

**COMUNIDADE(S)
CABO-VERDIANA(S):
AS MÚLTIPLAS FACES
DA IMIGRAÇÃO
CABO-VERDIANA**

**ORGANIZADO POR
PEDRO GÓIS**

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

Comunidade(s) cabo-verdiana(s): as múltiplas faces da imigração
cabo-verdiana / org. Pedro Góis. – (Comunidades ; 2)

ISBN 978-989-8000-71-2

I – GÓIS, Pedro

CDU 316
314

Promotor

Observatório da Imigração
www.oi.acidi.gov.pt

Coordenador

Prof. Roberto Carneiro
rc@cepcep.ucp.pt

Organização

Pedro Góis

Autores

Pedro Góis, Luís Batalha, Paulo Mendes, Catarina Reis Oliveira, José Carlos Marques, Rui Cidra,
César Augusto Monteiro, Marzia Grassi, Carlos Elias Barbosa, Max Ruben Ramos, Lígia Évora Ferreira,
Kátia Cardoso, Cláudia de Freitas, Rocío Moldes Farelo, Lisa Akesson

Edição

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.)
R. Álvaro Coutinho, 14 – 1150-025 LISBOA
Telefone: (00351) 21 810 61 00 • Fax: (00351) 21 810 61 17 • E-mail: acidi@acidi.gov.pt

Execução Gráfica

Editorial do Ministério da Educação

Primeira Edição

1500 Exemplares

ISBN

978-989-8000-71-2

Depósito Legal

287 075/08

Lisboa, Dezembro 2008

ÍNDICE GERAL

Prefácio	
<i>Roberto Carneiro</i>	7
Introdução	
Entre <i>Janus</i> e <i>Hydra de Lerna</i> : As Múltiplas Faces dos Cabo-Verdianos em Portugal	
<i>Pedro Góis</i>	9
I. Cabo-verdianos em Portugal: “comunidade” e identidade	
<i>Luís Batalha</i>	25
II. A comunidade cabo-verdiana nos Açores	
<i>Paulo Mendes</i>	37
III. Estratégias alternativas de inserção no mercado de trabalho português: O caso dos empresários de origem Cabo-Verdiana	
<i>Catarina Reis Oliveira</i>	67
IV. Práticas transnacionais dos imigrantes cabo-verdianos em Portugal	
<i>Pedro Góis e José Carlos Marques</i>	87
V. Produzindo a música de Cabo Verde na diáspora: redes transnacionais, <i>world music</i> e múltiplas formações crioulas	
<i>Rui Cidra</i>	105
VI. Algumas dimensões da expressão musical cabo-verdiana na Área Metropolitana de Lisboa	
<i>César Augusto Monteiro</i>	127
VII. O direito ao sucesso educativo: jovens cabo-verdianos no contexto educativo português	
<i>Lígia Évora Ferreira</i>	137
VIII. Identidades plurais na Europa Contemporânea: auto-percepções e representações nos jovens de origem africana em Portugal	
<i>Marzia Grassi</i>	155
IX. Vozes e movimentos de afirmação: os filhos de cabo-verdianos em Portugal	
<i>Carlos Elias Barbosa e Max Ruben Ramos</i>	173
X. A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana	
<i>Kátia Cardoso</i>	193
XI. Do silêncio à participação: cabo-verdianos e saúde mental na Holanda	
<i>Cláudia de Freitas</i>	207
XII. The Cape Verdean community in León, Spain: the shift of economic immigrants from the industrial sector to the services sector	
<i>Rocío Moldes Farelo</i>	229
XIII. “They are ungrateful!” Cape Verdean notions of transnational obligations	
<i>Lisa Åkesson</i>	247

ÍNDICE DE QUADROS

– Quadro 2.1 Estrangeiros Residentes nos Açores por nacionalidades – 2007	39
– Quadro 2.2 Distribuição dos cabo-verdianos portadores de Autorizações de Residência, por ilhas – 2007	41
– Quadro 2.3 Data de chegada aos Açores (%)	43
– Quadro 2.4 Antecedentes Migratórios por data de chegada (%)	45
– Quadro 2.5 Razões de vinda para os Açores	46
– Quadro 2.6 Formas como se processou a vinda para os Açores (%)	48
– Quadro 2.7 Período de vinda para os Açores, por ilha de origem (%)	49
– Quadro 2.8 Nível de escolaridade dos migrantes à chegada aos Açores e por períodos (%)	51
– Quadro 2.9 Condição dos migrantes perante o trabalho em Cabo Verde (%)	51
– Quadro 2.10 Condição perante o emprego nos Açores, por sexo (%)	53
– Quadro 2.11 Composição profissional, por sexo (%)	54
– Quadro 2.12 Composição profissional, por ano de chegada (%)	55
– Quadro 2.13 Forma de exercício da actividade laboral	56
– Quadro 2.14 Vínculo contratual, por sexo (%)	57
– Quadro 2.15 Vínculo contratual, por ano de chegada (%)	58
– Quadro 2.16 Outras condições de exercício de actividade profissional	59
– Quadro 2.17 Participação em organização social, política, religiosa e recreativa, por ano de chegada	61
– Quadro 2.18 Projecto em relação ao futuro, por data de chegada (%)	63
– Quadro 3.1 Percentagem de cidadãos nascidos no estrangeiro no número total de empresários no país	67
– Quadro 3.2 Taxas de Empreendedorismo segundo a nacionalidade, entre 1981 e 2001	68
– Quadro 3.3 Taxa de Empreendedorismo segundo a nacionalidade	74
– Quadro 3.4 Pesos relativos de empregadores estrangeiros e cabo-verdianos	80
– Quadro 4.1 Práticas transnacionais dos migrantes cabo-verdianos	100
– Quadro 8.1 Língua mais falada	155
– Quadro 8.2 Factores que definem culturalmente a comunidade	162
– Quadro 8.3 Definição de imigrante	164
– Quadro 8.4 Definição de europeu	165
– Quadro 8.5 Auto-identificação étnico-nacional	166
– Quadro 8.6 Lugar de identificação	167
– Quadro 8.7 Razões a favor da integração de Cabo Verde na União Europeia	168
– Quadro 8.8 Razões contra a integração de Cabo Verde na União Europeia	169
– Quadro 10.1 “O lugar da diáspora na política externa cabo-verdiana” – Síntese das respostas dos entrevistados	205
– Quadro 12.1 Distribution of the Cape Verdean Population in Spain by Years and Principal Autonomous Regions of Residence	231

ÍNDICE DE FIGURAS

– Figura 2.1 Cabo-verdianos portadores de Autorização de Residência nos Açores – 1996-2007	42
– Figura 4.1 População estrangeira residente em Portugal com nacionalidade cabo-verdiana, segundo o sexo	89
– Figura 4.2 Remessas de emigrantes, por país de origem	94
– Figura 10.1 Expansão das medidas <i>vis-à-vis</i> a emigração	199
– Figura 10.2 Relação Diáspora e o País de Origem	201
– Figura 10.3 Importância da política externa	204
– Figura 10.4 Desenvolvimento	204
– Figura 12.1 Important locations in Cape Verdean migration to Spain	233

X

A DIÁSPORA AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO: OS PONTOS DE CONTACTO ENTRE A EMIGRAÇÃO E A POLÍTICA EXTERNA CABO-VERDIANA

KÁTIA CARDOSO
 Centro de Estudos Sociais
 Universidade de Coimbra

“A descoincidência entre o nosso espaço de soberania, de territorialidade estatal (dez ilhas e 4033 km²) e o nacional (as ilhas e a diáspora) propende o Estado a uma acção de geometria variável, nem sempre assente na noção tradicional de soberania”.

(Silva, 2001: 26)

Desde a sua independência Cabo Verde tem conduzido uma política externa subsidiária do desenvolvimento, política essa qualificada como pragmática. A assinatura de um acordo de parceria especial com a União Europeia, bem como a saída do país do grupo de Países Menos Avançados (PMA), são as duas mais recentes “conquistas” de Cabo Verde, um pequeno Estado insular cujas principais fontes de desenvolvimento são exógenas: ajuda internacional e emigrantes/emigração.

Neste artigo aborda-se a relação entre a emigração e a política externa cabo-verdiana, visando-se um duplo objectivo: por um lado, perceber em que medida a relevância da emigração presente nos discursos e programas de governo tem correspondência a nível da implementação de políticas propiciadoras de uma participação activa dos emigrantes quer em Cabo Verde, quer nos países de acolhimento; e por outro lado, analisar de forma genérica a problemática do *lobby* no seio da diáspora cabo-verdiana.

O ponto de partida

Pode um país com uma população expatriada superior à população residente ser alheio a este facto? Em que medida incorpora tal característica na definição da sua política externa e, em última instância, na sua concepção enquanto Estado? Existe correspondência entre a importância atribuída à emigração nos discursos e nos documentos oficiais e a prática, (nomeadamente a disponibilização de meios institucionais e financeiros)?

Foram estas as principais interrogações que nortearam a investigação por detrás deste artigo⁸⁰, no qual pretendo – consciente do seu viés “oficialista” e da ausência da voz e da versão dos emigrantes, e do não aprofundamento de questões centrais – analisar, por um lado, o lugar da

⁸⁰ Este artigo baseia-se no trabalho realizado no âmbito da minha tese de mestrado em Estudos Africanos, intitulada “Diáspora, a décima primeira ilha de Cabo Verde: a relação entre emigração e política externa cabo-verdiana” e defendida em 2004 no ISCTE. Tratou-se de uma investigação qualitativa, tendo como principal

emigração na política externa cabo-verdiana, destacando os mecanismos de protecção legais e institucionais que o governo cabo-verdiano tem criado em prol da defesa do emigrante e da sua integração⁸¹ eficaz, quer no país de origem quer no país que o recebe, e, por outro lado, numa lógica inversa, trazer uma breve reflexão em torno da importância do *lobby* dos emigrantes para o desenvolvimento de Cabo Verde.

1. O governo e a protecção do emigrante cabo-verdiano

A defesa do emigrante pressupõe a existência de acordos diversos, regulamentando as condições de trabalho, os seus direitos e deveres civis e sociais, o regime dos seus bens, etc. Porém, implica também a existência de estruturas de representação diplomática no exterior que apoiem os emigrantes no cumprimento das formalidades que lhes são exigidas, os oriente e os informe, os represente e defenda junto das autoridades do país de acolhimento.

1.1. O quadro institucional

Cabo Verde tem celebrado, no pós-1975, acordos gerais de emigração e no âmbito mais específico acordos de segurança social com vários países, bem como acordos multilaterais, designadamente no quadro da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e da OIM (Organização Internacional das Migrações).

A independência de Cabo Verde viria a juntar ao conjunto dos desafios internos do país, a necessidade de defesa do emigrante, na medida em que, na qualidade de cidadão nacional de um país politicamente independente, ele estaria desligado de qualquer compromisso legal com o Estado Português. Esta foi uma árdua tarefa, porquanto exigiu recursos financeiros e humanos importantes, com a agravante de coincidir no tempo, com a situação de crise económica mundial (1973), com repercussões no campo do trabalho, tendo como consequência imediata, para a emigração, o desemprego, a suspensão ou limitação das correntes emigratórias e o ensaio de medidas de incentivo ao regresso dos emigrantes ao país de origem.

É neste sentido que nos primeiros anos a seguir à independência, foi criado um departamento estatal destinado aos assuntos da emigração, a *Direcção Geral de Emigração e Serviços Consulares*, integrado na estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 1984 foi instituído o *Instituto de Apoio ao Emigrante* (IAPE)⁸², com o objectivo de fazer a ponte entre o emigrante e

metodologia de recolha entrevistas semi-estruturadas realizadas (entre 17 de Janeiro e 11 de Março de 2003) a ministros dos Negócios Estrangeiros, responsáveis pelos departamentos de política externa, assuntos consulares e gabinete de estudos dentro desse ministério, bem como ao presidente do Instituto das Comunidades e às embaixadas cabo-verdianas em Portugal e nos EUA.

⁸¹ Conceito crescentemente criticado e que levanta questões várias (por exemplo, que factores aferem a integração num determinado país? Até que ponto não significa a anulação das características sócio-culturais, linguísticas específicas das comunidades emigradas?) mas que não será, neste artigo, alvo de problematização.

⁸² Através do Decreto n.º 107/84, que depois foi alterado pelo Decreto n.º 133/87, de 12 de Dezembro de 1987.

os organismos estatais, serviços públicos e privados e manter o emigrante ligado a Cabo Verde. No plano externo, o governo tomou medidas no sentido de garantir representação diplomática e apoio consular aos emigrantes. Ao nível interno criou condições que facilitassem o melhor enquadramento possível dos emigrantes, aquando do seu regresso temporário, em férias, ou do seu retorno definitivo.

O IAPE viria a ser substituído, em 2001⁸³ pelo *Instituto das Comunidades* (IC), uma entidade que actua na mesma linha do seu antecessor, isto é, na promoção e execução das políticas dirigidas à diáspora cabo-verdiana. Este organismo pretende ser uma porta do governo, aberta para as comunidades cabo-verdianas no exterior, funcionando sob a alçada do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comunidades. Tem também como atribuições o apoio à integração dos emigrantes nos países de acolhimento e a sua relação com Cabo Verde. Em termos orgânicos o IC possui um Presidente, um Conselho de Administração e um Conselho Consultivo. O Presidente do Instituto é, por inerência deste cargo, o Director Executivo do *Fundo de Solidariedade das Comunidades* (FSC), que conta também com um Conselho Administrativo. Este Fundo foi instituído a pensar nas carências por que têm passado os emigrantes, principalmente no continente africano e nos óbices de integração que enfrentam nos países de acolhimento, a nível geral. Considerado pelos responsáveis pelo sector da emigração como uma necessidade premente para comunidades que chegam a sofrer as privações mais básicas, o Fundo é apontado, por alguns, como uma medida assistencialista⁸⁴.

Para Álvaro Apolo, o Instituto das Comunidades representou uma grande viragem na abordagem da problemática da emigração, visto que *“foi criado para um olhar mais para fora do que para dentro”*, adaptando-se às novas exigências dos emigrantes. Em comparação com a entidade anterior, avalia da seguinte forma o Instituto que preside: *“(...) já somos visíveis a nível da África; a nível da Europa e da América. A nossa actuação tem de ser diferente, não pode ter aquele carácter assistencial como estamos a ter em África, mas temos que privilegiar a componente de informação, a componente cultural também, a componente de ligação a Cabo Verde e a componente do investimento externo, captação do investimento do emigrante”*⁸⁵.

O Instituto das Comunidades pretende, assim, funcionar em parceria com as várias entidades ligadas à emigração, como a Direcção Geral dos Assuntos Consulares, Embaixadas e Consulados, Municípios, ONG e outras organizações e ser uma peça fundamental na coordenação de toda a problemática da emigração.

⁸³ Através da Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2001, de 3 de Setembro.

⁸⁴ Na opinião de José Agnelo Sanches, consultor e então administrador da Garantia, Companhia de Seguros de Cabo Verde, SARL, o Fundo das Comunidades tem mais vocação assistencial do que promocional. Tal facto é, no seu entender, negativo para as comunidades, visto que desta forma não desenvolvem a sua capacidade empreendedora e criativa (Entrevista, 2003).

⁸⁵ Entrevista realizada em 2003.

1.2. O quadro legal: a diáspora nas leis e nos programas de governo

Em termos do quadro legal, a emigração merece honras constitucionais, ou seja, são vários os artigos da Constituição Nacional que expressamente versam sobre a emigração, mais concretamente sobre os direitos e deveres dos emigrantes.

O Artigo 7.º, alínea g, postula que é uma das tarefas fundamentais do Estado: “*Apoiar a comunidade cabo-verdiana espalhada pelo mundo e promover no seu seio a preservação e o desenvolvimento da cultura cabo-verdiana*”⁸⁶. Deste artigo infere-se que os emigrantes são considerados veículo preeminente da divulgação da cultura cabo-verdiana. À luz do Artigo 78.º, alínea e) os emigrantes têm o direito à cultura e incumbe ao Estado “*promover a participação dos emigrantes na vida cultural do país e a difusão da cultura nacional no seio das comunidades cabo-verdianas emigradas*”. De acordo com este artigo, a diáspora é um canal privilegiado para a promoção da cabo-verdianidade no mundo.

É no Artigo 22.º, n.º 2 que se refere explicitamente aos emigrantes como cidadãos cabo-verdianos de pleno direito: “*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*”. No rol dos direitos, liberdades e garantias, neste caso individuais, encontra-se salvaguardada, no Artigo 50.º, a liberdade de deslocação e de emigração: “*Todo o cidadão tem o direito de sair e entrar livremente no território nacional, bem como o de emigrar*”.

Para além dos direitos supracitados, os emigrantes podem participar (isto é, elegendo e sendo eleitos), nas eleições legislativas e presidenciais e, deste modo, juntar ao grande contributo económico que dão ao país, através do envio das remessas, a sua contribuição política. Todavia, apesar desta prerrogativa legal, a participação efectiva nas eleições em Cabo Verde, bem como nos países onde residem, tem sido fraca; para tal concorrem vários factores, entre os quais se destaca a falta de informação e as dificuldades burocráticas. Barros considera que a Constituição, aprovada a 25 de Setembro de 1992 e revista a 23 de Novembro de 1999, é “um dos mecanismos através do qual se estruturou e se completou a integração dos emigrantes no sistema político” (Barros, 2000: 125-126).

No Artigo 5.º da Constituição vemos reconhecido aos cabo-verdianos o direito à dupla nacionalidade, o que revela que o Estado de Cabo Verde quer contar com os emigrantes como “cidadãos de primeira”. Também, no que respeita à *Lei de Nacionalidade*, ela veio trazer duas grandes inovações essenciais para o reconhecimento dos emigrantes como cidadãos cabo-verdianos de pleno direito. Por um lado, a possibilidade dos filhos dos emigrantes, nascidos no estrangeiro adquirirem a nacionalidade cabo-verdiana. Por outro lado, a hipótese de aqueles cidadãos que tenham perdido a nacionalidade voltarem a obtê-la, caso o desejem (terão, para tal, de residir em Cabo Verde durante um período de seis meses). Deste modo, grande parte da diáspora viu reconhecida e

⁸⁶ Todas as citações de artigos da Constituição Cabo-Verdiana foram feitas a partir do livro de ALMEIDA, Geraldo de Cruz e LISBOA, Solange Ramos (2000), “*Constituição da República Cabo-Verdiana*” Praia: Livraria Saber, Lda.

protegida *de jure* a sua condição *de facto* de cidadãos plurais, isto é, de cidadãos que se identificam com o seu país de origem, onde têm as suas raízes e onde querem acompanhar a vida social, política, cultural, etc., mas que, simultaneamente, fazem parte integrante das sociedades de acolhimento.

São vários os exemplos que ilustram a *decalage* entre o que está definido na lei e a sua aplicação na prática. No caso concreto da emigração, verificámos que para além de estar consagrada na *Carta Constitucional*, tem sido item obrigatório dos vários Programas de Governo, desde a existência de Cabo Verde enquanto Estado independente. Até que ponto esta relevância tem tido correspondência prática?

Os dirigentes políticos cabo-verdianos cedo perceberam o papel crucial que os emigrantes podiam desempenhar na tão desejada “Reconstrução Nacional”. Os cabo-verdianos na diáspora foram alvos preferenciais de toda a mobilização do PAIGC (depois PAICV)⁸⁷, em prol da independência do arquipélago. Assim, no programa de governo de 1981-1985 lemos:

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

Para que tal objectivo fosse cumprido, os emigrantes precisavam de ver preenchidos alguns requisitos que tinham que ver com a existência de condições para a sua integração no país de residência e para a sua participação socioeconómica em Cabo Verde. É neste contexto que o Governo de 1981-1985 declarou que envidaria todos os esforços para a abertura de postos consulares, e que, a nível interno, instituiria um organismo que coordenasse a problemática da emigração e auxiliasse o emigrante na sua relação com Cabo Verde, nomeadamente, em relação à aplicação das suas poupanças, ou mesmo sobre os procedimentos em caso de retorno.

No Programa seguinte (1986-1990), o governo faz referência aos efeitos positivos da emigração, principalmente, ao peso das remessas na Balança de Pagamentos (de 1980 a 1984 as remessas significaram 35 a 55% do saldo da balança comercial). Pretendendo alargar o leque de tais efeitos, o governo apelava ao investimento nos sectores da indústria, pesca, construção civil, assim como no sector terciário (comércio e turismo).

Depois de quinze anos de monopartidarismo, em 1991, Cabo Verde entra na vaga da democratização e leva a cabo uma série de reformas, a nível político e económico, indo de encontro a um consenso internacional em torno da democracia como sistema de governo e do liberalismo como modelo económico. A problemática da emigração não ficou de fora desta transição. Os emigrantes foram incentivados a participar activamente nesta nova fase da sociedade cabo-verdiana.

Os governos do Movimento Para a Democracia (MPD) (partido que ganhou as primeiras eleições multipartidárias) perspectivaram também algumas mudanças institucionais, como por exemplo, a

⁸⁷ Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, que depois passou a designar-se, em Cabo Verde, por Partido Africano da Independência de Cabo Verde.

alteração dos estatutos do IAPE e a criação de um Conselho das Comunidades, um órgão consultivo, “(...) um fórum privilegiado de comunicação entre comunidades residentes nos diferentes países e um parceiro fundamental do Estado em tudo o que respeite a políticas específicas dirigidas à diáspora” (Programa de Governo 1995-2000). Foi de igual modo reconhecida a importância dos cabo-verdianos na diáspora estarem a par do que acontece no país, através de notícias actualizadas e serem também tema de programas dos vários órgãos da comunicação social. Assim, o governo considerou prioritário o desenvolvimento de um “serviço adequado de informação (a mais completa, pluralista e actualizada possível)” (Programa de Governo 1995-2000). Actualmente, a Internet (quer através dos jornais *on-line*, quer através das conversas virtuais) desempenha de forma crescente a função de ponte entre os cabo-verdianos no país e nas “ilhas exteriores”.

Começou a ser cada vez mais evidente que convinha ao país conhecer a sua diáspora, e é neste âmbito que o Estado cabo-verdiano, mais concretamente, o governo que elaborou o programa em questão, comprometeu-se a “realizar, incentivar, promover e apoiar estudos estratégicos e pesquisa sobre a emigração e as comunidades cabo-verdianas no exterior e sobre o fenómeno das migrações” (Programa de Governo 1995-2000). O Programa para a VI Legislatura (2001-2005) reconhece a integração das “comunidades no todo nacional como um imperativo da cabo-verdianidade” (Programa de Governo).

A emigração cabo-verdiana, parte integrante da Nação, deve ser encarada não apenas numa perspectiva global do desenvolvimento económico do país, reservando-lhe um espaço de participação e de coexistência com os demais cidadãos, mas também enquanto agente importante para o enriquecimento e divulgação do (nosso)⁸⁸ património sociocultural no efectivo exercício do seu direito de cidadania (Programa de Governo 2000-2005).

O actual programa de governo (2006-2011) considera as comunidades emigradas como “parte incontornável da nação global cabo-verdiana”, propondo várias medidas das quais destaco as seguintes:

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

Programa de Governo 2006-2011.

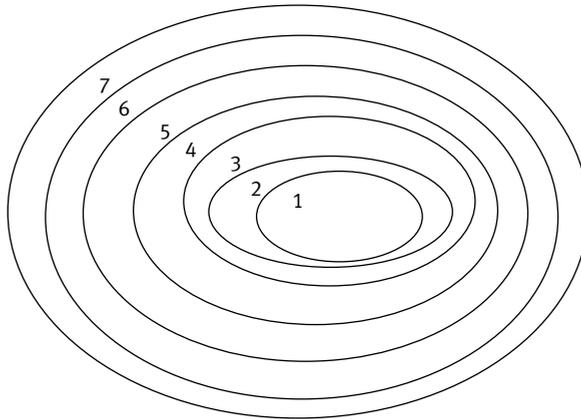
Em suma, depreende-se uma clara evolução nas medidas dirigidas à emigração. As vertentes de protecção consular, incentivo ao envio de remessas, melhoria das condições em caso de retorno, mantiveram-se, surgindo novos focos de atenção, designadamente, a problemática da “segunda geração”, o incentivo à participação dos quadros da diáspora no associativismo,

⁸⁸ O parêntesis é meu.

nomeadamente através, do *lobby* que as organizações e os grupos podem fazer a favor do país. O diagrama seguinte resume e esquematiza essa expansão:

FIGURA 10.1

Expansão das medidas vis-à-vis a emigração



Legenda

- 1 – Abertura de representações consulares.
- 2 – Assinatura de acordos gerais de emigração e de segurança social.
- 3 – Incentivo ao envio de remessas.
- 4 – Criação de um organismo (em constante adaptação) coordenador.
- 5 – Incentivo à participação política (importância da informação).
- 6 – Apelo ao associativismo e ao conseqüente *lobby*.
- 7 – Protecção e assistência às comunidades mais carenciadas.

Analisando a figura, importa referir que as medidas tomadas posteriormente (como por exemplo, o apelo ao associativismo e ao conseqüente *lobby*) não implicam a eliminação das anteriores, isto é, não significa que já estejam totalmente consolidadas. Por outras palavras, o facto do governo de Cabo Verde ter atingido os “anéis” 6 e 7, não significa que tenha “abandonado” os “anéis” 2 e 3. Ou seja, a assinatura de acordos e o incentivo ao envio de remessas continuam a ser medidas (necessárias) levadas a cabo pelos governos, em torno da emigração.

1.3. Entre as medidas e a sua concretização

“Entre as declarações nos programas e nas campanhas eleitorais e a prática vai uma distância grande”⁸⁹.

⁸⁹ Opinião de Jorge Carlos Fonseca, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros, entrevistado em 2003.

A análise da relação entre medidas expressas nos programas de governo e nos discursos e a sua concretização, sua implementação traz à tona um conjunto de elementos que tem que ver com a necessidade de se conhecer melhor a diáspora (é o desconhecimento da realidade da diáspora que tem impedido os governos cabo-verdianos de adoptar as políticas mais adequadas à emigração, é preciso, por conseguinte, um claro investimento no estudo da diáspora), a falta de meios (muitas vezes considerada a principal explicação para a impossibilidade de os governos de Cabo Verde darem a “devida” atenção à emigração), o que impossibilita grandemente que se passe do campo das conjecturas para o da acção concreta.

1.4. Representação Diplomática e Consular

As embaixadas e consulados constituem extensões dos países, e desempenham essencialmente um duplo papel: por um lado, proteger os nacionais e, por outro lado, promover/“vender” as potencialidades do país que representam.

Neste contexto, o meu objectivo é destacar a vertente de “protecção”, ou seja, analisar até que ponto Cabo Verde tem criado condições ou mecanismos que garantam a integração da sua diáspora. A escassez de recursos surge, uma vez mais, como razão central para que a cobertura diplomática e consular cabo-verdiana não seja a ideal, qualitativa e quantitativamente, tendo em conta a comunidade emigrada. Por outras palavras, as restrições orçamentais, a inexistência de recursos apropriados às necessidades, leva a que as representações não prestem o tipo de serviço que desejariam e que, principalmente, a diáspora precisa. Segundo o Director da Política Externa do MNE de Cabo Verde, Dr. Severino de Almeida⁹⁰, cerca de 70 a 80% do orçamento do Ministério vai para as representações no exterior. Uma percentagem muito elevada e que em parte explica a dificuldade em se abrir novos postos consulares e embaixadas e as várias peias no funcionamento das representações existentes. Por exemplo, o Consulado Geral de Cabo Verde em Boston, cuja área de jurisdição é bastante alargada, opera com três funcionários administrativos e um diplomata que é o Cônsul Geral.

É neste contexto que os consulados honorários têm surgido como uma solução viável e menos onerosa que as demais representações no exterior, embora as suas competências sejam reduzidas.

Vemos que para além do aspecto quantitativo se coloca a questão da qualidade do serviço que é prestado. É fundamental que as embaixadas e consulados cabo-verdianos se aproximem das comunidades, possuam uma capacidade institucional mais versátil, mais maleável e adaptável à realidade dos emigrantes e às suas necessidades. Os diplomatas de Cabo Verde precisam sair mais vezes dos “salões” para estarem nos bairros, próximos das comunidades, conhecendo de perto os seus problemas e anseios e as suas potencialidades.

⁹⁰ Entrevista realizada em 2003.

São muitos os que consideram, também, que deverá apostar-se, para além de uma protecção cada vez mais eficaz da diáspora, no aspecto económico, ou seja, na “venda” do país no exterior, assim como no incentivo da participação dos emigrantes na economia do país.

1.5. O lobby na diáspora cabo-verdiana: breves apontamentos

Entre Cabo Verde e os emigrantes cabo-verdianos há uma relação de troca, isto é, o Estado garante a protecção dos emigrantes e a criação de condições para a sua integração nos países que os recebem. E os emigrantes por sua vez, em câmbio, participam no desenvolvimento do país, a nível económico, político e cultural, canalizando as suas potencialidades aos mais diversos níveis para a sua terra de origem. Em teoria, esta troca é tão eficaz quanto maior for o grau de integração nas sociedades de destino e de ascensão na hierarquia social. Em termos gráficos apresento a relação entre a diáspora e o país de origem do seguinte modo:

FIGURA 10.2

Relação Diáspora e o País de Origem



Uma das formas mais frutíferas de os emigrantes ajudarem o seu país de origem é constituírem-se em grupos de pressão, capazes de actuar junto dos governos de acolhimento em prol do desenvolvimento do país natal. Por outras palavras, desenvolverem actividades de *lobbyismo*. O *Dicionário de Política Internacional* define *lobbyismo* como “um sistema diversificado de grupos de pressão que influenciam vários órgãos do poder – legislativo, executivo e judicial” (1986: 232).

É nos EUA que existe a mais forte tradição de *lobbyismo*, prática que se tem generalizado entre os países. Alguns dos grupos de pressão, a par das grandes empresas, são constituídos por emigrantes. Comunidades como por exemplo a irlandesa, a arménia ou a judia têm dado um contributo inestimável aos seus países de origem. Já a comunidade cabo-verdiana neste país, por ser pequena e pouco expressiva e por se encontrar, maioritariamente, nas bases da pirâmide da hierarquia social por comparação a estes grupos de imigrantes (apesar de à escala do arquipélago ser significativa), parece estar, ainda, numa fase bastante incipiente em matéria de *lobby*. Uma das explicações possíveis (numa análise que tem que ser necessariamente multifactorial) para o facto do *lobbyismo* cabo-verdiano nos EUA – podendo se extrapolado para os

demais destinos de emigração – ser “um mosquito no corpo de um elefante” é a falta de organização entre os membros da comunidade, a nível de um movimento associativo mais consolidado. A aposta, relativamente recente, por parte do governo e de outras entidades envolvidas com a problemática no incentivo a um associativismo consciente e profícuo para Cabo Verde resulta, em grande medida, da identificação deste *handicap*.

Na opinião da maioria dos meus entrevistados, não existe uma cultura de *lobby*, e, neste sentido, ela precisa ser fomentada e patrocinada.

A fragilidade ou mesmo a inexistência de *lobbys* no seio da diáspora cabo-verdiana, mais concretamente através das associações, constitui uma das várias preocupações que impulsionou, por exemplo, o Instituto das Comunidades, entre outras actividades, a realizar em 2003, na cidade da Praia, um fórum subordinado ao tema “Movimento Associativo na Diáspora Cabo-verdiana”, que contou com a participação de líderes das associações, organizações cabo-verdianas da diáspora e cientistas sociais. O enquadramento político da emigração deverá passar, também, pelo enfoque nas relações de trabalho com as associações de cabo-verdianos, estruturas criadas e muitas vezes teimosamente mantidas no meio de dificuldades várias. O estabelecimento de relações com as associações é tanto mais importante pelo facto de constituírem as únicas entidades organizadas no seio da emigração, que de um modo mais ou menos eficiente poderão mobilizar os emigrantes.

Concluo este tópico sublinhando a importância de os emigrantes cabo-verdianos almejarem lugares de “destaque” na escala social dos países onde residem, de se organizarem em associações capazes de influenciar os governos e os órgãos decisores, a favor da diáspora e do país de origem.

2. Pontos de contacto entre a política externa e diáspora cabo-verdiana

A condução da política externa é considerada, tradicionalmente, como uma prerrogativa exclusiva dos Estados. No entanto, no caso de Cabo Verde, podemos inferir que houve uma actividade de política externa anterior à existência do próprio Estado. Isto é, o movimento de libertação do país preconizou toda uma série de acções e de negociações internacionais, mais tarde, consolidadas pelo Estado-Nação. Tendo a busca de meios exteriores para o desenvolvimento interno como *leitmotiv*, Cabo Verde tentou sempre conduzir uma política externa que tem sido classificada de pragmática, no sentido em que se tem adaptado às mais diversas conjunturas internacionais e tem gerido positivamente a pequena margem de manobra que lhe é conferida na comunidade das nações.

A política externa cabo-verdiana possui um molde fixo, isto é, um núcleo duro de princípios, de objectivos estruturais, directamente ligados à sua condição de Estado pequeno, arquipelágico, vulnerável e que se resume no conceito de “diplomacia do desenvolvimento”. Esta é uma noção que está presente desde a independência, desde Abílio Duarte, o primeiro responsável pela pasta dos

Negócios Estrangeiros, e que resulta da necessidade que o país tem de angariar recursos externos para o seu desenvolvimento interno. Neste âmbito, a maximização das potencialidades da diáspora, a par da busca de parceiros estratégicos, reveste-se de capital importância.

Os meus entrevistados foram unânimes em concordar que o arquipélago tem sido pragmático na prossecução da sua política externa. Quando solicitados a apresentar algum exemplo que espelhe esse pragmatismo todos apontaram a proliferação de exemplos como a principal razão pela qual era difícil escolher algum em concreto.

Em síntese, a política externa cabo-verdiana, mais concretamente a actividade político-diplomática, tem a sua génese antes mesmo da criação do Estado, num período em que o movimento de libertação nacional, tendo à cabeça o carismático Amílcar Cabral, encetou vários contactos junto da comunidade cabo-verdiana emigrada, no sentido de granjear apoio. Segundo Leitão da Graça (Graça, 1998: 166), “Amílcar Cabral e os companheiros de luta armada lançaram os alicerces históricos da política externa da República de Cabo Verde”. Lobban (1995) considera que a atitude política adoptada pelo movimento de libertação de Cabo Verde foi “extremamente eficaz na condução dos assuntos internacionais e diplomáticos e na construção de frentes unificadas nos momentos críticos” (Lobban, 1995: 145).

No pós-independência, o país – dadas as suas características que estruturalmente se mantêm, apesar de um processo evolutivo positivo – teve de conceber uma política externa subsidiária do desenvolvimento. Na verdade, esta tem sido uma constante ao longo dos 33 anos de existência do Estado cabo-verdiano.

Durante o período periclitante da Guerra Fria, os executivos de Cabo Verde conseguiram fintar os alinhamentos desejados, quer pelo bloco socialista, quer pelo mundo ocidental, adoptando uma posição considerada pragmática. Tratou-se de um verdadeiro “alinhamento cabo-verdiano”, nas palavras de José Eduardo Barbosa, Secretário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, um dos meus entrevistados.

Com a alteração das regras do jogo na cena internacional e com as mudanças ocorridas no território nacional na década de 90, o arquipélago teve de adaptar-se a esta nova realidade, optando, por exemplo, por uma maior extroversão económica e consolidando a sua imagem externa.

Portanto, num país em que grande parte dos seus nacionais está “fora de portas” e onde a quase totalidade dos recursos que impulsiona o país encontra-se no exterior, em que as fontes do desenvolvimento são exógenas, a política externa reveste-se de uma importância vital. Usando uma terminologia biológica/médica, esta dependência afecta o “sistema imunológico” do país, mas, simultaneamente, produz os seus próprios “anticorpos”, ou seja, é através da boa gestão da ajuda e da maximização das potencialidades da emigração, no âmbito de uma política externa consciente, que o país maximizará os recursos externos para o seu desenvolvimento interno. Deste modo, poderá transformar esta condição esquematizada na figura 3 na equação da figura 4:

FIGURA 10.3

Importância da política externa

Dependência da Ajuda + Dependência da Emigração = > Importância da Política Externa

FIGURA 10.4

Desenvolvimento

Gestão Eficaz da Ajuda + Aproveitamento das Potencialidades da Emigração = Desenvolvimento

Na concepção da política externa são vários os factores que influenciam e que explicam determinado sentido de orientação do Estado. Em Cabo Verde, a emigração é um destes factores, presente em todas as áreas da esfera política, quer doméstica, quer internacional. Portanto, qualquer que seja a decisão tomada pelo executivo ou pelas demais entidades envolvidas, ela tem de ponderar impreterivelmente a problemática da emigração. A nível das suas relações externas (e não só) Cabo Verde não pode, e nunca pôde, alhear-se do facto de possuir a maior parte dos seus nacionais/cidadãos fora, na diáspora. Há um conjunto de aspectos que corroboram esta relação existente entre a emigração e a política externa cabo-verdiana. Destaco os três seguintes:

- 1 – Os principais parceiros do desenvolvimento de Cabo Verde, ou seja os principais doadores, são simultaneamente os principais países de acolhimento da emigração cabo-verdiana.
- 2 – A abertura das primeiras missões diplomáticas foi exactamente nos países onde a diáspora cabo-verdiana se encontra radicada. Tem havido, portanto, a preocupação de garantir condições de segurança e de integração, nos vários países onde há cabo-verdianos.
- 3 – A emigração é factor determinante na resolução de determinadas questões bilaterais. Por exemplo, segundo Severino de Almeida, Director da Política Externa do MNE, o país tem tido alguns problemas com a imigração senegalesa, nomeadamente em relação à integração desta comunidade, cuja matriz cultural é diferente da cabo-verdiana, mas não pode adoptar uma atitude muito restritiva, com receio de haver algum tipo de repesália junto da comunidade cabo-verdiana no Senegal.

As respostas dos entrevistados, sintetizadas no quadro seguinte, evidenciam o peso/a importância da emigração na condução da política externa de Cabo Verde.

QUADRO 10.1

**“O lugar da diáspora na política externa cabo-verdiana”
– Síntese das respostas dos entrevistados**

Entrevistados	Aspectos em destaque
Manuel Inocêncio [ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE)]	<ul style="list-style-type: none"> – Inevitabilidade da relação; – Onde há maior comunidade emigrada há mais cooperação; – Alcance de um patamar de certa convivência com os países de acolhimento.
Corsino Tolentino (Diplomata)	<ul style="list-style-type: none"> – Se o país for capaz de casar a vertente afectiva com o conhecimento efectivo da emigração, conseguirá tirar mais dividendos.
Jorge Gonçalves (Director-Geral das Migrações, Comunidades e Serviços Consulares)	<ul style="list-style-type: none"> – Os deputados pelos círculos da emigração desempenham um papel de <i>pivot</i>: transmitem ao governo os anseios dos emigrantes e divulgam no seio destes as medidas do governo no âmbito da emigração.
Manuel Amante Rosa (Director do Gabinete de Estudos do MNE)	<ul style="list-style-type: none"> – Peso económico da emigração: remessas; – Peso político: participação nas legislativas e presidenciais.
Álvaro Apolo (Presidente do Instituto das Comunidades)	<ul style="list-style-type: none"> – Importância estratégica da emigração para o desenvolvimento de Cabo Verde; – A designação “Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades” é expressiva do realce que é dado à emigração; – Últimos ministros do MNE particularmente sensibilizados com a questão da emigração.
José Eduardo Barbosa (Secretário do MNE)	<ul style="list-style-type: none"> – Importância de uma actuação coordenada de todo o “sistema de política externa” do país.

3. Alguns pontos de chegada (ou outros pontos de partida)

Devido à sua omnipresença na sociedade cabo-verdiana, a emigração tem merecido, da parte das instituições responsáveis pela política externa, uma atenção particular.

O Estado de Cabo Verde viu-se, enquanto país de emigração, levado a criar condições para a saída dos emigrantes, para a sua integração nos países de acolhimento – nomeadamente, através da assinatura de acordos – e para a sua participação económica, política e cultural nas ilhas. Cada vez mais, este arquipélago do Atlântico tem-se assumido como uma “nação diaspORIZADA”.

Os governos de Cabo Verde têm dado uma importância crescente à emigração, não só como fonte de remessas, mas como actores políticos, com participação activa na sociedade cabo-verdiana. Todavia, esta atenção, plasmada quer na Constituição quer nos programas de governo, não tem tido correspondência cabal na prática, no quotidiano da diáspora cabo-verdiana. A falta de recursos e de instituições pode, em certa medida, explicar este desfasamento.

A emigração é, por conseguinte, uma espécie de “colete-de-forças” para as relações internacionais (e não só) cabo-verdianas, sendo, no entanto, simultaneamente, uma das principais fontes do desenvolvimento do país.

Apesar da trajectória positiva dos últimos anos, ainda há um longo caminho a percorrer, quer em relação ao conhecimento profundo das comunidades emigradas, em termos numéricos e, principalmente, qualitativos, quer no que concerne ao apoio às organizações associativas e ao incentivo a uma actividade “lobbista” consistente e positiva para a diáspora e para Cabo Verde.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Geraldo de Cruz e LISBOA, Solange Ramos (2000), *Constituição da República Cabo-Verdiana*. Praia: Livraria Saber, Lda.
- BARROS, José Borges de (2000), *Integração dos emigrantes no sistema político cabo-verdiano*, Tese de Mestrado em Estudos Africanos, apresentada no ISCTE,
- DICIONÁRIO DE POLÍTICA INTERNACIONAL* (1988), Edições Avante, Lisboa.
- GRAÇA, Camilo Querido Leitão da (1998), “Dos alicerces históricos da política externa da República de Cabo Verde”, *Direito e Cidadania*, n.º 4, pp. 151-166.
- LESOURD, Michel (1995), *Etát et société aux îles du Cap-Vert*. Paris: Éditions Karthala.
- LOBBAN, Jr., Richard A. (1995), *Cape Verde: crioulo colony to independent nation*. Boulder: Westview Press.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, COOPERAÇÃO E COMUNIDADES, Gabinete da Ministra, “Balanço e perspectivas do sector da emigração” (versão 0), Praia, 09 de Abril de 2003.
- PROGRAMAS DE GOVERNO: 1981/1985; 1986/1990; 1991-2000, 1995/2000; 2001/2005/ 2006/2011.
- SILVA, António Leão Correia (2001), “Para um novo arquipélago à escala da diáspora”, *Jornal A Semana*, 27 de Abril.