

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 3 | 2015

*O nexo migração-desenvolvimento nas
relações entre diásporas e Estados: o caso
das associações brasileiras e cabo-verdianas
em Portugal*

Iris de Mel Trindade Dias,
Isabel Maria Estrada Carvalhais

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O NEXO MIGRAÇÃO-DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES ENTRE DIÁSPORAS E ESTADOS: O CASO DAS ASSOCIAÇÕES BRASILEIRAS E CABO-VERDIANAS EM PORTUGAL

Iris de Mel Trindade Dias¹
Isabel Maria Estrada Carvalhais²

Resumo: Este trabalho tem como objetivo investigar de que modo os movimentos associativos das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relacionam com a promoção do nexu migração-desenvolvimento, tendo como foco a articulação com os Estados de origem e de acolhimento para o desenvolvimento dos respectivos países de origem e para o autodesenvolvimento das comunidades. Nossa análise se baseia na abordagem das redes de políticas públicas como forma de governança e na categorização proposta por Mohan (2002), autor que considera o que as diásporas podem envolver-se em relações voltadas para o desenvolvimento em, pelo menos, três diferentes dimensões interligadas: *development in, through and by the diaspora*. Sendo assim, a pesquisa de campo, que consistiu em entrevistas semiestruturadas com líderes associativos e representantes diplomáticos, identificou diferenças entre os dois casos, especialmente em termos de maturidade das relações entre associações e Estados, fator que está atrelado à história migratória e à relação estratégica que cada Estado tem com sua diáspora. Foi identificado, ainda, que o autodesenvolvimento das comunidades é a principal esfera de atuação das associações, porém, foram registradas atividades nos outros domínios, marcadamente no caso cabo-verdiano.

Palavras-chave: Nexu migração-desenvolvimento; Associações de imigrantes brasileiras e cabo-verdianas em Portugal, Relações entre diásporas e Estados.

THE MIGRATION-DEVELOPMENT NEXUS IN THE RELATIONS BETWEEN DIASPORAS AND STATES: THE CASE OF BRAZILIAN AND CAPE VERDEAN ASSOCIATIONS IN PORTUGAL

Abstract: This work aims to investigate how the associative movements of Brazilian and Cape Verdean diasporas in Portugal are linked to the promotion of the migration-development nexus, focusing on the relations with the States of origin and with the host State for the development of their countries of origin and for the self-development of these immigrant communities. The analysis is based on the public policy network approach as a form of governance and on the categorization proposed by Mohan (2002), who considers that diasporas can engage in development in, at least, three different dimensions interconnected: development in, through and by the Diaspora. Thus, the field research, which consisted of semi-structured interviews with association leaders and diplomats,

¹ Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho e bolsista da Fundação para a Ciência e a Tecnologia de Portugal (FCT), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Minho e Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail de contato: irisdemelt@hotmail.com

² Professora do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho, Doutora em Sociologia pela Universidade de Warwick, Mestre em Sociologia pela Universidade de Coimbra e Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. E-mail de contato: isabelestrada@eeg.uminho.pt

identified differences between the two cases, especially in terms of maturity of relations between associations and States, which is a factor related to the migratory history and to the strategic relationship that each State has with its diaspora. Was identified also that the communities' self-development is the main sphere of action of associations, however, activities were identified in other areas, notably in the Cape Verdean case.

Key-words: Migration-development Nexus; Brazilian and Cape Verdean Immigrant Associations in Portugal; Relations between diasporas and States.

Introdução

Em um cenário internacional marcado pelo intenso fluxo migratório, o nexa entre migração e desenvolvimento enquadra-se em um vasto debate sobre políticas públicas relacionadas à gestão migratória. Assim, a ligação entre políticas migratórias e de desenvolvimento tem alcançado relevo no âmbito das Nações Unidas, da União Europeia (UE), de países emissores e também dos países receptores. Geralmente, o discurso que envolve estas políticas foca-se na 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 países emissores passaram a investir mais nas suas diásporas enquanto agentes do desenvolvimento, buscando políticas de aproximação aos seus emigrantes e mesmo trabalhando diretamente com eles para alcançar objetivos especificamente ligados ao desenvolvimento.

Nos casos de Brasil e Cabo Verde, encontramos duas tradições emigratórias distintas, assim como dois países com diferentes perfis demográficos, geográficos e econômicos. 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 Ucrâniana (SEF, 2013: 10). Além de serem as duas maiores comunidades imigrantes lusófonas, possuem semelhanças: são comunidades bastante heterogêneas, devido às diferenças entre as ondas migratórias oriundas destes países, e enfrentam desafios semelhantes para a melhoria das condições de vida dos imigrantes laborais e seus descendentes. Devido à necessidade de organização, estas comunidades desenvolveram um atuante associativismo. Ora, partindo da proposta de Mohan (2002), que considera que as diásporas podem envolver-se em relações voltadas para o desenvolvimento em pelo menos três diferentes dimensões interligadas: *development in through e by the diaspora*, foi nosso propósito investigar de que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona com a promoção do nexa migração-desenvolvimento, tendo como foco a articulação com os Estados de origem e de acolhimento para o desenvolvimento dos respectivos países de origem e para o autodesenvolvimento das comunidades. Para tal, focalizámo-nos na análise das redes de políticas públicas como forma de governança para tratar a emergência de relações entre as instâncias estatais e a

sociedade civil no âmbito transnacional - um ambiente complexo que desencadeia relações dinâmicas entre diversos atores, e analisamos as relações entre atores ao longo do ciclo das políticas sobre as migrações. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com presidentes de associações ligadas à comunidade brasileira e à cabo-verdiana e com diplomatas das duas nacionalidades em Portugal. Para examinar este material foi utilizada a análise de conteúdo temática com utilização da técnica de análise categorial acerca do nexos migração-desenvolvimento, das relações entre os Estados e as associações e o ciclo das políticas públicas.

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 desenvolveria nesse processo, a União Europeia (EU) prefere utilizar a expressão ‘nexo entre migração e desenvolvimento’ (Langaná, 2007).

Em 1977, as Nações Unidas lançaram no âmbito do Programa para o Desenvolvimento, o Programa *Transfer Of Knowledge Through Expatriate Nationals*. Mas foi apenas com a Conferência do Cairo sobre População, 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. Nas Nações Unidas, esta temática foi alvo de uma série de ações durante a década de 1990 e, em setembro de 2006, foi realizado o Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento, o qual 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.

Desde que as Políticas de Imigração passaram a integrar o quadro comunitário, a Comissão Europeia busca uma inserção dessas questões nos seus programas de parceria de cooperação para o desenvolvimento com diferentes países e regiões. Entretanto, as ações da UE voltadas para o fomento deste nexos intensificaram-se com maior ênfase no período

do Pós 11 de Setembro, quando a questão migratória ganhou relevo por ter sofrido um processo de securitização. A imigração irregular passou a ser mais do que nunca vista como uma ameaça atrelada ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos.

A abordagem global da imigração vem após os atentados terroristas de Madrid, em 2004, e de Londres, em 2005, buscar uma forma equilibrada para lidar com a questão migratória. Assim, a presidência do Reino Unido no Conselho de Ministros da UE coloca em destaque o conceito de abordagem global, que fundamenta-se na atuação articulada de atores para tratar uma determinada questão multidimensionalmente. Desta maneira, a política de imigração ganhou 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 UE. Dentre eles, destacamos a Comunicação 390 “Migração e Desenvolvimento: algumas orientações concretas”. Nessa comunicação, é ressaltada a importância do papel das diásporas como agentes do desenvolvimento dos países de origem e a necessidade de ajudar os países em desenvolvimento a localizar as suas diásporas e estabelecer contato com elas. Destaca-se, ainda, o papel que as organizações das diásporas podem exercer como interlocutores neste processo.

Considerando este contexto, Yanacopulos (2002: 214)) sublinha a forma 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. Essas discussões giram em torno dos efeitos que as migrações trazem para o desenvolvimento dos países de origem, especialmente a fuga de cérebros, o impacto das remessas e a formulação de políticas que tratem da migração circular, o retorno de migrantes qualificados, a promoção do empreendedorismo imigrante e as relações existentes entre comunidades transnacionais. Para além das remessas financeiras, chamamos atenção às chamadas remessas sociais, as quais consistem em “ideias, comportamentos, identidades, e capital social que fluem do país receptor para o país emissor” (Peggy Levit, 1998: 927). 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.

As Nações Unidas buscaram trabalhar em seus programas um conceito de desenvolvimento associado ao bem-estar econômico e social dos indivíduos, ou seja, um conceito mais próximo da ideia de desenvolvimento humano. Neste amplo enquadramento sobre desenvolvimento, Piper (2008: 283) lança uma reflexão importante para este trabalho, ao abordar o nexo migração-desenvolvimento em sua relação com a concessão de direitos aos imigrantes. Tendo em conta esta necessidade, a autora salienta que este nexo torna-se difícil de consolidar na prática em virtude do caráter temporário de muitas migrações e da falta de documentação migratória legal, que, claramente, coloca barreiras ao gozo pleno de direitos. Portanto, 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. Neste contexto, 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, trataremos o nexo entre migração e desenvolvimento a partir da abordagem trabalhada por Gilles Mohan (2002), na qual o referido nexo relaciona-se com três dimensões que envolvem a diáspora. A primeira é o *development in the diaspora*, ou seja, o uso de redes no país de acolhimento para formação de negócios étnicos, laços culturais e mobilização social. 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 econômico. O autor encara esta dimensão como uma expansão da primeira. A terceira dimensão refere-se 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. Mohan ressalta que estas três categorias, estão interligadas, sendo as relações entre elas bastante dinâmicas e mesmo difíceis de distinguir.

A partir desta discussão, observamos que a diáspora pode envolver-se em diversas dinâmicas que colaboram para o desenvolvimento do país de origem. Mesmo que a eficiência destas seja questionada, há uma tendência dos Estados de origem buscarem o contato com nacionais emigrados e seus descendentes, pois a diáspora pode ser vista como uma fonte de recursos financeiros, transferência de tecnologias, oportunidades econômicas, atitudes progressistas e veículo para a promoção de uma boa imagem do país no exterior (Haas, 2007: 21-23). 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 e a promoção da cultura são ações políticas que trabalham esse campo simbólico.

Posto isto, no próximo tópico discorreremos acerca do conceito de Estado transnacional. 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 formulação e execução dessas políticas.

Políticas do Estado Brasileiro e do Estado Cabo-verdiano para as diásporas em análise

Segundo Glick Schiller (2005: 48-51), a retórica ou ideologia de nação que um Estado adota para identificar seus membros, somada à lei ou grau de inclusão de direitos políticos que confere aos emigrantes e as políticas públicas, programas ou planos que adota em relação à sua diáspora, são os elementos em função dos quais variam as atitudes do Estado em relação a sua população emigrada. Dados esses elementos, o Estado apresenta uma variação de disponibilidade e de capacidade de promover o ativismo transnacional. Neste enquadramento, por exemplo, uma política que determina a nacionalidade por meio dos laços de sangue (*jus sanguinis*), vincula as diásporas aos 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 relacionadas à pertença que liga pessoas que vivem em diversas localizações, e que motiva ações em relação a um território ancestral ou ao seu governo.

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. Assim, emergem políticas de fundo simbólico e também prático, tais como a assistência consular e ministerial. Esta extensão da atuação estatal pode ter como pano de fundo os interesses relativos aos elementos anteriormente expostos sobre os benefícios que uma diáspora pode trazer ao país de origem, tais como interesses econômicos e ligados à política externa em áreas específicas, como promoção da língua e outros fatores que relacionam-se com o *soft power*³, por exemplo, como a promoção da cultura e de ideais políticos. Nesse enquadramento, Levitt & Glick Schiller (2010: 54) categorizam os Estados de acordo com a relação que estabelecem com a diáspora da seguinte forma:

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

Categoria	Categoria	Exemplos
Estado-nação transnacional	- Os emigrantes são considerados membros estáveis da nação - Os representantes do Estado assumem responsabilidades parciais para com os emigrantes - Conferem dupla cidadania ou dupla nacionalidade	Portugal, Brasil, República Dominicana, Cabo Verde ⁴
Estado estrategicamente seletivos	- Encorajam algumas formas de nacionalismo político e econômico - Pretendem controlar de modo seletivo e estratégico as ações da diáspora - Podem conceder incentivos fiscais e de pertença, mas geralmente não concedem direitos políticos	Índia, Barbados, Turquia, Irlanda, Haiti
Estado desinteressado e delator	- O emigrante é visto com desconfiança - Não concede direitos extensivos	Cuba (geralmente ditaduras têm posições semelhantes)

FONTE: Informações retiradas de Levitt e Glick Schiller (2010: 54) o quadro é de construção nossa.

Como exemplo, observamos as Constituições de Brasil e de Cabo Verde. Na Constituição Brasileira de 1988 chamamos atenção para as Emendas Constitucionais que modificaram a aliena “c” do Artigo 12º sobre a Nacionalidade, que trata dos nascidos no estrangeiro de pai ou mãe brasileira. O texto original de 1988, apesar de contemplar a possibilidade de aquisição de nacionalidade por registro em repartição brasileira, para os não registrados, estabelecia que a opção da nacionalidade só poderia ser feita se este viesse a residir no Brasil antes da maioridade. Após as emendas de 1994 e 2007, a redação atual contempla a possibilidade de registro em repartição no exterior sem restringir a idade

³ 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.

⁴ No original, Levitt & Glick Schiller (2010: 54), Cabo Verde não é referenciado como exemplo de Estado transnacional, entretanto, este também pode ser identificado como tal.

máxima de retorno ao Brasil, podendo a pessoa optar pela nacionalidade brasileira, em qualquer tempo depois de atingida a maioridade.

Destacamos, ainda, 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 de 1994, foram colocadas exceções nos casos em que o Estado receptor reconhece a nacionalidade originária e nos casos de imposição de naturalização pela norma estrangeira como condição para permanência no território ou gozo de direitos civis. Mais uma vez observa-se uma 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, não estabelece restrições à aquisição de dupla nacionalidade. Sobre a concessão de direitos aos expatriados, o Artigo 22º, referente ao Princípio da Universalidade, sublinha 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.

A menção aos emigrantes na Constituição da República Cabo-verdiana não fica restrita aos artigos que tratam da nacionalidade. Como exemplo, 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 “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 entre Estado e suas associações da diáspora.

A diáspora brasileira e as políticas de Estado

O Brasil, até a década de 1980, era caracterizado como um país de imigração. Entretanto, a partir dessa década, esta situação começou a ser revertida em virtude de uma série de fatores ligados (embora não exclusivamente) à recessão econômica que reduziu as oportunidades do mercado de trabalho, incentivando muitos jovens a emigrar. Além disso, fatores atrelados à insatisfação com a qualidade de vida, como a falta de segurança, somados à globalização e à diminuição dos custos dos meios de transporte e comunicação (fenômenos que facilitam a articulação de redes migratórias transnacionais), também impulsionaram o movimento emigratório no Brasil.

De acordo com estimativas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (2012: 20)⁵, cerca de 2,5 milhões de brasileiros vivem no exterior, número que apresenta uma redução, se comparado com a estimativa de 2008, que apontava entre 3 e 3,5 milhões. Esta população emigrada apresenta um perfil diversificado, sendo composta tanto por profissionais qualificados, quanto por indivíduos de baixo nível educacional. O fenômeno migratório implicou a emergência de múltiplos desafios para a comunidade brasileira, tais como discriminações laborais e raciais, condições de vida precárias e, não raras vezes, exploração por empregadores, bem como por máfias, em particular no tocante a redes de prostituição. Por conseguinte, iniciou-se a organização da comunidade emigrada nos vários países de acolhimento para exigir a proteção de seus direitos tanto por parte do país acolhedor, quanto por parte do próprio Estado brasileiro. Neste cenário, Milesi e Fantazini (2008: 4), ressaltam que o movimento gerado pela organização dos emigrantes, originário no contexto destas adversidades, foi capaz de chamar a atenção do Estado, da academia e da sociedade brasileira, fato que ensejou debates e a abertura de novos espaços de diálogo⁶.

⁵ Essas estimativas reúnem dados de Relatórios Consulares. Vale ressaltar que tais dados podem apresentar discrepância com a realidade devido a existência de brasileiros indocumentados. Tal dificuldade de contabilização é reconhecida pelo Itamaraty.

⁶ Neste contexto, estas organizações promoveram eventos que foram importantes para o reconhecimento das reivindicações das comunidades emigradas. Destacamos alguns eventos que representam momentos importantes de mobilização da sociedade civil, tais quais, O Primeiro Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira, em 1997, que reuniu em Lisboa representantes do movimento associativo de países diversos, acadêmicos, jornalistas e representantes do Estado brasileiro. Em seguida os encontros mais importantes deram origem a documentos que traziam a reivindicação de políticas públicas para os emigrantes, como o Documento de Lisboa no Encontro Ibérico de Comunidades Brasileiras no Exterior, em

Toda essa movimentação da sociedade civil gerou frutos que puderam ser vistos a partir de iniciativas do Estado brasileiro. Em 2006, foi criada a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB), que tem entre suas prioridades auxiliar a integração harmônica das comunidades nos países de acolhimento e tomar medidas para a valorização e autodesenvolvimento dessas comunidades, mantendo-as ligadas ao Brasil. A criação desta Subsecretaria marca o início de uma nova fase de aproximação do Estado com a diáspora. Nesse ensejo, em 2008, foi realizada a I Conferência Brasileiros no Mundo, um evento que teve como objetivo estabelecer um diálogo consistente com os representantes da diáspora para apresentação de demandas e busca de soluções para os problemas destas comunidades. Neste mesmo ano, o então 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, ressaltando a contribuição dada por meio da divulgação da cultura e pelo envio de remessas. Nesse pronunciamento, a assistência e a proteção dos emigrantes é colocada como a única maneira de “retribuir essa contribuição” (Pronunciamento do Presidente Lula em 2008).

Neste contexto, a situação das comunidades no exterior é identificada como uma prioridade dentro do governo Lula e dentro do Itamaraty. A Conferência Brasileiros no Mundo, foi encarada como um momento histórico de aproximação da diáspora brasileira com o Estado. Como exemplo, o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 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 que além do emigrante levar sua cultura, ele pode trazer de volta retornos no campo cultural e econômico, ressaltando a importância do Estado encontrar formas do emigrante participar da vida política e cultural do país (Amorim, 2008, documentário da I Conferência Brasileiros no Mundo).

Neste encontro, surgiram as bases para a formação de um Conselho de Representantes (em um formato com maior grau de institucionalização que os Conselhos de Cidadãos que surgiram na década de 1990) e da organização das reivindicações que passaram a ser trabalhadas de forma contínua. Foi também neste momento que surgiu a proposta de criação da Rede da Diáspora Científica. A maior parte dos convidados da diáspora para este evento eram representantes associativos. Neste evento, foi ressaltada

2002, a Carta de Boston, na Primeira *Brazilian Summit*, em 2005, e o Documento de Bruxelas, no II Encontro de Brasileiras e Brasileiros na Europa, em 2007.

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 nessas áreas, assim como aquelas atinentes ao melhoramento dos serviços consulares, regularização documental e representação política (tanto no âmbito da comunidade como no da representação parlamentar).

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 a expedição do Decreto 7.214/2010, que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior, institui as Conferências Brasileiros no Mundo e cria o Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior. Dentre as diretrizes desta política, destacamos: a promoção do autodesenvolvimento das comunidades, inclusive por meio da prestação de serviços consulares de segunda geração nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura; o incentivo à inserção dos emigrantes na sociedade local sem que estes percam os vínculos com o Brasil; e a realização de parcerias para o aproveitamento de comunidades específicas, como a científica, cultural, jurídica, política e esportiva, a fim de promover o Brasil, sua cultura e produtos.

A IV Conferência só ocorreu em 2013. Nesse ano, o Decreto 7.214/10 foi alterado pelo Decreto 7.987/13, para incorporar as modificações que apresentaram-se necessárias a partir da avaliação das experiências das atividades anteriores. Com a alteração, as Conferências Brasileiros no Mundo deixaram de ser obrigatoriamente anuais. Em contrapartida, poderão ser realizadas reuniões de trabalho com membros do Conselho de Representantes no Brasil ou no Exterior.⁷

Nessa Conferência, o trabalho de aprimoramento dos eixos de trabalho continuou. Entre eles, destacamos que na mesa temática Associativismo e Políticas para a Comunidade foi ressaltada a importância dos Conselhos Locais aproximarem-se das associações e do Itamaraty instruir os Chefes de Postos a estabelecer estreito contato com

⁷ Outra alteração importante ocorreu na reformulação do Conselho de Representantes, que deixa de ser composto por 16 membros eleitos e passa a ser composto pelo conjunto de Conselhos Locais de Cidadãos ou de Cidadania. Os Conselhos de Cidadania são compostos por membros eleitos pela comunidade e os Conselhos de Cidadãos são compostos por pessoas convidadas pelo Chefe do Posto, geralmente precisam ser compostos dessa forma em localidades onde o associativismo ainda não está bem desenvolvido.

os líderes associativos, de modo a que possam ser sensíveis às questões que envolvem a comunidade. Além disso, foi ressaltada a importância de ser criada uma regulamentação do apoio institucional para as associações.

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. O Itamaraty também apostou na divulgação de informações, como notas informativas e cartilhas no Portal Brasileiros no Mundo e criou a Plataforma Comigrar como um espaço de diálogo permanente com múltiplas funcionalidades para a discussão das questões migratórias.

A partir das informações expostas, observamos que o Brasil reconhece o potencial que a diáspora representa em termos de desenvolvimento do país e vem trabalhando para valorizar este potencial.

Com o crescimento econômico do Brasil nos últimos anos, houve um retorno maciço de brasileiros. Neste contexto, o Estado tem direcionado um de seus eventos, a Semana do Trabalhador, para orientar aqueles que pretendem retornar. Devido à necessidade de divulgar informações úteis acerca do retorno, em 2013, o Itamaraty lançou o Portal do Retorno, em parceria com os Ministérios do Trabalho e Emprego e da Previdência Social, com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e com Caixa Econômica Federal (CEF).

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, que recentemente passou do grupo de Países Menos Avançados para o dos Países de Desenvolvimento Intermédio. Devido ao seu caráter insular, este país não tem terras férteis para o desenvolvimento da agricultura, tendo suas principais atividades em torno da pesca e do turismo. De acordo com censo de 2010, nas ilhas há 491.875 habitantes, enquanto a população emigrante e seus descendentes é bastante superior à diminuta população residente) - malgrado a disparidade de estimativas, que se situam entre os 199.644, segundo o *Development Research Centre on Migration Globalization and Poverty* (2007) e os 518.180, segundo o extinto Instituto de Apoio ao Emigrante – IAPE (1998)⁸.

⁸ Dados retirados do Relatório **Migração em Cabo Verde: perfil nacional 2009** (2010: 18).

Devido às crises alimentares e à falta de emprego, a emigração tem sido por muitos encarada como uma oportunidade, ao longo de toda a história cabo-verdiana. Desta forma, houve tanto a emigração de trabalhadores não-qualificados e semiquilificados, quanto a de profissionais qualificados e estudantes.

As remessas financeiras têm sido altamente importantes para a economia no sentido direto de custear necessidades básicas, mas também para a mobilização de negócios locais, que por sua vez, geram empregos. De acordo com dados do Banco de Cabo Verde (2013), as remessas representavam 9,8% do PIB do país.

Face a este cenário, o Estado Cabo-verdiano tem incluído a relação com a diáspora na sua agenda para o desenvolvimento. Tal inclusão passa pelas tradicionais políticas de manutenção dos laços com a diáspora e de apoio aos emigrantes em diversas áreas. Desde a sua independência em 1975, Cabo Verde tem demonstrado o reconhecimento da importância da diáspora para o desenvolvimento econômico e social do país, expresso na criação de estruturas governamentais voltadas para a emigração, na celebração de acordos bilaterais e multilaterais na área da segurança social, e na implementação de programas para a exploração do potencial da diáspora em vertentes diversas⁹.

Cardoso (2008: 199-200) indica que a questão emigratória ganhou destaque desde os primeiros programas dos Governos do Estado Cabo-verdiano, enfatizando também que esta presença apresentou certa evolução a cada programa governamental. No programa de 1981-1985, por exemplo, é enfatizado o papel dos emigrantes na reconstrução do país com menção à atração de seus investimentos para aplicação em setores produtivos. 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 sublinhada a importância 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 estratégico para o Estado.

⁹ Logo após a independência, foi criado um departamento estatal responsável pelos assuntos da emigração ligado ao 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.

Em 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.¹⁰

Em 2010, foi criado o Ministério das Comunidades, momento visto como um marco das políticas para os emigrantes. Este Ministério, ao qual o antigo instituto está subordinado, tem como objetivos auxiliar as comunidades na sua afirmação, regularização e desenvolvimento e projetar Cabo Verde por meio de sua cultura. Dentre as suas principais atribuições destacamos, além de promover a integração nos países de acolhimento, manter os cabo-verdianos ligados à vida cultural, econômica e política do país, apoiar o associativismo e incentivar o empreendedorismo emigrante.

Ao destacarmos a sequência dos programas de governos, observamos que existe o incentivo à participação da diáspora no movimento associativo com a intenção de estabelecer parcerias para a realização dos objetivos do Estado. 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. Este Congresso que vem sendo realizado desde 1996, teve na sua origem a promoção feita por importantes lideranças associativas cabo-verdianas em Portugal que desejavam fomentar o diálogo sobre os problemas enfrentados pela diáspora em vários países de acolhimento.¹¹

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 às dificuldades de entrada nos tradicionais

¹⁰ 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 e no Programa de 2006-2011, destaca-se o intuito de melhorar a rede de serviços no exterior, fato que revela a preocupação com as dificuldades sociais enfrentadas pelos emigrados.

¹¹ O congresso, de ocorrência quadrienal, ganhou entretanto um formato institucionalizado com a criação da Associação dos Quadros Cabo-verdianos da Diáspora. A cada edição existe uma temática a ser abordada. O primeiro tema foi “Nação Cabo-verdiana e a sua Expressão no Mundo”, sendo a segunda “A Caboverdianidade: uma Força para a Ação”. A primeira dizia respeito especialmente à caracterização da diáspora, seus problemas e sua ligação com Cabo Verde. Na segunda, a promoção do desenvolvimento do país aparece de forma explícita. No III Congresso, o tema foi “As Segundas Gerações da Diáspora Cabo-verdiana”. No IV Congresso 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”.

países receptores, tem reduzido as taxas de emigração nos últimos anos. Em paralelo, Cabo Verde incentiva e orienta o retorno de emigrantes qualificados e daqueles que queiram investir no país. O Instituto das Comunidades buscou também incentivar a diáspora 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 Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Com esses exemplos vimos que Brasil e Cabo Verde procuram ativamente manter vínculos estreitos com as associações da 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 migratórias desses Estado. Pudemos observar, ainda, que o interesse de aproximação às diásporas desenvolveu-se de forma diferente nos dois países. Cabo Verde, com tradição emigratória bastante antiga, desde os primórdios da sua estruturação como Estado, buscou sempre um diálogo forte com sua diáspora. Enquanto isso, o Estado brasileiro foi despertando ao longo do tempo para a realidade da diáspora, em grande parte devido à pressão que as comunidades exerceram ao longo das décadas mais recentes de emigração brasileira, para os problemas que esta enfrentava.

Associações da diáspora brasileira e da diáspora cabo-verdiana em Portugal

A literatura sociológica identifica duas funções estratégicas na atuação das associações de imigrantes: a conservação, difusão e afirmação dos padrões culturais próprios dos imigrantes e as estratégias de inserção e integração na sociedade receptora. Com a Revolução 1974, iniciou-se um fluxo imigratório das ex-colônias 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, foi a pioneira do associativismo imigrante.

São identificadas três fases do associativismo imigrante em Portugal. A primeira, nos meados da década de 1970 e de 1980, foi a fase de intervenção de emergência, quando o maior objetivo era atender às necessidades básicas dos recém-chegados. Na primeira metade da década de 1990 foi a fase de intervenção das associações como agentes de integração socioeconômica dos imigrantes, quando iniciou-se a mobilização política em

prol dos direitos de cidadania dos imigrantes e seus descendes. A partir de meados da década de 1990, iniciou-se a fase de maturação do movimento associativo. Nesta fase, as associações ganharam um estatuto jurídico próprio, com o Decreto-lei 115/99 e alcançaram proeminência nas discussões sobre elaboração de políticas públicas, passando de atores políticos *de facto*, a atores políticos também *de iure* (Carvalhais, 2010). Neste cenário, as associações ganharam um caráter político reivindicatório e emergiu um processo de profissionalização nessas entidades (Albuquerque et al. 2000).

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 imigrantes foi a criação do cargo de Alto Comissário para Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), em 1996, e do Conselho Consultivo para Assuntos da Imigração (COCAI), em 1998, para a participação e colaboração das associações e de outros parceiros sociais para as políticas públicas voltadas aos imigrantes. Ao longo dos anos, esta entidade foi sofrendo diversas transformações. A primeira ocorre em 2002, por meio de uma reestruturação ditada pelo Decreto-lei 251/2002, tendo sido em seguida reorganizado pelo Decreto-lei 27/2005 (Carvalhais, 2010). Em 2007, o Decreto-lei 167/2007 transformou o ACIME em ACIDI (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural), que surge como 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 (Leitão, 2008: 26-29)). Entretanto, mais recentemente, em 2014, o ACIDI deu lugar ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM)¹². No entendimento do atual governo de centro-direita formado pela coligação PSD/CDS-PP, o Alto Comissariado busca assim acompanhar a realidade do fenómeno migratório em Portugal, que viu descer a sua população imigrante nos últimos anos (OCDE, 2014) e aumentar a sua diáspora para valores próximos dos valores dos anos 60 do século passado.¹³

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. Podemos

¹² Como as entrevistas foram realizadas em 2012, os entrevistados referiram-se ao ACIDI em suas falas.

¹³ A população estrangeira residente legal em Portugal era, segundo o SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de 401 320 pessoas em 2013, ao passo que em 2009, último ano de crescimento, era de 454 191. Da mesma forma, a emigração subiu em flecha, tendo-se registado só em 2013 cerca de 110 mil saídas (Pires et al., 2014).

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 UE.

Até o ano de 2012, havia 131 associações reconhecidas pelo Alto Comissariado, destas 6 eram brasileiras e 24 Cabo-verdianas (ACIDI, 2012: 46). A mais antiga associação de imigrantes brasileiros em Portugal, a Casa do Brasil, fundada oficialmente em 1992, funcionou ativamente como ponte entre os brasileiros e o Estado Português nos processos de regularização extraordinária e continua nesta tarefa de consulta e colaboração por meio do COCAI, da Plataforma de Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal e nas ativas relações com os projetos do ACM. A Casa do Brasil também manteve constante diálogo com representantes do Estado Brasileiro. Além do I Simpósio de 1997, em 2009 organizou a primeira reunião entre as associações ligadas à comunidade brasileira em Portugal e participou na coordenação do primeiro encontro da Rede de Brasileiras e Brasileiros na Europa, em Barcelona.

No fim da década de 1990, quando a concentração de brasileiros na região metropolitana de Lisboa aumentou consideravelmente, foram criadas novas associações brasileiras. Apesar disso, os brasileiros têm um movimento associativo pequeno, se comparado ao Cabo-verdiano. Mesmo assim, estas associações são atuantes e possuem certo grau de representatividade quer perante o Estado Português, quer dentro do COCAI, seja na forma de ocupação de acentos, seja na própria constituição do colégio eleitoral responsável pela escolha dos membros deste Conselho.

A comunidade cabo-verdiana foi a precursora do associativismo imigrante no país. A Casa de Cabo Verde, hoje Associação Caboverdeana¹⁴, fundada em 1969, deu início a um movimento associativo que ganhou dimensões bastante robustas ao longo do tempo. Segundo Mendes (2010: 235), a razão de existir um 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

¹⁴ A grafia do adjetivo “caboverdeana” refere-se ao nome original da Associação, tendo em vista as diferenças ortográficas.

objetivo de fazer este movimento associativo mais forte e coeso, foi criada em 2005 a Federação das Organizações Caboverdeanas. Dentre os objetivos da Federação, destacamos o objetivo político presente nos seus estatutos, aí se ressaltando a importância da criação de condições para a participação democrática nas instituições políticas e na atividade pública no âmbito local e nacional, de modo a fomentar a ideia de “integração, como factor de desenvolvimento político, económico e social” (Estatuto da Federação das Organizações Caboverdeanas de Lisboa).

Ao considerarmos os objetivos das associações, percebemos que estas entidades são importantes para o nexa migração-desenvolvimento pois, uma vez integrado, o imigrante tem mais capacidade de atuação e com a manutenção do elo com seu país de origem, pode para aí canalizar recursos obtidos no exterior para o seu desenvolvimento. A partir dessa perspectiva, podemos encarar esse nexa de forma cíclica, em que, simultaneamente, a integração e a manutenção dos vínculos com o país de origem podem potencializar o autodesenvolvimento das comunidades, que, mais capacitadas podem transferir remessas económicas e sociais para o país de origem e atrair investimentos para esse país, bem como difundir sua cultura, seus valores e seus produtos.

Tendo em conta que nesse ciclo as relações entre as associações das diásporas com os Estados de origem e de acolhimento são fundamentais para o alcance de objetivos estabelecidos em termos de políticas públicas, no próximo tópico, discorreremos sobre as relações Estado-sociedade civil no contexto da globalização.

Relação Estado-sociedade civil: interdependência e redes de políticas públicas num cenário transnacional

A interação dos Estados com atores da sociedade civil, especialmente no cenário transnacional, deflagra um eminente cenário de interdependência e cooperação que vem sendo estudado nas últimas décadas. Sendo o nexa migração-desenvolvimento alvo de ações políticas dos Estados, as associações, enquanto representantes da sociedade, estão interessadas no processo de *agenda-setting*, formulação, implementação e avaliação dessas ações, logo, são importantes *stakeholders*. Por essa razão, importa analisar como esses atores se relacionam com os Estados, tendo em conta o chamado ciclo da política pública, o qual 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 as constelações de poder, as redes

políticas e sociais e as práticas político-administrativas. O nosso enfoque será dado às redes.

Tal necessidade de incorporar novos atores no ciclo das políticas públicas vem sendo abordada no estudo da organização em redes. Estas redes expressam uma forma de governança em um contexto de complexidade, no qual as organizações da sociedade civil ganham espaço. A abordagem das redes como forma de governança salienta as estruturas de relações entre os atores interessados em uma política pública, os quais apresentam interdependência de recursos materiais e não materiais para a tomada de decisão, tanto na formulação como na implementação dessas políticas. Neste enquadramento, essas estruturas caracterizam-se por meio da observação de variáveis como grau de intensidade, normatização, padronização e frequência das interações. Estas redes também são reconhecidas como estruturas de governança onde os atores podem desenvolver as suas estratégias de atuação e de troca de recursos. Nesta abordagem, a unidade de análise pode ser as relações interorganizacionais suas estruturas e processos (Borzel, 1997: 4).

Kooiman (1994: 1-4) 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 político, como a valorização da participação democrática. Este autor faz uma distinção entre *governing/governança* e *governance/governança*. *Governing* é empregue para designar formas sociopolíticas nas quais atores do setor público e do setor privado agem em conjunção, enquanto *governance* corresponde aos padrões que emergem das atividades de governação de atores sociais, políticos e administrativos. Kooiman define ainda a governabilidade como sendo o equilíbrio entre as necessidades de governação (problemas) e as capacidades de governação (soluções). Este autor 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 dos dois setores tornam-se objeto de interação. Kooiman encara esse 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, já que nenhum tem a informação suficiente para agir em um contexto de complexidade, dinamismo e diversidade.

As interações são centrais no pensamento de Kooiman (1994: 37-38), uma vez que as questões de dinamismo, complexidade e diversidade são explicitamente baseadas em processos interativos. Nesse sentido, estas características formam as bases dos sistemas sociopolíticos contemporâneos, que compreendem atores, interações, problemas soluções, controle, gestão, necessidades e capacidades. Portanto, a governação e a governança deste sistema têm de ser igualmente dinâmicas, complexas e diversificadas devido à divisão de tarefas e de responsabilidades exigida. A dinâmica corresponde às diferentes forças atuando ao mesmo tempo. Ela pressupõe uma interação composta pelos seguintes elementos: ação, estrutura e cada uma das unidades da interação. Sendo assim, cada elemento corresponde a uma força que tenciona a interação

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 desempenham, mas também com a centralidade, a intensidade e as esferas de interações do sistema em questão. A complexidade relaciona-se com a crescente diferenciação, especialização e variedade que o ambiente social apresenta. A diversidade também relaciona-se com estes fatores, porém, enquanto a complexidade diz respeito às relações, a diversidade refere-se aos componentes dessa interação, ou seja, à diversificação dos atores envolvidos no sistema com suas diferentes características, poderes e interesses.

Hoff (2003: 46-50)¹⁵ faz o enquadramento das redes de políticas públicas como instituições políticas a partir de uma perspectiva construtivista que encara as instituições políticas, entre elas as redes de políticas públicas, como práticas regularizadas que conseguiram sedimentar-se e ganharam um caráter relativamente regular. Baseado no pensamento de Giddens, Hoff ressalta que as instituições políticas são criadas em processos de decisão e implementação política, de acordo com as relações entre agência e estrutura, as quais são capazes de se influenciar mutuamente. Este autor afirma que para que as redes de políticas públicas possam ser vistas como instituições políticas é preciso notar algumas considerações. Entre elas: que as práticas regularizadas devem ser o ponto

¹⁵ 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.

de partida para a análise das redes, as quais estão (ainda que não necessariamente) ligadas a um gerenciamento que vem de cima; que 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; que 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, que as relações de poder devem ser analisadas nas investigações sobre como as redes constituem-se, formalizam-se e regulam-se.

Neste enquadramento, notamos a importância de explorar os processos que envolvem a formação e o funcionamento das redes, tendo em vista que os atores envolvidos estão em uma relação de interdependência de recursos e responsabilidades motivadora de relações que, ao mesmo tempo, são moldadas e modeladoras das estruturas institucionais.

O movimento associativo brasileiro e cabo-verdiano em Portugal e a promoção do nexu migração-desenvolvimento

O trabalho empírico tem como propósito explorar de que modo o movimento associativo das diásporas brasileira e cabo-verdiana em Portugal se relaciona com a promoção do nexu migração-desenvolvimento, tendo como foco suas relações com os Estados de origem e de acolhimento. A partir desta questão, desenvolvemos as seguintes hipóteses:

- a) As associações podem ser plataformas da promoção do nexu migrações-desenvolvimento, agindo por si sós ou em cooperação com outros atores interessados neste nexu, como a UE, os Estados de origem e os de acolhimento;
- b) 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;
- c) Cabo Verde possui maior interesse na promoção da diáspora como agente direto do desenvolvimento, enquanto para o Brasil esse nexu é menos explícito e relaciona-se a questões de integração dos imigrantes e promoção do Brasil no exterior.

Analizamos a atuação das associações por meio de suas páginas oficiais e posteriormente por entrevistas semiestruturadas com seus presidentes. Foram também entrevistados representantes diplomáticos de Brasil e de Cabo Verde em Portugal para

elucidarmos que papel estes Estados atribuem às suas diásporas no que concerne ao desenvolvimento e como as representações desses Estados têm se relacionado com as associações da diáspora em Portugal.

Tendo em conta que as associações reconhecidas pelo ACM 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 selecionar as associações a partir do universo daquelas reconhecidas pelo Alto Comissariado. A partir desses critérios, selecionamos três associações brasileiras: Casa do Brasil de Lisboa (CBL), Associação Brasileira de Portugal (ABP), ambas na Região Metropolitana de Lisboa e a Associação Mais Brasil (AMB), situada no Porto. E três associações cabo-verdianas: Associação Caboverdeana de Lisboa (ACL), Federação das Organizações Caboverdeanas e Associação Unidos de Cabo Verde, todas na Região Metropolitana de Lisboa. Realizamos ainda entrevista com a presidente de uma associação da comunidade lusófona, a Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania (ALCC).

Para análise desses dados utilizamos a técnica de análise de conteúdo temática, pois este tipo de análise nos permite ter uma visão abrangente dos sentidos das falas dos entrevistados. Neste enquadramento, utilizamos como base a categorização de Mohan (2002), desenvolvendo seus componentes a partir da exploração da literatura e da observação dos objetivos políticos dos Estados e das associações.

Tabela 2 - Dimensões do desenvolvimento e seus componentes

<i>Development in the diaspora</i>	<i>Development through the diaspora</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
		- Difusão da cultura e dos produtos

FONTE: As categorias referentes às dimensões do desenvolvimento são de Mohan (2002: 104). O quadro é de criação nossa com o acréscimo da última linha com as questões.

Com o desdobramento das categorias indicadas no quadro acima, procuramos nas relações entre os atores, as atinentes aos componentes do ciclo de políticas: *agenda-setting*, elaboração, implementação e avaliação das políticas, buscando inclusive captar alguma das

percepções dos atores acerca donexo para examinar de que modo percebiam o envolvimento das suas organizações nesse processo. Neste enquadramento, serviram de referência as relações entre os atores, caracterizadas pelos seguintes componentes: interdependência de recursos materiais e imateriais, cooperação, conflito, comunicação e arranjos institucionais formais e informais. A partir da exploração e da análise das entrevistas sobre essa base temática, expomos as considerações seguintes.

Em uma análise das atividades desenvolvidas pelas associações, tanto brasileiras quanto cabo-verdianas, vemos a relação com o nexo estudado, especialmente no *development in the diaspora* ao considerarmos que elas têm como objetivos principais, ações que visam a integração dos imigrantes em prol do seu bem-estar socioeconómico, tais quais prestação de apoio jurídico e psicológico e na busca de emprego. Além disso, as associações também promoviam atividades culturais variadas e comemorações relacionadas aos países de origem – atividades que podem potencializar o *development by the diaspora*.

Quase todas as associações contavam com algum financiamento de projetos ou eventos pontuais por parte do ACIDI, órgão responsável pela distribuição dos recursos oriundos do Fundo Europeu destinado à integração dos imigrantes. A exceção era a Associação Brasileira de Portugal, que tinha como principal parceiro público patrocinador da sua atividade mais perene (um torneio de futebol para brasileiros e imigrantes de outras nacionalidades), a Câmara Municipal do Seixal. A estreita colaboração com o poder público local também foi identificada em outras associações.A

Associação Lusofonia, Cultura e Cidadania trabalhava com as Juntas de Freguesia no projeto Identidade Cidadã. Nesse projeto, havia uma troca de recursos materiais e imateriais entre as entidades (e.g. a associação utilizava espaços das Juntas como ponto de atendimento e até viatura para transportar materiais diversos, enquanto as Juntas divulgavam as atividades da associação e beneficiavam-se do seu banco de voluntários para prestar apoio à comunidade local). Esta associação estava incluída nas Redes Sociais de Lisboa das Juntas de Freguesia da Sé e da Ameixoeira.

Todos os presidentes relataram boas relações com o Estado Português. Como exemplo dessa interação, ressaltamos a consulta acerca das políticas para os imigrantes, por meio da participação no COCAI, da implementação de projetos variados com o financiamento do ACIDI, para os quais as associações concorrem a partir da abertura de editais. Foi possível verificar que a maioria das associações também possuía funcionários a

trabalhar nos Centros de Apoio à Integração dos Imigrantes, pois há um protocolo com o ACIDI que propicia o aproveitamento desses profissionais pelo Estado português, que beneficia-se da vantagem das suas experiências junto às comunidades. Além disso, três associações cabo-verdianas possuíam mediadores no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para facilitação de procedimentos burocráticos em benefício dos emigrantes.

Também foi possível observar que as associações que prestavam serviço de apoio jurídico, psicológico e de assistência social aos imigrantes geralmente conseguiam financiamento do ACIDI para manutenção de profissionais. Ainda assim, foi comum ver o envolvimento de estagiários e voluntários nessas atividades. Em termos de assistência social, destacamos a Associação Unidos de Cabo Verde, que desde 1985 possui o estatuto de Instituição de Prestação de Serviço Social (IPSS) e, por isso, 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 da Infância da Associação que trabalhava em 2012 com 75 crianças, sendo esta a principal atividade da Associação. Além disso, esta associação mantém duas lojas de cidadania para apoiar sócios e não sócios em questões de documentação, apoio ao emprego e em candidaturas para formação. Esta atividade é apoiada pelo ACIDI e pelo SEF, órgãos nos quais a Unidos de Cabo Verde também possui mediadores.

Identificamos que a UE, além de ser considerada um parceiro por intermédio do ACIDI, chegou a estabelecer contatos diretamente com algumas das associações. A Casa do Brasil recebeu um apoio para recursos materiais no início da organização da sede, a partir da busca isolada de seu representante em uma visita a Bruxelas e, atualmente, um membro da direção faz parte de uma rede europeia de mulheres. O presidente dessa associação ressaltou que com a abertura de projetos em Portugal, a busca por recursos vindos diretamente da UE não era frequente. Em contrapartida, o presidente da Associação Caboverdeana informou que a associação estava a preparar-se para concorrer a financiamentos europeus.

Por sua vez, a Federação das Organizações Caboverdeanas havia participado entre 2008 e 2010, no projeto financiado pela Comissão Europeia com apoio do Estado Português e gerido pelo Estado de Cabo Verde, intitulado *Dias de Cabo Verde*, que tinha como objetivo selecionar residentes em Portugal, Holanda e Itália para realizar missões de formação ou de contrato empresarial em Cabo Verde. Neste sentido, a Federação trabalhou justamente na divulgação dos objetivos do projeto junto às associações e à comunidade

para a captação de voluntários interessados. O presidente da Unidos de Cabo Verde relatou por seu turno que estava a participar de um projeto da UE relativo à formação pedagógica, mas que no passado já havia participado do projeto *Equal* (2001-2009) relativo à inovação de práticas para acesso ao mercado de trabalho e inclusão social.

Na época das entrevistas, a Associação Lusofonia Cultura e Cidadania possuía um projeto que era financiado e articulado diretamente pela UE, intitulado *Juventude em Ação*¹⁶. Ademais, o Programa de Retorno Voluntário Sustentável, do qual essa associação também participava, possuía uma estreita parceria com a UE.

Nos chamou a atenção o envolvimento da ALCC com o Programa de Retorno Voluntário Sustentável na América Latina, pois a questão do retorno esteve presente em nossos roteiros, mas apenas esta associação tratava deste assunto diretamente em um projecto¹⁷. Este programa envolve um processo que estimula o desenvolvimento humano e econômico do retornado e, por conseguinte, o retorno pode refletir-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. Neste processo, a ALCC colaborava na seleção dos beneficiários, pois era necessário preencher requisitos específicos, como não necessitar sair de Portugal com urgência.

As relações com o Estado de origem, assim como as relações mais diretas com a UE, podem ser encaradas como uma manifestação do *development through the diaspora*, pois a busca de recursos e apoios baseiam-se em uma rede transnacional que vai além do país de acolhimento. Sendo assim, no que diz respeito às relações com os Estados de origem, trataremos primeiro do caso brasileiro e em seguida do cabo-verdiano.

O presidente da Casa do Brasil relatou o processo de pressão realizado a partir da década 1990 para que o Estado Brasileiro assumisse responsabilidade para com os emigrantes, enquadrando sua participação nesse processo como um importante contributo para o nexu migração-desenvolvimento. Este presidente apontou que desde sempre a sua associação tem mantido relações informais intensas com o Estado brasileiro. São

¹⁶ Projeto organizado e realizado pela ALCC em conjunto com a Associação Cultural Ginga Brasil Capoeira e financiado pela UE com intermédio da Agência Nacional da Juventude, tem como objetivo promover a compreensão mútua entre jovens de diferentes origens culturais no espaço europeu com estímulo à cidadania europeia.

¹⁷ Outros presidentes (como o da Casa do Brasil, associação que encaminhava os interessados no retorno para buscarem a OIM, e o da Associação Brasileira de Portugal) demonstraram preocupação sobre a temática do retorno, mas sem darem conta de atividades específicas no âmbito das suas associações.

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 MRE e da Câmara dos Deputados. Nestes encontros, as associações tentaram colocar a promoção de políticas públicas para os emigrantes na agenda do Estado.

Foi mencionada ainda, a participação da Casa do Brasil na criação das condições para a assinatura do chamado Acordo Lula entre Brasil e Portugal, o qual tratava, entre outras questões, da legalização extraordinária de mais de 20 mil brasileiros. Foi citado também que a Sub-procuradoria 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, então, deste processo de diálogo e pressão que emergiram as Conferências 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, avaliação e prestação de contas.

Ao considerarmos o estado das relações das associações com as representações diplomáticas, notamos que dois dos quatro 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, por isso, consideraram que os períodos de aproximação são oscilantes. Mesmo assim, todos os presidentes apontaram que têm boas relações com a Embaixada e com o Consulado. A presidente da Mais Brasil, em relação ao Consulado do Porto assinalou que eram sempre convidados para 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. Em contrapartida, a presidente da Associação Lusófona mencionou que havia troca de contatos sobre eventos culturais com a Embaixada, mas destacou que não havia apoio para a integração dos brasileiros nem para o retorno voluntário. Reconheceu todavia que a realização das Conferências Brasileiros no Mundo tinha sido um avanço representativo do esforço do Estado brasileiro.

Nas entrevistas com o Embaixador do Brasil junto à Missão da CPLP, com a Cônsul-Adjunta e com a Conselheira responsável pelas comunidades verificamos que, conforme o direcionamento da política governamental, a aproximação com a diáspora está

a compor um objetivo importante e contínuo do Estado. Apesar de ter sido admitido pelo Embaixador que o Brasil demorou a despertar para as necessidades e para a importância de sua diáspora, este diplomata ressaltou que existe uma identificação das atividades desenvolvidas pelos emigrantes com o interesse nacional de divulgar a cultura e os produtos brasileiros, compondo, assim um instrumento de *soft power*.

Nesse sentido, a Cônsul-Adjunta admitiu que a relação do Consulado com as associações ainda era muito desarticulada, sendo essa uma queixa do próprio Cônsul. Como exemplo dessa falta de articulação, foi mencionado que para a organização da Semana do Trabalhador em Lisboa, ocorrida em 2012, pouco tempo depois da realização da entrevista, não tinha sido fácil reunir-se com os líderes associativos para divulgar o evento. Frente a esse cenário, a diplomata refletiu sobre a razão da dificuldade de articulação, observando que talvez esta deficiência existisse tanto por falha do Consulado, como por falta de busca de aproximação por parte das associações. Entretanto, foi declarado que era de total interesse estreitar esses laços, sendo ressaltado que quando o novo Cônsul assumisse em Julho de 2012, a nova gestão já começaria com este propósito de continuidade de aproximação.

De acordo com a Conselheira 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. Sendo assim, a diplomata ressaltou que as relações com as associações eram ainda informais. A Conselheira ressaltou a importância das associações devido a sua capilaridade, pois elas estão de fato mais perto da comunidade. Foi ressaltado que as associações auxiliavam o consulado na prestação dos chamados serviços de segunda geração, pois o 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.

Quanto ao Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior, criado em 2010 sob a base de representações regional, tanto as lideranças quanto os diplomatas entrevistados apontaram que este Conselho não tinha proximidade com o movimento da diáspora em Portugal. Nesse cenário, ressaltamos que tanto a reforma do Conselho, o qual ganhou um formato de confederação de conselhos em 2013, quanto a reivindicação de formas de parcerias de caráter institucionalizado mais forte com as representações estiveram em discussão da Conferência Brasileiros no Mundo de 2013.

No que concerne às relações da representação cabo-verdiana com as associações, em termos de comunicação e interações, todos os presidentes assumiram ter uma boa comunicação com a Embaixada, tendo facilidade de acesso para serem ouvidos no que fosse necessário.

No tocante ao Estado Cabo-verdiano, foi interessante notar que utiliza as associações para descentralizar os serviços de aquisição de documentos por via eletrônica, um serviço oferecido pela Seção Consular da Embaixada, a partir de unidades chamadas de Casa do Cidadão, por isso, todas as três associações possuíam aquele serviço já em funcionamento. O presidente da Associação Caboverdeana ressaltou que tinha intenção de fazer com que a associação funcionasse 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 ligados às datas comemorativas de caráter cívico do país, como a Independência e do estabelecimento da Constituição de Cabo Verde. A facilidade de acesso à comunicação com os diplomatas cabo-verdianos foi, aliás, salientada pela presidente da associação lusófona, que considerou ser este um caso contrastante com o brasileiro, afirmando que até recentemente era mais fácil falar com uma autoridade portuguesa do que com um diplomata brasileiro.

O presidente da Federação das Organizações Caboverdeanas também ressaltou a boa relação que a representação de Cabo Verde mantém com a diáspora. Como exemplo, mencionou que além das reuniões coletivas das associações 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, e que contou com o apoio de Cabo Verde e do ACIDI para a deslocação 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.

Para além das tradicionais atividades culturais e daquelas voltadas para a integração dos imigrantes, identificamos atividades das associações cabo-verdianas que estiveram mais explicitamente ligadas à colaboração que a diáspora pode dar a Cabo Verde. Além do Programa *Dias de Cabo Verde*, por meio do qual o então Instituto das Comunidades buscou fomentar uma colaboração direta dos emigrados, destacamos a atuação dos emigrantes residentes em Portugal por meio da colaboração dos membros da Federação para o Congresso dos Quadros Caboverdeanos da Diáspora, evento do qual nasceu a ideia

da criação do Banco Caboverdeano de Negócios. Em consonância, o presidente da Associação Caboverdeana vislumbrava a colaboração de sua associação para o desenvolvimento de Cabo Verde por meio da iniciativa do apoio ao Encontro dos Jovens Investigadores Caboverdeanos, evento que ajudou a criar quando estava na universidade. Este líder via na formação de quadros qualificados um importante motor para o desenvolvimento, ressaltando que nesses encontros, os cabo-verdianos espalhados pelo mundo podem apresentar seus projetos desenvolvidos ou a desenvolver em benefício de Cabo Verde.

Ao entrevistar a Responsável pelas Comunidades, notamos, mais uma vez a importância da diáspora para o país, posto que a funcionária referiu que para o governo de Cabo Verde a diáspora sempre foi considerada a décima primeira ilha. Como exemplo da necessidade de manter a diáspora vinculada à terra natal, foi mencionado que se tentado deslocar o centro das comemorações da independência, de modo a percorrer diferentes países onde se encontram as comunidades cabo-verdianas. Também foi mencionado o esforço para a criação e manutenção de plataformas virtuais, como a Casa do Cidadão, e outra mantida pelo Ministério da Cultura para o cadastro de artistas cabo-verdianos. 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 ao país.

A respeito do relacionamento da Embaixada com as associações, foi ressaltado que a ligação com estas entidades é extremamente valorizada devido ao reconhecimento do apoio direto que prestam aos cidadãos e da sua utilidade como representantes da comunidade. Foi pois sublinhado que era uma preocupação da Embaixada estar em contato com as associações e buscar formas de capacitá-las para conseguir recursos e desenvolver projetos.

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 aonexo migração-desenvolvimento, foi mencionada a importância das associações 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, conseguiria realizar mais facilmente projetos em seu país de

origem. Neste sentido, a Responsável pelas Comunidades concebia como maior inspiração dos cabo-verdianos trabalhar para conseguir manter a sua vida em Cabo Verde e ajudar a sua família.

Na época da entrevista, Fevereiro de 2012, foi observado na página da Embaixada que a nova Embaixadora teve uma reunião com os líderes associativos ao iniciar a sua gestão. Este fato revela uma valorização do diálogo das representações diplomáticas com o movimento associativo, fato que o Estado Brasileiro ainda não aquilatou por completo como importante.

As relações mapeadas compõem uma rede interativa que reflete uma dada conjuntura de governança. Neste contexto, vimos que o processo de construção destas parcerias, especialmente no caso brasileiro, envolveu um longo caminho de construção do diálogo por meio do estabelecimento de vias de comunicação e aproximação cada vez mais intensas. Este processo interativo reflete-se no fato de que todos líderes associativos ressaltaram, de formas variadas, que suas associações gozavam de reconhecimento, confiança e mesmo prestígio perante os Estados de origem e de acolhimento. Estes elementos emergiram espontaneamente nas falas dos entrevistados, revelando como o processo interativo envolve a construção de confiança e reconhecimento da legitimidade dessas entidades que, por sua vez, reflete-se na articulação de parcerias e trocas entre os atores, de modo a constituir uma rede mais robusta e atuante.

Considerações finais

Com a exposição dessas informações, observamos que a dimensão do *development in the diaspora* é a que ganha maior destaque na atuação das associações, pois os objetivos dessas organizações relacionam-se muito estreitamente com questões vinculadas à integração, à preservação dos laços culturais e à mobilização social dos imigrantes.

Seguindo a linha de pensamento de Piper (2008), notamos que as capacidades dos imigrantes de promoverem este nexa está fortemente ligada ao acesso e à manutenção de direitos ao longo de suas trajetórias migratórias. Nesse sentido, as associações desempenham um papel fundamental na orientação jurídica em prol da legalização dos imigrantes, facilitando o seu acesso a todo um conjunto de direitos que os tornam 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 detectar nas entrevistas referentes ao caso brasileiro que os líderes associativos e os diplomatas 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 país como fatores positivos para do nexo migração-desenvolvimento, assim como a divulgação da cultura e dos produtos nacionais.

Notamos 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, como as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia, podem também ser parceiros de relevo no desenvolvimento de atividades das associações.

Além do Estado Português, os Estados de origem podem ser enquadrados como colaboradores para o *development in e through the diaspora*, pois estes também estão empreendendo esforços, geralmente em conjunto com as associações, para promover o bem-estar social das comunidades emigradas. Pôde ser percebida a diferença em termos de maturidade do Estado cabo-verdiano em comparação ao brasileiro em termos de relação com as associações em Portugal. Constatámos, 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. 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, como a descentralização dos serviços da Casa do Cidadão. Em semelhança, observamos que existem trocas de recursos materiais e não-materiais nos dois casos, porém, enquanto a representação brasileira apresenta ainda uma recente troca de recursos, tais quais cedência de espaço físico e troca de informações, observa-se que no caso de Cabo Verde existe alguma expressão, mesmo que pequena, ao apoio financeiro a atividades das associações, assim como a preocupação em capacitá-las para concorrer a recursos externos.

Em termos de *development by the diaspora*, a promoção da cultura e dos produtos do país de origem é a dimensão que destaca-se em termos de envolvimento das associações, sendo reconhecido nos dois casos como um fator de desenvolvimento para o

país de origem. A experiência das entrevistas revelou que os cabo-verdianos respondiam mais assertivamente sobre a colaboração que as associações ou a diáspora poderiam dar ao país de origem, enquanto os líderes brasileiros, a princípio, hesitavam mais em fazer a associação entre os dois elementos do nexu. A ideia de ser um dever cívico dar um contributo ao país de origem também foi identificado com mais força nas falas dos cabo-verdianos. A maior diferença talvez recaia sobre as iniciativas das associações ou de outros organismos, como a UE, em termos de trabalhar de forma mais direcionada o desenvolvimento do país de origem em conjunto com as associações.

Por meio da observação 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 emigradas e de busca de aprofundamento das interações. A diferença mais perceptível deve-se, no entanto, ao fato 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 precisou ter sido mais pressionado pela sociedade 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 e às suas necessidades internas, o caminho para a consolidação dessas políticas foram distintos. Neste enquadramento, o discurso caboverdeano que enfatiza o papel da diáspora no desenvolvimento do país é mais antigo, enquanto no caso brasileiro, a ação e o discurso do Estado neste sentido ainda é muito incipiente, mas já apresenta manifestações.

Vimos que os Estados e as associações possuem interesse na cooperação, sendo 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. Enquanto isso, o Brasil está trabalhando em uma recente

aproximação com a diáspora, a qual está ganhando arranjos institucionais mais formais que estão a ser aprimorados, como o Conselho de Representantes. Foi constatado que o Estado brasileiro tem se relacionado com as associações principalmente em aspectos relativos à colocação de uma agenda e 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 à implementação, o Brasil tem procurado o auxílio do movimento associativo para tentar dar conta dos serviços consulares de segunda geração devido à atual falta de recursos. Sendo assim, observou-se que a relação com o movimento associativo em Portugal está ainda bastante restrito à colocação da agenda e a elaboração de políticas e muito pouco ainda aponta para o caminho da implementação, com a predominância de formas não institucionalizadas de interação. Entretanto, a necessidade de institucionalização de parcerias foi colocada na pauta da Conferência de 2013.

Posto isto, podemos dizer que o Estado e as associações possuem uma interdependência de recursos. Em destaque, apontamos o conhecimento aprofundado destas comunidades que as associações oferecem ao Estado, sendo que, em troca, as associações podem beneficiar-se de uma eventual política posta em prática, a qual pode determinar a destinação de recursos para suas atividades.

Além disso, essas interações representam a existência de um ambiente democrático e participativo que confere legitimidade às ações tanto dos Estados quanto das associações. Pudemos observar que a complexidade das sociedades envolvidas na investigação impulsionou o interesse em uma cooperação crescente entre diversos atores, que isoladamente não conseguiriam dar respostas coerentes à complexidade dos problemas envolvidos nos fenômenos migratórios.

O nexó migração-desenvolvimento representa pois um discurso e uma estratégia que está a ser incorporada em políticas públicas com o intuito de atrelar uma dimensão positiva à mobilidade humana e para que políticas nesse sentido se consolidem é preciso que os diversos atores envolvidos nesse fenômeno cooperem. Em suma, o nexó migração-desenvolvimento é um fenômeno social, político e mesmo ideológico muito complexo que merece ser estudado em toda sua riqueza de sentidos, dimensões e contradições¹⁸. Como

¹⁸ Neste estudo não foi possível captar e expor elementos de conflito e relações de poder na rede, assim como não tivemos oportunidade para desenvolver com maior profundidade mais elementos do ambiente institucional no qual se inserem as redes estudadas. Por isso, apontamos estas questões como devendo ser aprofundadas no estudo desse tema. 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 outros trabalhos.

acreditamos ter ficado claro neste artigo, o estudo empírico como o que efetuamos, é o que agrega mais valor na exploração desta temática, na medida em que traz à luz como na prática as relações são construídas e desenvolvidas para que este nexu seja consolidado.

Referências bibliográficas⁺

ACIDI. Relatório de Atividades 2012. Disponível em:

[http://www.acidi.gov.pt/cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+do+ACIDI+\(2012\)](http://www.acidi.gov.pt/cfn/4d346bd641db7/live/Relat%C3%B3rio+de+Atividades+do+ACIDI+(2012)). Acesso em 20 mai. 2014.

ALBUQUERQUE, Rosana et al. **O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo Imigrante em Portugal**. Oeiras: Celta Editora, 2000.

ASSOCIAÇÃO CABOVERDEANA DE LISBOA. Atualidades – ACV. Disponível em: <http://www.acaboverdeana.org/categoria/acv/>. Acesso em 10 ago. 2012.

ASSOCIAÇÃO MAIS BRASIL – Quem somos. Disponível em:

http://www.maisbrasil.pt/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=28. Acesso em 20.jan. 2012.

ASSOCIAÇÃO UNIDOS DE CABO VERDE – Apresentação da Associação. Disponível em: <http://unidoscaboverde.com.sapo.pt/AUCVPOR.pdf>. Acesso em 20 jan. 2012.

BANCO DE CABO VERVE, 2013. Relator Anual de 2012. Disponível em:

<http://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/RCA2012.pdf>. Acesso em 20 mai. 2014.

BORZEL, Tanja. What's so special about policy networks? - An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance. **European Integration Online Papers** (EIoP). Vol. 1, nº 6, 1997. p. 1-28. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>. Acesso em 10 Jul.2013.

BRASIL. Decreto nº 7.987, de 17 de Abril de 2013. Altera o Decreto nº 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. Brasília, 2013.

BRASIL, MRE – SGE. **Diplomacia Consular, 2007 a 2012**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BRASIL. Decreto nº 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, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

CABO VERDE. Constituição da República de Cabo Verde. Praia, 1980 – Revisão de 2010.

CARDOSO, Kátia. A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana'. In GÓIS, P. (Org.). **Comunidade(s)**

Cabo-verdiana(s): Múltiplas faces da imigração Cabo-verdiana. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2008, p. 195-208.

CARVALHAIS, I. E. Migrantes e Residentes de Origem Lusófona em Portugal – Evolução do sistema político-jurídico de direitos de cidadania, **Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations**, Braga, v. 4, 2010, p. 57-75.

CASA DO BRASIL DE LISBOA – Atividades Permanentes. Disponível em: <http://www.casado brasil.info/index.php/atividades-permanentes>. Acesso em: 25.jan.2012.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ai Comité das Regiões. Migração e desenvolvimento: algumas orientações concretas (COM (2005) 390 final de 1.9.2005), Bruxelas, 2005.

CONGRESSO DOS QUADROS CABOVERDEANOS DA DIÁSPORA. 2006. A Diáspora Caboverdeana e o Desenvolvimento de Cabo Verde: Um Desafio de Cidadania. Disponível em: <http://www.congressocv.org/04-congresso.php>. Acesso em 12. jan. 2012.

FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CABOVERDEANAS EM PORTUGAL. Princípios. Disponível em: <http://www.federacao cv.org/apresentacao.php>. Acesso em 10. Jul.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2010. Conferências Brasileiros no Mundo – III Edição. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg>. Acesso em 10.mar.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2009. Brasileiros no Mundo: II Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=cbTHw2chNvg>, <http://www.youtube.com/watch?v=WbuyIiT21Bg>. Acesso em 10.mar.2012.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2008. I Conferência Brasileiros no Mundo. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=Q5R_3RMZdkY. Acesso em 10.mar.2012.

FREY, Klaus. Políticas Públicas; um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº. 21, 2000, p..211-259. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>. Acesso em 12 jul. 2014.

GLICK SCHILLER, Nina. Long distance nationalism. In: M. Ember, C. R.; SKOGGAGAR, I. (Eds.). **Encyclopedia of Diasporas: Immigrants and refugees cultures around the world**, Vol. 1. Nova York: Kluwer Academic Plemum Publishers, 2005, p. 570-580.

GLICK SCHILLER, Nina; FOURON, Georges. **Georges woke up laughing: Long-distance nationalism and the search for home**. Durham: Duke University Press, 2001.

HAAS, Hein de. Remittances, Migration and Social Development - A Conceptual Review of the Literature. **Social Policy and Development Programme**, Paper no 34, United Nations Research Institute for Social Development, 2007. Disponível em: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/unrisd-remittances-mig-dev>. Acesso em 23 out.2013.

HOFF, Jens. A Constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awareness in research. In: BANG, H. (Ed.). **Governance as a social political communication**. Manchester: Manchester University Press, 2003, p. 41-57.

INSTITUTO DAS COMUNIDADES. 2012. Programas/Projetos. Disponível em: http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=12. Acesso em 10.mai.2012.

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance – New government society interactions**. Londres: Sage, 1994.

LAGANÁ, Giulia. Co-development: “win-win” solution for all or burden sniffing opportunity for the developed world? **Solidar**, abril de 2007. Disponível em: http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/migration/Solidar_co_development_paper.pdf. Acesso em 20.set.2013.

LEITÃO, José. O processo de institucionalização das associações de origem imigrante’. In: MARQUES, M, M, et al. (Org.). **Migrações e participação social – As associações e a construção da cidadania em contexto de Diversidade: O caso de Oeiras**. Lisboa: Fim de Século, 2008. p. 23-46.

LEVITT, Peggy; GLICK SCHILLER, Nina. Conceptualizar a simultaneidade: uma visão da sociedade assente no conceito de campo social transnacional. In: MARQUES, M. M. (Coord.). **Estado-Nação e migrações internacionais**. Lisboa: Livros Horizonte, 2010, p, 28-85.

LEVITT, Peggy. Social Remittances: Migration-driven, Local-Level Forms of Cultural Diffusion. **International Migration Review**, v. 32, n. 4, p. 926-948.

MILESI, Rosita; FANTAZINI, Orlando. Orlando. 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. Acesso em 08.mai.2012.

MINISTÉRIO DAS COMUNIDADES. **Políticas de Governo em Matéria de Emigração**. 2012. Disponível em: http://www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=26. Acesso em 08.mai.2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **IV Conferência Brasileiros no Mundo**. 2013. Ata da Mesa Temática 6: Associativismo e políticas para as comunidades.

Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/conferencias/2013-iv-conferencia-brasileiros-no-mundo>. Acesso em 20 mai.2014.

MOHAN, Giles. Diaspora and development. In: ROBISON, J. (Ed.). **Development and Displacement**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 77-140.

NAÇÕES UNIDAS. Global Forum on Migration & Development. Disponível em: <http://www.gfmd.org/>. Acesso em 9 dez. 2012.

OECD. 2014. **International Migration Outlook 2014**. OECD Publishing, Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2014/portugal_migr_outlook-2014-34-en. Acesso em 20 nov. 2014.

OIM. **Migração em Cabo Verde: perfil nacional 2009**. Genebra: OIM, 2010.

PORTUGAL. Lei nº 15/99, de 3 de Agosto sobre o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes. Lisboa, 1999.

PIPER, Nicola. The 'Migration-Development Nexus' Revisited from a Rights Perspective. **Journal of Human Rights**, v. 7, n. 3, 2008, p. 282-298.

PIRES, Rui Pena, et al. **Emigração Portuguesa. Relatório Estatístico 2014**. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL, e DGACCP, 2014.

SILVA, Luís Inácio Lula da. 2008. Presidente Lula fala aos emigrantes brasileiros. 2008. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=8vft0ufmKqI>. Acesso em 20 mai.2014

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS, **Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo 2012**. Lisboa: SEF, 2013.

SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS. Estatísticas. Disponível em: <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>. Acesso em 20 nov. 2014.

YANACOPULOS, Helen. Think Local, act global: transnational networks and development. In: ROBISON, J. (Ed.). **Development and Displacement**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 205-244.

Recebido em: Dezembro de 2014;
Aprovado em: Maio de 2015.