser estudado em toda sua riqueza de sentidos, dimensões e contradições. Para a exploração desta temática, o estudo empírico agrega grande valor, pois traz à luz como na prática as relações são construídas e desenvolvidas para que este nexo seja consolidado.

## Considerações Finais

Neste trabalho, a exploração inicial sobre a emergência das discussões acerca do nexo entre migração e desenvolvimento foram bastante úteis para nos esclarecer sobre a necessidade de estudos nesta área, posto que trata-se de uma temática recente e que envolve discursos e políticas igualmente novas. Além disto, pudemos identificar que muitas vezes práticas políticas de atores estatais e não estatais relacionam-se com este nexo de forma bastante difusa e não explícita.

Pudemos observar também que existem diferenças de discursos e de práticas entre países emissores e países recetores, facto que influencia a colocação deste tema na agenda internacional. Percebemos que os países desenvolvidos/recetores veem no nexo entre migração e desenvolvimento uma forma de disfarçar as suas intenções de conter os fluxos migratórios, seja por meio da promoção de uma suposta migração circular, seja por meio da coerção dos países que recebem auxílio internacional para que estes auxiliem no combate à migração irregular. Também identificamos o discurso de que com a promoção do desenvolvimento dos países emissores, as necessidades que motivam as pessoas a migrar também seriam controladas. Por outro lado, os países emissores, geralmente identificados como países menos desenvolvidos, também estão a implementar políticas no sentido de usar ou, pelo menos, despertar para o aproveitamento do potencial de suas diásporas em seu benefício, inclusive, mesmo sem que este processo envolva o retorno dos imigrantes a seus países de origem, como recorrentemente enfatizam os países desenvolvidos.

Por meio da análise dos discursos e das políticas voltadas para as suas diásporas, observamos que Brasil e Cabo Verde até possuem estratégias muito próximas de valorização de suas comunidades expatriadas. Assim, conseguimos identificar mais pontos de encontro do que de diferenciação de estratégias de Brasil e de Cabo Verde em relação às suas diásporas e em relação ao nexo migração-desenvolvimento mais especificamente. A diferença mais perceptível deve-se pelo facto das políticas brasileiras serem mais recentes, em consonância com seu recente aumento do fluxo de emigrantes iniciado na década de 1980. Em contraste, Cabo Verde já possui uma estrutura estatal mais desenvolvida para tratamento dos assuntos da emigração.

Além disto, o Estado Brasileiro pareceu ter sido mais pressionado pela sociedade civil, principalmente pelas associações da diáspora, para que pudesse promover políticas

públicas voltadas para a emigração. Enquanto isso, Cabo Verde, desde a sua independência apresenta em seus programas governamentais a importância que a diáspora tem para o País, buscando manter-se em contato e em colaboração com ela. Sendo assim, foi compreendido que as práticas e os objetivos destes Estados em relação à diáspora aproximam-se, mas devido à história migratória de cada País, elas encontraram formas distintas para consolidar-se. Neste enquadramento, o discurso cabo-verdiano que enfatiza o papel da diáspora no desenvolvimento do País é mais antigo e já tem abarcado programas específicos como o “DIAS de Cabo Verde” e o “Diáspora Contributo”, por exemplo, enquanto no caso brasileiro a ideia e o discurso do Estado neste sentido ainda é muito incipiente, mas já apresenta manifestações, como visto nas falas do ex-presidente Lula, dos diplomatas que participaram das Conferências Brasileiros no Mundo e do Embaixador por nós entrevistado.

No caso da abordagem da União Europeia, pudemos constatar que este nexo ganhou destaque ao integrar um dos pilares da chamada Política Global, a qual surgiu como uma forma de equilibrar o tratamento da imigração no âmbito da União Europeia. Apesar da sustentação do rótulo desta busca de uma política equilibrada, observamos que as iniciativas da União Europeia ainda estão bastante voltadas para a segurança, tendência que acaba também por securitizar o desenvolvimento. Mesmo com estas dificuldades, identificamos as iniciativas da União Europeia como um importante motor para a colocação deste nexo na agenda das políticas na esfera comunitária e mesmo no mundo, pois os documentos emitidos pelo Conselho e pela Comissão sugerem que os Estados-membros atuem em conjunto com os países de origem e com as organizações das diásporas para a promoção deste nexo.

Os fatores acima expostos são importantes porque relevam valores de solidariedade e progresso que a União Europeia tenta transmitir no cenário internacional, os quais marcam suas interações com outros atores no ambiente institucional em que se dá o tratamento das questões migratórias. Neste mesmo sentido, os valores e as ideias que os Estados de origem proclamam no tratamento de suas diásporas podem ser igualmente relacionados à estrutura de identidade e interesse proposta por Wendt (1992), pois a manutenção da identidade nacional e dos laços emocionais impulsionam interações que modificam as atitudes dos Estados com as associações da diáspora e mesmo com outros Estados para a busca de soluções diplomáticas para o tratamento das questões relativas à migração. Estes factos relacionam-se simultaneamente com a construção de uma nova estrutura institucional no âmbito das relações entre Estado e sociedade civil no contexto

internacional e com a modificação do comportamento dos atores envolvidos neste processo. Este fenómeno ocorre porque estas interações propiciam a identificação de valores e objetivos comuns entre estes atores, dentre eles, podemos identificar a valorização dos direitos dos imigrantes, da democracia participativa e do próprio desenvolvimento como um valor em si. Além disso, estas interações podem, ainda, funcionar como um elemento que confere legitimidade tanto às ações dos Estados quanto das próprias associações.

Como exemplo deste processo, vimos que no caso do Brasil, apenas com o fim da ditadura e com o aumento exponencial da emigração na década de 1980 foi que o Estado Brasileiro começou a interagir com sua diáspora por intermédio das associações. Este fenómeno interativo foi iniciado nos anos de 1990 e consolidou-se com a criação da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, em 2006. Passado o período de total negligência do Estado para com os seus expatriados, vive-se hoje um momento de valorização da diáspora como promotora dos interesses, dos produtos e dos valores brasileiros, sendo a diáspora, inclusive, configurada como promotora do *soft power* do Brasil, como dito pelo Embaixador entrevistado. Ao identificar a diáspora como parte integrante da nação e, igualmente, ao identificar como objetivo e mesmo prioridade estatal a colaboração com a diáspora e a sua proteção, o Estado Brasileiro modifica sua identidade e seus interesses como agente internacional e ao mesmo tempo modifica, em conjunto com outros atores, especialmente com as associações, o ambiente institucional onde se dão as relações entre Estado e diáspora, tornando-as cada vez mais consolidadas.

No que concerne ao Estado Português, vimos que as associações lutaram pelo reconhecimento do Estado em prol do bem-estar social dos imigrantes, fenómeno que pode ser enquadrado na dimensão do *development in the diaspora*, fundamental para que uma comunidade imigrante possa ser motor do desenvolvimento em suas variadas vertentes. Vimos que o atual cenário de cooperação do Estado Português com as associações de imigrantes foi fruto de um longo processo, onde mais uma vez as interações conflituosas e cooperativas marcaram a construção de um novo ambiente institucional, no qual os papéis do Estado e das associações foram ganhando novos contornos. Neste momento em que o ACIDI reconhece as associações de imigrantes como importantes interlocutores de comunidades imigrantes, este Alto Comissariado faz a gestão de fundos Europeus para realização de projetos das associações. Outro importante espaço que as associações conquistaram foi o do COCAI. Sendo assim, observamos que toda esta estrutura institucional, que ganhou atributos formais, corresponde a uma calorosa troca de recursos

em todas as fases do ciclo das políticas públicas voltadas para os imigrantes, estando envolvidos neste processo tanto órgãos estatais de alcance nacional, como o ACIDI, como de alcance local, como as Juntas de Freguesia.

Este comportamento do Estado Português é amplamente identificado e elogiado pelos nossos entrevistados. Posto isto, no que diz respeito ao autodesenvolvimento das comunidades, o Estado Português é um parceiro atuante, porém não foram identificadas muitas ações nas quais o Estado Português tentou usar os imigrantes em sua política de apoio ao desenvolvimento dos países de origem, como mencionado em um dos objetivos do Plano Nacional de Integração dos Imigrantes. O Programa “DIAS de Cabo Verde” foi o único registro identificado por nós de uma atividade deste tipo em que o Estado Português tenha colaborado para este objetivo, neste caso com o apoio da União Europeia e do Instituto das Comunidades em Cabo Verde.

Para além destas posturas estatais e mesmo supra-estatais, as próprias diásporas podem ser protagonistas da promoção do desenvolvimento, podendo este difundir-se pelas várias dimensões categorizadas por Mohann (2002). A partir da literatura e da observação empírica notamos que estas várias dimensões estão interligadas e para demonstrar que o nexos entre migração e desenvolvimento manifesta-se de variadas formas relacionadas entre si, as quais vão da manutenção dos laços com o país de origem à integração no país de acolhimento, identificamos a integração como fator-chave neste processo porque ela é encarada como potencializadora das capacidades de envolvimento dos imigrantes neste nexos. Sendo assim, notamos que este envolvimento favorecido pela integração pode ser manifestado na divulgação da cultura e dos produtos do país de origem, na emissão de remessas financeiras, na colaboração por meio das remessas sociais e mesmo por meio de uma melhor reintegração, caso haja retorno.

Neste contexto, seguindo a linha de pensamento de Piper (2008), notamos que as capacidades dos imigrantes de promoverem este nexos está fortemente ligada ao acesso e à manutenção de direitos ao longo de suas trajetórias migratórias. Desta forma, percebemos que as associações desempenham um papel fundamental na orientação jurídica em prol da legalização dos imigrantes no país de acolhimento, facilitando o seu acesso a todo um conjunto de direitos que tornam os imigrantes mais propícios a colaborar com seus países de origem. A percepção dos líderes associativos e dos representantes diplomáticos de Cabo Verde estava voltada com mais clareza ao potencial que a integração na sociedade portuguesa pode trazer em benefício ao país de origem. Em contrapartida, pudemos detetar nas entrevistas referentes ao caso brasileiro que os líderes associativos não mencionaram

com tanta ênfase a integração dos imigrantes como um potencial fator positivo para o Brasil, mas reconheceram as remessas financeiras e a colaboração que estudantes retornados podem dar ao Brasil como fatores positivos do nexo migração-desenvolvimento.

No que concerne à percepção do papel das associações como promotoras deste nexo, foram apontados fatores como promoção da cultura do Brasil em Portugal, a mobilização para a melhoria das políticas públicas voltadas para as comunidades brasileiras, a facilitação do aprendizado sobre a cultura e a sobre sociedade portuguesa (para que esta vivência enriqueça culturalmente o indivíduo) e o apoio à educação (que pode favorecer a reintegração do imigrante no Brasil). Observamos também que apenas uma associação estava ligada formalmente a um programa de retorno sustentável, o qual pode ser encarado como um instrumento de desenvolvimento, pois procura reintegrar o brasileiro de forma que ele seja produtivo e independente. Sobre o assunto do retorno e da reintegração, observamos a promoção da Semana do Trabalhador como uma demonstração, mesmo que modesta, da preocupação do Estado Brasileiro com estas questões e observamos também que o Consulado precisou entrar em contato com as associações para que este evento tivesse êxito, facto que demonstra como estas relações são importantes para as políticas públicas.

Ao longo do trabalho e especialmente com a realização das entrevistas, observamos que, apesar dos avanços gerais, as relações das associações brasileiras em terreno Português com o Estado Brasileiro ainda carecem de uma maior aproximação, sendo esta carência reconhecida tanto pelas associações quanto pelos diplomatas. Com as Conferências Brasileiros no Mundo, o contato mínimo do Estado com as associações ganhou um caráter institucional, porém, no que diz respeito às relações das representações em Portugal, ainda vigora um caráter bastante informal e pontual. Mesmo com estas deficiências observamos que a intenção de aproximação existe e que alguns líderes identificaram as relações do Estado com o movimento associativo como atrelados às características individuais de diplomatas e não a uma diretriz formal. Mesmo o Conselho de Representantes da Comunidade Brasileira no Exterior, com sede regional da Europa em Genebra, não está a ter nenhum impacto nas relações do Estado com as associações em Portugal.

No caso Cabo-verdiano, foi identificado um discurso mais forte do Estado voltado para o reconhecimento da diáspora como um agente do desenvolvimento do País. Esta ligação dos cabo-verdianos à terra natal aparece mais marcada nas falas dos entrevistados,



sendo a promoção do desenvolvimento de Cabo Verde identificada até mesmo como uma questão de dever cívico. Além da divulgação da cultura cabo-verdiana, observamos esforços das associações na direção da integração e da busca de alternativas para que a diáspora apoie o desenvolvimento de Cabo Verde. Vemos isso como uma posição estratégica do Estado atrelada às necessidades do País e que desenvolveu-se desde os primórdios do Estado Cabo-verdiano, facto que reflete-se na constituição de vários organismos estatais ao longo do tempo para tratamento da emigração.

Este traço contrasta com o caso brasileiro, pois o Estado Brasileiro teve que ser bastante pressionado pelas associações, pela academia e pela opinião pública como um todo para assumir uma postura de assistência e de aproximação com sua diáspora. Sendo assim, vimos que as associações cabo-verdianas, para além das atuações mais comuns desenvolvidas pelo associativismo imigrante, buscam trabalhar também questões diretamente voltadas para o desenvolvimento de Cabo Verde. Podemos, portanto, mencionar alguns exemplos de atividades desta natureza, como o Encontro de Jovens Pesquisadores Cabo-verdianos que discute em seus debates alternativas para o desenvolvimento de Cabo Verde, Encontro este auxiliado pela Associação Cabo Verdeana de Lisboa, a participação direta da Federação das Organizações Caboverdeanas no projeto “DIAS de Cabo Verde” e a criação do Banco Cabo-verdiano a partir de uma ideia surgida no Congresso dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora.

A respeito das interações do movimento associativo nas suas várias ações que relacionam-se ao nexa migração-desenvolvimento de uma forma abrangente, vimos que as associações não agem isoladamente, elas sempre estão dentro de uma rede de troca de recursos com os mais diversos atores, sejam eles estatais ou não. Encaramos este fenómeno como um reflexo da complexidade, do dinamismo e mesmo da diversidade (Kooiman 1993) que envolvem as questões sobre a migração. Isso ocorre porque no contexto contemporâneo os Estados não têm estrutura para suprir as demandas sociais das comunidades, sejam elas emigrantes ou imigrantes, e precisam de parceiros para suprir suas deficiências. Enquanto isto, os atores não-governamentais também não dispõem de todos os recursos suficientes para resolução de problemas, mas possuem preciosos recursos, principalmente imateriais, importantíssimos na construção de políticas públicas. Estas organizações possuem uma capilaridade que alcança os imigrantes de uma forma que as representações diplomáticas não conseguem fazer, pois as associações buscam a resolução de situações críticas e estão diretamente motivadas a trabalhar pelo bem-estar social e económico das comunidades imigrantes, enquanto as representações tem atuação

principalmente em questões burocráticas e diplomáticas. Por causa desta insuficiência da atuação isolada é que a governança das questões relativas à migração precisa ocorrer em rede.

As associações também trabalham outro fator fundamental que é a manutenção dos laços da comunidade com o país de origem e isto pode colaborar para a coesão social das diásporas. Além disto, as associações representam as comunidades perante os Estados de origem e de acolhimento em nome dos interesses dos imigrantes, colaborando, portanto, no processo de elaboração de políticas públicas. Em troca destes recursos imateriais as associações podem receber recursos materiais e mesmo imateriais, como apoios diversos sobre informação e resolução de questões burocráticas. No que concerne aos recursos materiais, Portugal, com o apoio da União Europeia, consegue financiar projetos das associações de forma extensiva e também contrata funcionários das associações para trabalharem no CNAI, aproveitando a experiência destes profissionais na área. No caso dos países de origem, foram identificadas poucas situações de apoios financeiros às associações cabo-verdianas e o Brasil não apresentou nenhuma indicação de apoio financeiro às associações.

Devido à proximidade que as associações têm das comunidades imigrantes, elas têm participado do ciclo das políticas públicas dos três Estados envolvidos na análise, Portugal, Brasil e Cabo Verde. Nesta investigação observamos que o Estado Português incorpora as associações em todas as fases do ciclo das políticas públicas voltadas a este segmento, ou seja, desde a colocação da agenda até a implementação e avaliação destas políticas. Enquanto isso, Cabo Verde tem trabalhado no âmbito da colocação da agenda, da elaboração e, mesmo que incipientemente, da implementação, como vimos no exemplo da descentralização da Casa do Cidadão. Em contrapartida, o Brasil ainda não ultrapassou as esferas da colocação da agenda e da elaboração (pelo menos no caso de Portugal), sendo ainda mais incipientes que no caso de Cabo Verde as parcerias com as associações voltadas para a implementação da sua Política Governamental para as Comunidades Brasileiras no Exterior.

Observamos que as associações, principalmente as brasileiras, indicaram que tinham parcerias com várias outras entidades da sociedade civil, com as quais trocam recursos materiais, como um simples espaço para realização de atividades, e imateriais, como informações e colaboração para a realização de eventos. Observamos também que, além dos fundos repassados pelo ACIDI, a União Europeia estabelece colaboração com estas associações para a realização de projetos específicos.

Como o nosso trabalho teve como um de seus eixos as interações na rede, tentamos observar como estão a ocorrer as comunicações, principalmente entre as associações e os Estados. Neste aspeto consideramos a comunicação de forma abrangente, incluindo o diálogo político e as comunicações informais cotidianas. Sendo assim, o Estado Português foi visto como tendo uma comunicação intensa com as associações, considerando Estado não só o ACIDI, mas o SEF, as Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais. No caso Cabo-verdiano, a comunicação também foi indicada como um ponto forte das relações, com exceção de um entrevistado que reclamou da centralização da atenção da Embaixada na Região de Lisboa, mas que por outro lado ressaltou as boas comunicações com os Ministérios em Cabo Verde. No caso do Brasil, apresentaram-se algumas críticas sobre a falta de comunicação entre as associações e as entidades estatais, entretanto, também foi identificado nas falas que o Brasil está em um processo crescente de abertura ao diálogo.

Em geral, o processo de aproximação das associações da diáspora com o Estado Português e com os Estados de seus respectivos países de origem envolveu um longo caminho de construção do diálogo, o qual compreendeu o estabelecimento de vias de comunicação e aproximação cada vez mais intensas. Este processo interativo reflete-se no facto de que seis dos oito líderes associativos entrevistados ressaltaram que suas associações gozam de reconhecimento, confiança e mesmo prestígio perante os Estados de origem e de acolhimento. Estes elementos emergiram espontaneamente nas falas dos entrevistados quando questionados acerca das relações com as instâncias do poder público e são importantes para o estabelecimento da confiança entre os atores na rede, que, por sua vez, influencia na cooperação entre estes atores.

Foi a partir da exploração das questões acima expostas que respondemos a nossa pergunta de partida, elucidando de que formas (diretas ou indiretas) as associações ligadas à diáspora brasileira e à cabo-verdiana em Portugal relacionam-se com o nexu migração-desenvolvimento. Consideramos importante a contextualização deste nexu no cenário desta investigação porque tal contextualização revela valores, ideologias e interesses inerentes a esta temática e estes fatores influenciam as relações dentro da rede estudada. Igualmente importante foi a observação empírica das redes que relacionam-se como as questões de imigração/emigração, pois esta é uma área que tem sido ainda pouco explorada.

Tivemos dificuldade em captar e expor elementos de conflito e relações de poder na rede, assim como não tivemos tempo nem espaço para desenvolver com maior profundidade mais elementos do ambiente institucional no qual se inserem as redes estudadas. Por isso, apontamos estas questões como lacunas deste trabalho que podem ser

melhor exploradas em trabalhos vindouros. Além disto, podemos dizer que esta pesquisa teve uma função eminentemente exploratória e reflexiva sobre questões de alta complexidade que, sem dúvidas, podem servir como base para o desdobramento de diversos outros trabalhos.



## Bibliografia

### Fontes Primárias

Agência Angola Press. Dados do Banco de Cabo Verde - Governo quer remessas de emigrantes direccionadas para novos investimentos, 20/04/2012. [http://www.portalangop.co.ao/motix/pt\\_pt/noticias/africa/2012/3/16/Governo-quer-remessas-emigrantes-direccionadas-para-novos-investimentos,c2615ce0-c3f1-4849-bae0-cf165c8b1b44.html](http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/africa/2012/3/16/Governo-quer-remessas-emigrantes-direccionadas-para-novos-investimentos,c2615ce0-c3f1-4849-bae0-cf165c8b1b44.html) (Consultado em 09 de Maio de 2012).

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural - Gabinete de Apoio. <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/associacoes-de-imigrantes-em-portugal/gabinete-de-apoio> (Consultado em 10/05/2012).

Assembleia Parlamentar Euro-Latina-Americana. 2010. Recomendação: Migrações entre EU-ALC. Sevilha, 15 de Maio de 2010. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dlat/dv/817/817714/817714pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/817/817714/817714pt.pdf) (Consultado 10 de Março de 2012).

Associação Caboverdeana. Atualidades – ACV. <http://www.acaboverdeana.org/categoria/acv/> (Consultado em 10 de Agosto de 2012).

Associação Mais Brasil – Quem somos. [http://www.maisbrasil.pt/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=28](http://www.maisbrasil.pt/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=28) (Consultado em 20 de Janeiro de 2012).

Associação de Pesquisadores e Estudantes Brasileiros em Coimbra – Página inicial. <http://apebcoimbra.org/> (Consultado em 30 de Maio de 2012).

Associações Unidos de Cabo Verde – Apresentação da Associação. <http://unidoscaboverde.com.sapo.pt/AUCVPOR.pdf> (Consultado em 20 de Janeiro de 2012).

Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB. 2011. Brasileiros no Mundo - Estimativas. 3ª Edição.

Brasil. 2010. Decreto 7.214 de 15 de Junho de 2010 - Estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo - CBM, cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE, e dá outras providências. Brasília. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7214.htm) (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB. 2009. Brasileiros no Mundo - Estimativas. 2ª Edição.

Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior – SGEB. 2008. Brasileiros no Mundo - Estimativas. 1ª Edição.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Cabo Verde. 1980. *Constituição da República de Cabo Verde* – Revisão de 2010.

Casa do Brasil de Lisboa – Atividades Permanentes. <http://www.casadobrasil.info/index.php/atividades-permanentes> (Consultado em 25 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2011. ANNEX - Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper. [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy\\_2011-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy_2011-2013_en.pdf) (Consultado em 10 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2008. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Reforçar a Abordagem Global da Imigração: Mais Cooperação, Coerência e Sinergias. Bruxelas. COM(2008) 611 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:PT:HTML> (Consultado em 10 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2008. Draft Commission Decisions – Approving the 2008 Annual Action Programme and the Programme “Cooperation with third countries in the area of migration and asylum “ Budget line 19.02.01. [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap\\_2008\\_dci-migr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2008/aap_2008_dci-migr_en.pdf) (Consultado em 20 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2007. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões relativa à migração circular e às parcerias para a mobilidade entre a União Europeia e países terceiros. COM(2007)248 final, Bruxelas, 16.05.2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:PT:PDF> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. EuropeAid. Aeneas programme Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum - Overview of projects funded 2004 – 2006. [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas\\_2004\\_2006\\_overview\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/aeneas_2004_2006_overview_en.pdf) (Consultado em 05 de Fevereiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeia. 2006. Comunicação da Comissão e ao Conselho Europeu – a abordagem global da imigração um ano depois: rumo a uma política europeia global em matéria de migração. COM(2006) 735 final, Bruxelas, 30. 11.2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:PT:PDF> (Consultado em 15 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2006. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa temático de cooperação com os países terceiros nos

domínios da migração e do asilo. COM(2006) 26 final, Bruxelas, 25.01.2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:PT:PDF> (Consultado em 10 de Maio de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework Programme on Solidarity and Management of Migration Flows for the Period 2007-2013. [COM(2005) 123 final, Bruxelas, 6. 04.2012. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pt&ihtmlang=pt&lng1=pt,en&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=397841:cs&page=> (Consultado 20 de Maio de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Acções prioritárias para dar resposta aos desafios da migração: primeira etapa do processo de acompanhamento de Hampton Court. (2005) 621 final. Bruxelas, 30.11.2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0621:FIN:PT:PDF> (Consultado em 15 de Janeiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento - Coerência das políticas para promover o desenvolvimento – Acelerar os progressos tendo em vista a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. COM(2005) 134 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0132:FIN:PT:PDF> (Consultado em 10 de Maio de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia. (COM(2005)389 final, Bruxelas, 1.9 2005 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:PT:HTML> (Consultado em 4 de Fevereiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos - Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. COM(2005) 184 final, Bruxelas, 10.5.2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:pt:HTML> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2002. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. - Integrar as questões ligadas à migração nas relações da União Europeia com países terceiros. COM(2002)703 final. Bruxelas, 3. 12. 2002. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0703:FIN:PT:PDF> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2001. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina. COM/2001/0672 final. <http://eur>



[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0672:PT:HTML](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0672:PT:HTML)  
(Consultado em 9 de Fevereiro de 2012).

Comissão das Comunidades Europeias. 2000. Acordo de Parceria ente os estados da África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros. Cotonu, 23 de junho de 2000.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:PT:PDF>  
(Consultado em 10 de Janeiro de 2012).

Congresso dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora. 2006. A Diáspora Cabo-verdiana e o Desenvolvimento de Cabo Verde: Um Desafio de Cidadania. <http://www.congressocv.org/04-congresso.php> (Consultado em 12 de Setembro de 2011).

Conselho da União Europeia. 2002. Conselho Europeu de Sevilha - 21 e 22 de Junho de 2002- Conclusões da Presidência. POLGEN 52, Bruxelas, 24.10.2002.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/72656.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/72656.pdf)  
(Consultado em 20 de Fevereiro de 2012).

Conselho Europeu. 1999. Conselho Europeu de Tampere – Conclusões da Presidência. Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm)  
(Consultado em 10 de Maio de 2012).

Conselho da União Europeia. 2010. 6.<sup>a</sup> Cimeira UE ALC, Madrid, 18 de Maio de 2010. Declaração de Madrid - "Para uma nova fase na parceria bi regional: a inovação e a tecnologia ao serviço do desenvolvimento sustentável e da inclusão social". 9931/10 (Presse 131), Madrid, 18. 05.2010. [https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000043787&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.euocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000043787&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA) (Consultado em 10 de Maio de 2012).

Conselho da União Europeia. 2009. Nota da Presidência para as Delegações - Elementos de base para a estruturação do Diálogo UE-ALC sobre as migrações. (OR. en) 11617/09, Bruxelas, 1.07.2009. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dlat/dv/basis/basispt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/basis/basispt.pdf)  
(Consultado 7 de Março de 2012).

Delegação da União Europeia em Cabo Verde - Conferência Final do Projeto Campo, 20 de Dezembro de 2011. [http://eeas.europa.eu/delegations/cape\\_verde/press\\_corner/all\\_news/news/2011/20111912\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/cape_verde/press_corner/all_news/news/2011/20111912_pt.htm) (Consultado em 20 de Março de 2012).

Documento de Barcelona. 2009. 3º encontro europeu de brasileiros e brasileiras no exterior. Relatório Final, junho de 2009. Embaixada de Cabo Verde em Lisboa. Comunidades – Informações Gerais. [http://www.embcv.pt/conteudos\\_gera\\_sub.asp?idarea=8&idsub=63](http://www.embcv.pt/conteudos_gera_sub.asp?idarea=8&idsub=63) (Consultado em 25 de Julho de 2012).

European Commission – Youth – Youth in Action Programme. Mobilising the potential of young Europeans. [http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/overview\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/youth-in-action-programme/overview_en.htm) (Consultado em 10 de Setembro de 2012).

Federação das Organizações Caboverdeanas em Portugal. Princípios. <http://www.federacaocv.org/apresentacao.php>. (Consultado em 31 de Julho de 2012).  
Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores. 2009. Brasileiros no Mundo: II Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior <http://www.youtube.com/watch?v=cbTHw2chNvg>, <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg> (Consultado 10 de Março de 2012).

Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério dos Relações Exteriores. 2008. I Conferência Brasileiros no Mundo. [http://www.youtube.com/watch?v=Q5R\\_3RMZdkY](http://www.youtube.com/watch?v=Q5R_3RMZdkY) (Consultado 10 de Março de 2012).

Fundação Alexandre de Gusmão. 2010. Conferências Brasileiros no Mundo – III Edição. <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg> (Consultado 10 de Março de 2012).  
Instituto das Comunidades, Programas/Projetos. [http://www.ic.cv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6&Itemid=12](http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=12).  
Consultado em 10 de Maio de 2012.

Jornal Oficial da União Europeia. 2007. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007. Lisboa, 13 de Dezembro de 2007.

Ministério das Comunidades - Políticas de Governo em Matéria de Emigração. [http://www.ic.cv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28&Itemid=26](http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=26),  
Consultado em 08 de Maio de 2012.

Nações Unidas. Global Forum on Migration & Development. <http://www.gfmd.org/> (Consultado em 9 de Dezembro de 2011).

Nações Unidas. United Nation Development Programme – The UN and UNDP in Brussels – EC-UN Joint Migration & Development Initiative. [http://web.undp.org/eu/ec-un\\_joint\\_migration\\_and\\_development\\_initiative.shtml](http://web.undp.org/eu/ec-un_joint_migration_and_development_initiative.shtml) (Consultado em 12 de Março de 2012).

Nações Unidas, Assembleia Geral. 2006. Report of the Secretary-General - Globalization and interdependence: international migration and development. [http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG\(June%2006\)%20English.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG(June%2006)%20English.pdf) (Consultado em 20 de Janeiro de 2012).

Nações Unidas, Assembleia Geral. 2004. Resolution adopted by the General Assembly 58/208 – International migration and development. Nova Iorque, 13 de Fevereiro de 2004. [http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/A\\_RES\\_58\\_208.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/A_RES_58_208.pdf) (Consultado em 26 de Outubro de 2012).

Nações Unidas, Assembleia Geral. 2002. Resolution adopted by the General Assembly 53/2003 – International migration and development. Nova Iorque, 21 de Fevereiro de 2002. <http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/recent.html> (Consultado em 16 de Maio de 2012).

Nações Unidas, Assembleia Geral. 2000. Resolution adopted by the General Assembly 54/212 – International migration and development. Nova Iorque, 1 de Fevereiro de 2000. [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/un/54/A\\_RES\\_54\\_212\\_en.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/54/A_RES_54_212_en.pdf) (Consultado em 25 de Outubro de 2012).

Nações Unidas. 1996. Human Development Report 1996 - Economic Growth and Human Development. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996/> (Consultado em 16 de Maio de 2012).

Nações Unidas, Assembleia Geral. 1995. Resolution adopted by the General Assembly 49/127 - International migration and development. Nova Iorque 7 de Fevereiro de 1995. <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22541,4565c25f503,3b00f3024,0,,RESOLUTION,.html> (Consultado em 25 de Outubro de 2012).

OIM Portugal. Migração e Desenvolvimento. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/1386> (Consultado em 10 de Setembro de 2010).

Parlamento Europeu, Conselho e Comissão. 2006. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: ‘The European Consensus’ – The European Consensus on Development. (2006/C 46/01), Bruxelas, 24.9.2006. [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european\\_consensus\\_2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf) (Consultado em 20 de Março de 2012).

Portugal. 1999. Lei 115/99 de 3 de Agosto sobre o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes, Lisboa.

Presidência do Conselho de Ministros. 2010. Resolução do Conselho de Ministros nº 74/2010 – II Plano para a integração dos imigrantes. [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d346c9b80687/live/Consulte+a+vers%C3%A3o+do+Plano+2010-2013+em+portugu%C3%AAs](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346c9b80687/live/Consulte+a+vers%C3%A3o+do+Plano+2010-2013+em+portugu%C3%AAs) (Consultado em 15 de Junho de 2012).

Presidência do Conselho de Ministros. 2007. Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 – I Plano para a integração dos imigrantes. [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d346c9b80687/live/Resolu%C3%A7%C3%A3o+de+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA+63-A%2F2007,+de+3+de+Maio](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d346c9b80687/live/Resolu%C3%A7%C3%A3o+de+Conselho+de+Ministros+n.%C2%BA+63-A%2F2007,+de+3+de+Maio) (Consultado em 15 de Junho de 2012).

Processo de Diálogo Eu-africano sobre Migração e Desenvolvimento. 2008. Conclusões da Conferência de Paris.

Processo de Diálogo Eu-africano sobre Migração e Desenvolvimento. 2006. Declaração da Conferência de Ratat.

Processo de Diálogo Eu-africano sobre Migração e Desenvolvimento. 2006. Declaração Conjunta sobre Migração e Desenvolvimento. Tripoli.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. 2011. Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo.

United Kingdom, Ministry of Defense. 2006. Joint Discussion Note 4/2005. The Comprehensive Approach. The Joint Doctrine & Concepts Centre. Shrivenham,

V Latin America and Caribbean – European Union Summit. 2008. Lima Declaration. Lima, May, 16. 2008 – Addressing Peoples Priorities Together.

[http://eeas.europa.eu/lac/docs/declaration\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/lac/docs/declaration_en.pdf) (Consultado em 20 de Março de 2012).

## Fontes Secundárias

Abreu, Alexandre. 2006. *As Migrações Internacionais e o Desenvolvimento dos Países de Origem*. Lisboa: Alto Comissariado para Migração e Minorias Étnicas.

Adepoju, Aderanti *et al.* 2009. Europe's Migration agreements with migrants sending countries in the Global South: a critical review. *International Migration*, 48(3): 42-75.

Adler, Emanuel. 1999. O Construtivismo no Estudos das Relações Internacionais. *Lua Nova*. 47: 201-242.

Albuquerque, Rosana *et al.* 2000. *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo Imigrante em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Albrecht, Hans-Jörg. 2002. Fortress Europe? – Controlling Illegal Immigration. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 10(1) 1–22.

Alford, Robert e Roger Friedland. 1991. Bringing Society back in: Symbols, Pratices and institutional contradictions. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell e Poul J. DiMaggio, 232-266. Londres: Chicago Press.

Anderson, Benedict. 2005. *Comunidades Imaginadas: reflexes sobre a origem e a expansão do nacionalismo*. Lisboa: Edições 70.

Angenendt, Steffen. 2007. Circular migration: a sustainable concept for migration policy? SWP Comments, 1º jun. 2007. [http://swpberlin.org/en/common/get\\_document.php?asset\\_id=4058](http://swpberlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4058) (Consultado em 22 de Maio de 2012).

Ansell, Christopher K e Steven Weber. 1999. Organizing international politics: sovereignty and open systems. *International Political Science Review*. 20(1): 73-93.

Bang, Henrik. 2003. *Governance as a social and political communication*,

---

ed. Henrik Bang, 7-27. Manchester: Manchester University Press.

Bardin Laurence. 2008. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. Tradução Luos Antero Reto e Augusto Pinheiro.

Barreto. Renan Paes. 2009. O diálogo entre o Estado e o emigrante: a experiência brasileira. *Revista Migrações – Número Temático – Migrações entre Portugal e América Latina*. (5): 263-267.

Berger, Peter e Thomas Luckman. 1985. *A Construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 26ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Vozes. Tradução de Florianao de Sousa Fernandes.

Boessen, Sandra (2008) *The politics of European Union health policy-making. An actor-centred institutionalist analysis*. Maastricht: Universitaire Press Maastricht.

Borzel, Tanja A. 1997. What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*. I(16), 1-28.

<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (consultado em 10 de Julho de 2010).

Buzan, Barry, et al. 1998. *Security: A New Framework for Analyses*. London: Lynne Rienner Publishers.

Cardoso, Kátia. 2008. A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana. In *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s) : Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana, org.* Pedro Góis, 195-208. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Carvalhais, Isabel Maria Estrada. 2010. A União Europeia e o «outro» - Tensões e Compromissos da Lógica Subjacente à sua gestão da imigração de países terceiros. e-cadernos CES, 10, 2010: 143-173. <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos10/7%20-%20Isabel%20Estrada%20Carvalhais.pdf> (Consultado em 20 de Março de 2012).

Carvalhais, Isabel Maria Estrada. 2004. *Os desafios da cidadania pós-nacional*. Porto: Afrontamento.

Cohen, Robin. 1997. *Global Diasporas: An Introduction*, Londres: UCL Press.

Carrera, Sergio e Raúl Sangrera. 2009. The externalizations of Eu's labour Immigration policy – Towards mobility or Insecurity partnership? CEPS Working Document N°. 321/Outubro de 2009. <http://www.ceps.eu> (Consultado em 5 de Fevereiro de 2012).

Cohen, Joshua e Joel Rogers. 1995. Secondary associations and democratic governance. In *Associations and democracy*, dd. Erin Wright. Londres: Verso.

Cerny, P. G. 1995. Globalization and the Changing Logic of Collective Action. *International Organization*. 49 (4): 595–625.

- Collett, Elizabeth. 2007. The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?. European Policy Center, Policy Brief Novembro de 2007.
- Dryzek.1987. Complexity and Rationality in Public Life. *Political Studies* 35: 424-442.
- Ferreira, Lúcia Évora. 2008. O Direito ao Sucesso: Jovens Cabo-Verdianos no Contexto Educativo Português. In *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana*, org. Pedro Góis, 137-154. Lisboa: Alto Comissariado pra as Migrações.
- Figueredo, Joana Miranda. 2006. *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Alto Comissariado para IMigração e Minorias Étnicas.
- Fundação Calouste Gulbenkian. 2006. *Migrações e Políticas de Desenvolvimento no Quadro da CPLP: As Diásporas como Agentes do Desenvolvimento*. Lisboa: Fórum Gulbenkian Imigração.
- Frey, Klaus. 2000. Políticas Públicas; um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. (21): 211-259.
- Geertz, C..1973. *The Interpretation of Cultures*. Nova Iorque: Basic Books
- Giddens, Antony. 1984. *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- Freyre. 1933. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt.
- Giddens, Antony. 1979. *Central Problems in Social Theory*. Berkeley: University of California Press.
- Glick Schiller. 2005. Long distance nationalism. In M. Ember, C. R. Ember e I skoggagard, *Encyclopedia of Diasporas: Immigrants and refugees cultures around the world*. Vol. 1. Nova York: Kluwer Academic Plemum Publishers, 570-580.
- Glick Schiller, Nina e Georges Fouron. 2001. *Georges woke up laughing: Long-distance nationalism and the search for home*. Durham: Duke University Press.
- Góis, Pedro e José Carlos Marques. 2008. Práticas transnacionais dos imigrantes cabo-verdianos em Portugal. In *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana*, org. Pedro Góis, 87-104. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Góis, Pedro e Carlos Marques. 2008. *Estudo prospectivo sobre imigrantes qualificados em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Graça, Camilo Querido Leitão. 2007. *Cabo Verde: Formação e Dinâmicas Sociais*. Praia: Instituto de Investigação e do Patrimônio Cultural.
- Haas, Hein de. 2007. Remittances, Migration and Social Development A Conceptual Review of the Literature. Social Policy and Development Programme - Paper Number 34, Outubro de 2007. United Nations Research Institute for Social Development.

---

<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/unrisd-remittances-mig-dev> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Haas, Hein. 2005. International migration, remittances and development: Myths and facts. *Third World Quarterly*, 26 (8): 1269–1284.

Haminton, Kimberly. 2003. Migration and development: blind faith and hard-to-find facts. In *Migration information source: selected readings on migration and development*, Migration Policy Institute, Kimberly Haminton et al., 1º de Novembro de 2003: 11-14. [http://www.migrationinformation.org/Feature/MIS\\_Selected\\_Readings.pdf](http://www.migrationinformation.org/Feature/MIS_Selected_Readings.pdf) (Consultado em 23 de Outubro de 2012).

Hoff, Jens. 2003. A Constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awareness in research. In *Governance as a social political communication*, ed. Henrik Bang Bang. Manchester: Manchester University Press.

Holanda, Sérgio Buarque de. 1936. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.  
International Organization for Migration. 2010. *World Migration Report 2010 – The future of migration: building capacity for change*. Genebra: International Organization for Migration.

Jefferson, Ronald. 1994. Institutions, institutional effects and institutionalism. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell e Poul J. DiMaggio, 143-163. Londres: Chicago Press.

Kapur, Devesh. 2001. Diasporas and Technology Transfer. *Journal of Human Development*, 2(2): 265-286.

Keohane, Robert. 1941. *International institutions and state power : essays in international relations theory*. Boulder: Westview Press.

Laganá, Giulia. 2007. Co-development: “win-win” solution for all or burden sniffing opportunity for the developed world? *Solidar*, Abril de 2007.  
[http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/Solidar\\_co\\_development\\_per.pdf](http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/Solidar_co_development_per.pdf) (consultado em 20 de Setembro de 2010).

Leitão, José. 2008. O processo de institucionalização das associações de origem imigrante. In *Migrações e participação social – As associações e a construção da cidadania em contexto de Diversidade – O caso de Oeiras*, Maria Margarida Marques, Rui Santos e José Leitão (colab.), 23-46. Lisboa: Fim de Século.

Levitt, Peggy e Nina Glick Schiller. 2010. Conceptualizar a simultaneidade: uma visão da sociedade assente no conceito de campo social transnacional. In *Estado-Nação e migrações internacionais*, coord. Maria Margarida Marques, 28-85. Lisboa: Livros Horizonte.

Levitt, Peggy. 1998. Social Remittances: Migration-driven, Local-Level Forms of Cultural Diffusion. *International Migration Review* 32(4), Inverno de 1998: 926-948.

Malheiros, Jorge Macaísta et al. 2007. *Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.

Malheiros, Jorge. 2007. Os brasileiros em Portugal – a síntese do que sabemos. In *Imigração Brasileira em Portugal*, org. Jorge Malheiros, 11-38. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.

Maynt, Renate. 2003. New Challenges to Governance Theory. In *Governance as social and political communication*, ed. Henrik Bang, 27-40. Manchester: Manchester University Press. 27-40.

Melo, Marcus André Barreto e Pedro Luis Barros Silva. 2000. O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. *Carderno 48 Unicamp – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*.

Mendes, Felismina. 2010. Reflexões sobre o associativismo imigrante em Portugal. *Revista Migrações*. Número Temático Associativismo Imigrante: 233-236.

Meyer John e Richard Scott. 1994. *Institutional Environments and Organizations; structural complexity and individualism*. Londres: Sage.

Meyer, John et al. 1994. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, ed. John Meyer, Richard Scott e associados, 9-27. Londres: Sage.

Meyer, John. 1994. Social Environments and Organizational Accounting. In *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, ed. John Meyer, Richard Scott e associados, 121-135. Londres: Sage.

Meyer, John e Brain Rowan. 1991. Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, ed. Walter W. Powell e Poul J. DiMaggio, 42-61. Londres: Chicago Press.

Milesi, Rosita; Fantazini, Orlando. 2008. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior - O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em [http://rede-brasileira.eu/atividades/i\\_conferencia\\_comunidades\\_brasileiras\\_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniIaConferenciaRio.pdf](http://rede-brasileira.eu/atividades/i_conferencia_comunidades_brasileiras_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniIaConferenciaRio.pdf).

Mohann, Giles. 2002. Diaspora and development. In *Development and Displacement*, ed. Jenny Robinson, 77-140. Oxford: Oxford University Press.

Newland, Kathleen. 2003. Migration as a factor in development and poverty reduction. In Migration information source: selected readings on migration and development, Migration Policy Institute, Kimberly Hamilton et al., 1º de Novembro de 2003: 5-10. [http://www.migrationinformation.org/Feature/MIS\\_Selected\\_Readings.pdf](http://www.migrationinformation.org/Feature/MIS_Selected_Readings.pdf) (Consultado em 23 de Outubro de 2012).



- 
- Oliveira, Gilson Batista. 2002. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*. 5(2): 37-48.
- Olson, Mancur. 1998. *A lógica da Acção Colectiva*. Oeiras: Celta Editora.
- Pereira, Francisco. 2010. Associativismo migrante e participação política: que respostas para os novos tempos? *Revista Migrações*. Número Temático Associativismo Imigrante: 237-240.
- Peixoto, João e António Vasco Marques. 2006. Análise do mercado de remessas Portugal/Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Multilateral de Investimentos. <http://www.iadb.org/news/docs/PortugalBrasil.pdf> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).
- Piper, Nicola. 2008. The 'Migration-Development Nexus' Revisited from a Rights Perspective. *Journal of Human Rights*, 7(3): 282-298.
- Ribeiro, Darcy. 1995. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras
- Robinson, Jenny. 2002. *Development and Displacement* – Introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz et al. 1995. *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Rossi, Pedro. 2007. Remessas de imigrantes: estudo de caso de brasileiros em Portugal. In *Imigração Brasileira em Portugal*, org. Jorge Malheiros, 135-154. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural.
- Sabatier, Paul et al. 1993. *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sales, Teresa. 1999. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo; Cortez
- Santos, Boaventura de Sousa. 1998. *Reinventar a Democracia*. Oeiras: Gradiva.
- Sardinha, João. 2010. Estratégias identitárias e esquemas de integração: os posicionamentos das associações angolanas, brasileiras e da Europa de Leste em Portugal. *Revista Migrações*. Número Temático Associativismo Imigrante: 60-77.
- Saurugger, Sabine. 2011. Constructivism and Public Policy Approaches in the EU: From ideas to power games. Paper apresentado na *EUSA 20ª Biennial International Conference*. Boston. [http://euce.org/eusa/2011/papers/11b\\_saurugger.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/11b_saurugger.pdf) (consultado em 23 de Maio de 2012).
- Schierup, Carl-Ulrik. 2006. Migration, Citizenship, and the European Social Model. In *Migration, Citizenship, and the European Welfare State, A European Dilemma*, Carl-Ulrik Schierup et al. Oxford Scholarship on line.

Scott, Richard. 1994. Institutions and Organizations: Towards a Theoretical Synthesis. In *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, ed. John Meyer, Richard Scott e associados, 35-79. Londres: Sage.

Sen, Amartya .1999. *Development as Freedom*. Nova Iorque: Anchor Books.

Skeldon, Ronald. 2010. Managing Migration for Development: Is Circular Migration the Answer?. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Inverno/Primavera. 21-33.

Tatcher, Mark. 1998. The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4): 389-416.

Van Vliet, Marin. 1994. Environment regulation of business: options and constrains for communicative governance. In *Modern Governance – New government society interactions*, ed. Jan Kooiman, 105-118. Londres: Sage.

Warren, Mark E. 2004. Que tipo de sociedade civil é melhor para a democracia? In *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, José Manuel Viegas et al. Oeiras: Celta Editora.

Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organizations*, 46(2): 391-425.

Wendt, Alexander. 1987. The agent-structure problem in international relations theory. *International Organizations*, 41(3): 335-370.

Woolgar, Steeven. 1983. Irony in the Social Study of Science. In *Science Observed*, eds. Karin D. Knorr-Cetina e Michael Mulkay. 1996. Beverly Hills: Sage.

Yanacopulos, Helen. 2002. Think Local, act global: transnational networks and development. In *Development and Displacement*, ed. Jenny Robinson, 205-244. Oxford: Oxford University Press.

Yang, Dean. 2005. International Migration, Human Capital, and *Entrepreneurship*: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks. Discussion Paper No. 531 University Gerald R. Ford School of Public Policy The University of Michigan Ann Arbor, Michigan. <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers526-550/r531.pdf> (Consultado em 23 de Outubro de 2012).