

A diáspora portuguesa como prioridade da política externa de Portugal: entre o discurso e a prática

Pedro Ponte e Sousa

Doutorando em Estudos sobre a Globalização

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

pedrosousa_pps@hotmail.com

Resumo: Neste artigo debruçamo-nos sobre a relação entre as comunidades portuguesas no estrangeiro e o Estado Português (isto é, o país de origem). Considerando a política externa (PE) especificamente e a relação entre a sua estrutura e os fluxos migratórios existentes, procura-se analisar o papel das comunidades portuguesas na PE do país de origem. Ou seja, compreender a relação "estado (de origem) -expatriados" sob o ponto de vista do Estado, dado que as comunidades portuguesas são um elemento principal na PE portuguesa, e avaliar as diversas políticas para promover e fortalecer esses laços com a diáspora portuguesa pelo mundo. O texto está estruturado da seguinte forma: primeiro, um breve enquadramento teórico e conceptual; seguidamente, iremos avaliar se as políticas para as comunidades portuguesas aparentam apresentar clivagens político-partidárias (se existem diferenças significativas entre as propostas apresentadas pelos governos compostos por diferentes grupos políticos); por fim, vamos oferecer algumas sugestões para um eventual reforço das relações com as comunidades portuguesas, ao mesmo tempo que exploramos as vantagens e os riscos de uma tal política.

Palavras-chave: política externa portuguesa; diáspora; comunidades portuguesas; promoção da língua e cultura

Abstract: In this article, we will look into the relationship between the Portuguese communities abroad and the Portuguese state (i.e., the country of origin). Considering foreign policy (FP) specifically and the relationship between its structure and existing migration flows, we seek to analyse the role of Portuguese communities on the FP of the country of origin. That is, understand the relationship 'home state-expatriates' under the state's point of view, as Portuguese communities are a prime element in Portuguese FP and assesses the various policies to promote and strengthen these ties with the Portuguese diaspora around the world. The text is structured as it follows: firstly, a brief theoretical and conceptual framework; secondly, we will evaluate whether the policies for Portuguese communities appear to display party-political cleavages (whether there are significant differences between the proposals presented by governments composed of different political groups); at the end, we will offer some suggestions for a possible strengthening of relations with the Portuguese communities, while at the same time we explore both the advantages and the risks of such a choice of policy.

Keywords: Portuguese foreign policy; diaspora; Portuguese communities abroad; language and culture promotion

Résumé: Dans cet article on va traiter la relation entre les communautés portugaises à l'étranger et l'État Portugais (c'est-à-dire le pays d'origine). Considérant la politique extérieure (PE) spécifiquement la relation entre la structure et les flux migratoires existantes, on va essayer d'analyser le rôle des communautés portugaises dans la PE du pays d'origine, soit comprendre la relation « état de promotions et fortifications de ces liens avec la diaspora portugaise dans le monde. Le texte est structuré de la façon suivante : premièrement un bref encadrement théorique et conceptuel, ensuite, on ira évaluer si les politiques pour les communautés portugaises semblent présenter les clivages politiques et partisans (s'ils existent différences significatives entre les propositions présentées par les gouvernements composés par différents groupes politiques) ; finalement on va offrir quelques suggestions pour un éventuel renforcement des rapports avec les communautés portugaises, au même temps qu'on explore les avantages et les risques d'une tel politique.

Mots-clés : politique extérieure portugaise, diaspora, communautés portugaises ; promotion de langue et culture.

Resumen: En este artículo vamos hacer un estudio sobre la relación entre las comunidades portuguesas en el extranjero y el Estado Portugués (esto es, el país de origen). Considerando la política exterior (PE), en especial la relación entre la estructura y los flujos migratorios existentes, e intentando analizar el papel de las comunidades portuguesas en la PE del país de origen. O sea, comprender la relación “estado (de origen) – expatriados” bajo el punto de vista del Estado, una vez que las comunidades portuguesas son un elemento principal en la PE portuguesa, y evaluar las diversas políticas para promover y fortalecer esos lazos con la diáspora portuguesa en el mundo. El texto está estructurado de la forma siguiente: primeramente, un breve encuadramiento teórico y conceptual; seguidamente, evaluaremos si las políticas para las comunidades portuguesas parecen presentar divisiones político-partidarias (si existen diferencias significativas entre las propuestas presentadas por los gobiernos compuestos por grupos políticos); por fin, vamos a ofrecer algunas sugerencias para un eventual esfuerzo de las relaciones con las comunidades portuguesas, al mismo tiempo que exploramos las ventajas y los riesgos de una tal política.

Palabras-llave: política externa portuguesa; diáspora; comunidades portuguesas; promoción de lengua y cultura.

1. Introdução

Portugal é, essencialmente, um país de emigrantes. Marcado por profundas vagas de emigração, em particular no último século, estas foram, contudo, bastante diversas quanto aos seus destinos e tipologia. Inter- ou intra-continentais, temporárias ou permanentes envolvendo populações mais ou menos qualificadas, criaram uma significativa dimensão das comunidades portuguesas pelo mundo, envolvendo segundas e terceiras gerações dos migrantes originais. Ao longo do tempo, outros elementos vieram a tornar-se crescentemente importantes: o retorno das ex-colónias (particularmente em 1974-75), o regresso de emigrantes (em boa parte também no mesmo período, por motivos políticos e, mais adiante, pela melhoria das condições económicas do país de origem), e a imigração (das ex-colónias ou dos países de Leste, de forma geral associadas à melhoria das condições económicas em Portugal). Ainda assim, e apesar de essa recente conjuntura vir, de certa forma, mudar a imagem dos fluxos migratórios em Portugal, nos últimos anos temos assistido ao ressurgimento da emigração, e em traços gerais a uma diminuição dos demais fluxos¹⁴³. Em particular, a partir dos anos da crise financeira de 2007-08, a emigração elevou-se a valores

¹⁴³ Maria Ioannis Baganha, “As correntes emigratórias portuguesas no século xx e o seu impacto na economia nacional”, in *Análise Social* (vol. XXIX (128), 1994 (4.º), 1994), 959-980; Fernando Luís Machado, “Contornos e Especificidades da Imigração em Portugal”, in *Sociologia: Problemas e Práticas* (nº 24, 1997), 9-44.

apenas comparáveis aos das décadas de 60 e 70, durante a Guerra Colonial Portuguesa¹⁴⁴.

Em nosso entender, há duas vertentes nas quais, muito claramente, se têm concentrado os trabalhos sobre os fluxos de imigração e emigração. Por um lado, quanto aos primeiros, tidos como um fenómeno relativamente novo para a realidade portuguesa no pós-1974, concentram-se na descrição dos fluxos em causa e suas características mais específicas bem como no ambiente institucional que os estrutura e, por fim, nas implicações (económicas, sociais, securitárias, etc.) desse fenómeno:

o apogeu do movimento de emigração situou-se entre os finais da década de 60 e o início dos anos 70 do século XX. Após esse período, o declínio da emigração, e mesmo a sua eventual extinção, foi algumas vezes anunciado. Durante muito tempo um país de emigração, Portugal viu-se, entretanto, confrontado com a nova realidade da imigração estrangeira. A ideia de que o país se tornou um «país de imigração» foi divulgada em livro pela primeira vez no início dos anos 90. Algumas pesquisas posteriores acerca da reanimação e manutenção de fluxos emigratórios para o estrangeiro, ocorridos entre meados dos anos 80 e meados dos anos 90, vieram mitigar a versão unilateral da imigração. Mas, apesar das várias reactivações das saídas até à actualidade, o certo é que tanto a pesquisa científica como a opinião pública se concentraram no fenómeno das entradas. A imigração estrangeira tem dominado os debates científicos e o imaginário público¹⁴⁵.

Por outro lado, e quanto aos segundos, estão essencialmente em causa o estudo da integração dos emigrantes portugueses nas comunidades de destino, e, eventualmente, a multiplicação de estruturas auto-organizadas por grupos de emigrantes para facilitar o acolhimento e inclusão de novos emigrantes portugueses para determinada cidade, ou o impacto da existência de comunidades portuguesas para a estruturação da política (interna e externa) de determinado país de destino.

A política externa portuguesa apresenta como grandes linhas orientadoras ou eixos: a pertença à NATO e a aliança preferencial com os Estados Unidos da América; as relações de Portugal com e na Europa, nomeadamente o processo histórico de integração portuguesa nas estruturas europeias; e as relações com os países lusófonos, em particular o Brasil e os países africanos (e a CPLP como organização potenciadora dessas relações pós-coloniais). Estes são tidos como os elementos centrais dessa po-

¹⁴⁴ INE, *Estatísticas Históricas Portuguesas*, Vol. 1 (coord. Nuno Valério). (Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2001).

¹⁴⁵ João Peixoto (2007), “Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal”, in *Análise Social* (vol. XLII (183), 2007), 452.

lítica externa. Todavia, existe um outro conjunto de temas que sistematicamente se encontram nas agendas da política externa portuguesa, embora com uma prioridade relativamente secundária: a cooperação e desenvolvimento, a promoção da língua e cultura, a relação com as comunidades portuguesas pelo mundo, e a diplomacia económica/internacionalização da economia portuguesa. Sendo percebidos como de menor importância, também se evidencia uma menor produção científica sobre estes temas. Porém, estes temas não são irrelevantes, e vários autores têm salientado a relevância que estes temas podem vir a prestar no futuro. A título de exemplo, Tiago Moreira de Sá afirma que

“as significativas comunidades portuguesas espalhadas um pouco por todo o mundo, mas sobretudo em países na cintura que rodeia o Atlântico (...), [e] frequentemente casos exemplares de integração nos países onde se acham inseridas, podem revelar-se um verdadeiro activo a favor de Portugal no estabelecimento de laços mais aprofundados com os seus Estados receptores, na medida em que a política externa portuguesa seja capaz de, através de uma política coerente, manter o espírito de contacto em rede entre as várias comunidades da diáspora”¹⁴⁶.

O que pretendemos expor neste trabalho é um pouco o inverso do relatado acima sobre a maioria dos estudos sobre migrações e o enfoque nas comunidades de destino e o enfoque nos migrantes em si: queremos compreender as relações entre as comunidades portuguesas e o Estado português (i.e., de origem), nomeadamente através da revisão da literatura sobre o assunto. Atendendo especificamente à política externa e à relação entre a sua estruturação e os fluxos migratórios existentes, não pretendemos analisar os impactos da emigração na política externa do país de destino, mas sim a sua presença na agenda de política externa do país de origem. Ou seja, compreender a relação ‘estado de origem-expatriados’ sob o ponto de vista do estado, procurando analisar a relação com as comunidades portuguesas como um dos principais elementos da política externa portuguesa, e aferir as diferentes políticas para fomentar e reforçar esses laços com a diáspora portuguesa pelo mundo.

Deste modo, os objetivos deste trabalho, tanto principais como secundários, que procuraremos prosseguir serão os seguintes: esclarecer a relação do estado português com a diáspora; identificar os mecanismos, orientações e diretrizes para as comunidades portuguesas; estabelecer ligações e contactos entre as políticas de promoção da língua e cultura e políticas para as comunidades portuguesas; identificar referências teóricas relevantes para compreender as relações do estado com as populações que se

¹⁴⁶ Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015), 84.

reclamam daquela origem, e incorporar esse elemento teórico no estudo da política portuguesa de relação com os expatriados; procurar, sem deixar de ter em conta os condicionamentos (de tempo e espaço) deste trabalho, avançar elementos que possam enquadrar hipóteses eventualmente aplicadas ao caso português para reforçar a ligação das comunidades portuguesas com Portugal. Propor-se-ão como hipóteses a relativamente reduzida dimensão deste tema na estratégia de política externa portuguesa, uma interligação significativa entre as políticas de promoção da língua e cultura e políticas para as comunidades portuguesas, e a perspetiva de manutenção de relações com a diáspora como forma de cumprir objetivos económicos, políticos, culturais e sociais do país de origem.

Relativamente à estrutura do trabalho, a linha de argumentação repartir-se-á por três secções: em primeiro lugar, procederemos a um breve enquadramento teórico e conceptual, procurando esclarecer algumas das definições mais recorrentemente utilizadas para elencar os fenómenos em causa e as perspetivas teóricas que lhe estão inerentes; em segundo lugar, tentaremos identificar, e em particular na sequência das propostas da principal teoria das Relações Internacionais (o Realismo) sobre a elaboração da política externa, se as políticas para as comunidades portuguesas sofrem de algum tipo de clivagem político-partidária; ou seja, se existem diferenças significativas entre as propostas avançadas por governos compostos por diferentes grupos políticos; em seguida, procuraremos avançar algumas sugestões para um eventual reforço das relações com as comunidades portuguesas, se tal for pretendido por um Executivo no seu processo de delineação da política externa portuguesa, no presente ou no futuro. Seguir-se-ão ainda umas breves notas finais que entendemos poder retirar deste trabalho.

2. Enquadramento teórico e conceptual: existe uma diáspora portuguesa?

Nesta secção, procuraremos replicar algumas discussões, a nível tanto teórico como conceptual, que entendemos serem relevantes para o objeto em análise. O propósito desta exposição será facilitar a compreensão de alguns elementos e características das comunidades portuguesas pelo mundo, bem como recorrer a um conjunto de ideias, conceitos e propostas teóricas relevantes e úteis.

O movimento de populações, em menor ou maior número, entre cidades ou regiões de um determinado país ou entre países, não é propriamente um fenómeno recente. Desde tempos imemoriais que as populações, por diferentes motivos, períodos de tempo e geografias têm optado por, a título mais individual ou coletivo, deslocar-se da sua morada de origem. Na verdade, ao contrário do que se poderá ter em mente, «immigrant numbers in 2005 were about 3 per cent of the world's population, well below those recorded in 1913 when about 10 per cent of global population were migrants»¹⁴⁷. Embora sendo muito menor o número de migrantes, a percentagem no total da população era bem superior à atual, também porque, em larga medida, não eram existentes o conjunto de barreiras criadas pelos estados (e hoje em vigor) impedindo a livre circulação de pessoas. Segue-se uma tipologia resumida das migrações relativamente à sua situação geográfica, temporal e causal¹⁴⁸.

Tipologias das migrações actuais					
Situação geográfica	Internas ou nacionais				
	Externas ou internacionais - Comunitárias - Extra-comunitárias - Legais ou documentadas - Ilegais ou indocumentadas				
Situação temporal	Transitórias				
	Definitivas				
Situação causal	<u>Natureza</u>	Económica	Política	Estudo/ Investigação	Pós-reforma
	<u>Motivação</u>	Espontânea/ Dirigida	Forçada/ Dirigida	Espontânea/ Dirigida	Espontânea/ Dirigida
	<u>Objectivos</u>	Emprego	Asilo	Estudo/ Cooperação/ Transferência de Cérebros	Saúde/ Cultura de grupo/ Rendimento Económico

Quadro 1 - tipologias das migrações atuais: situação geográfica temporal e causal¹⁴⁹

Para o nosso objeto de estudo, estando em causa a transposição de uma barreira (fronteira nacional), referimo-nos, portanto, a migrações internacionais, indepen-

¹⁴⁷ W. Andy Knight; Tom Keating, *Global Politics* (Toronto: Oxford University Press Canada, 2010), 203.

¹⁴⁸ Para as diferentes categorias, causas e tendências das migrações, ver Stephen Castles, *Globalização, Transnacionalização e Novos Fluxos Migratórios. Dos trabalhadores convidados às migrações globais* (Lisboa: Fim de Século, 2005).

¹⁴⁹ Alcinda Cabral; Xénia Vieira, "Políticas Integrativas e conceitos ligados às migrações", in *Antropológicas* (nº 10) (Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2008), p. 373

dentemente da legalidade, país de destino, situação temporal ou causas para essa migração. Tanto na literatura como nas políticas públicas, estes migrantes eram tidos, no seu conjunto, como ‘comunidade estrangeira’ ou, em alguns casos, ‘minorias (étnicas)’.

Todavia, mais recentemente, e num contexto de maior mobilidade internacional, de globalização e políticas de pendor mais multicultural, emergiram dois conceitos em particular, ambos referindo-se a processos que atravessam as fronteiras de um estado: ‘diáspora’ e ‘transnacionalismo’¹⁵⁰. O primeiro, durante muito tempo,

“it referred only to physically scattered religious groups (peoples, churches, or congregations) living as minorities among other people and other faiths. Then, starting in the 1970s, this ancient word underwent an amazing inflation that peaked in the 1990s, by which time it was being applied to most of the world’s peoples (...). In this way, “diaspora” has become a term that refers to any phenomenon of dispersion from a place; the organization of an ethnic, national, or religious community in one or more countries; a population spread over more than one territory; the places of dispersion; any nonterritorial space where exchanges take place, and so on”.¹⁵¹

Em alternativa, ‘transnacionalismo’ «is often used both more narrowly – to refer to migrants’ durable ties across countries – and, more widely, to capture not only communities, but all sorts of social formations, such as transnationally active networks, groups and organisations»¹⁵², embora os dois conceitos acabem por ser várias vezes utilizados como idênticos. Em alternativa, numa outra perspetiva,

“definimos ‘transnacionalismo’ como os processos através dos quais os imigrantes forjam e mantêm relações sociais a vários níveis que ligam as suas sociedades de origem e de acolhimento. Chamamos a estes processos transnacionalismo, com a intenção de dar ênfase ao facto de muitos imigrantes constituírem hoje em dia campos sociais que cruzam fronteiras geográficas, culturais e políticas... Um elemento essencial... é a multiplicidade de envolvimento que os transmigrantes mantêm tanto na sociedade de origem, como na anfitriã (...)”¹⁵³.

Ainda assim, o conceito de diáspora tem atingido um alcance e atenção significativa, em particular na opinião pública (mas também no meio académico), pelo que

¹⁵⁰ Thomas Faist, “Diaspora and transnationalism: What kind of dance partners?”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010).

¹⁵¹ Stéphane Dufoix, *Diasporas* (California: University of California Press, 2008), 1-2.

¹⁵² Thomas Faist, “Diaspora and transnationalism: What kind of dance partners?”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 9.

¹⁵³ Alejandro Portes (1999), *Migrações Internacionais. Origens, Tipos e Modos de Incorporação* (Oeiras: Celta Editora, 1999), 133.

esse passou a ter associado algumas conotações que, ou não são propriamente positivas, ou dificultam o seu estudo por parte das ciências sociais que se encarregam de o analisar:

“Nationalist groups or governments often use the concept of diaspora to pursue agendas of nation-state-building or controlling populations abroad. The concept is invoked to mobilise support for a group identity or some political project, sometimes in the service of an external homeland, such as the protection of ethnic minorities living in another state (i.e. kin state protection). Recently, even source countries of migration have used ‘diaspora’ to encourage financial investments and promote political loyalty among economically successful expatriates”¹⁵⁴.

Ao invés, e embora ao conceito de transnacionalismo não tenha sido prestada a mesma atenção, este não deixa de ser contestado, ao propor o migrante como um ‘agente’ social importante tanto no país de origem como no de destino, e ao valorizar sistematicamente a capacidade desse ator em agir para lá das fronteiras de determinado estado através do estabelecimento de organizações e grupos de interesse. Essa ideia de ‘transborder citizens’, relacionados com pelo menos dois espaços nacionais de forma consistente, refere-se igualmente a uma expressão da identidade dos indivíduos em causa que só pode expressar através da presença a esses dois conjuntos estatais¹⁵⁵: ou seja, o sentimento de pertença, e a sua identidade não logra estar adstrita a apenas uma comunidade, um território¹⁵⁶. Mais relevante para o nosso tema em análise, e relativamente à ação estatal no domínio destes dois conceitos, existe um conjunto de

“(…) mudanças que têm vindo a operar-se no seio dos Estados, de ‘origem’ e de ‘acolhimento’, por forma a tirar partido do transnacionalismo, como uma oportunidade, por exemplo, para a promoção do desenvolvimento na ‘origem’, ou para influenciar os poderes (político e económico) nos espaços onde existam comunidades expatriadas”¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Thomas Faist, “Diaspora and transnationalism: What kind of dance partners?”, in Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), 11.

¹⁵⁵ Sobre a questão da identidade étnica, em particular dos jovens portugueses e luso-descendentes, ver Manuel Armando Oliveira; Carlos Teixeira, *Jovens Portugueses e Luso-Descendentes no Canadá. Trajectórias de inserção em espaços multiculturais* (Oeiras: Celta Editora, 2004).

¹⁵⁶ Khalid Khayati, *From Victim Diaspora to Transborder Citizenship? Diaspora formation and transnational relations among Kurds in France and Sweden* (Linköping: Linköping University, 2008).

¹⁵⁷ M. Margarida Marques, “Introdução: Os Estados Nacionais perante os desafios das populações em movimento”, in M. Margarida Marques (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais* (Lisboa: Livros Horizonte, 2010), 23.

Em suma, «os Estados de origem podem influenciar as modalidades de organização e de mobilização dos seus expatriados»¹⁵⁸, processo facilitado pela construção e identificação social de uma determinada comunidade como diáspora ou como comunidade transnacional.

Mas que impacto têm as migrações do poder e posicionamento de um estado-nação ao nível internacional? Para Castles,

“as migrações, como um dos principais factores da globalização, constituem uma das forças que desgastam o poderio do Estado-nação. O controle fronteiriço – que normalmente é visto como um dos aspectos cruciais da soberania do Estado-nação – é uma das áreas em que este fenómeno é particularmente evidente, (...) [dadas] as dificuldades sentidas pelos países de emigração para controlar os fluxos migratórios. Na realidade, o próprio facto de um grande número de pessoas se ver obrigado a partir para o estrangeiro para procurar condições de vida razoáveis expõe a capacidade do Estado para suscitar o desenvolvimento económico, o que pode gerar uma crise de confiança”.¹⁵⁹

Por fim, e relativamente ao caso português, a terminologia apresentada ainda não parece aplicar-se de forma largamente disseminada, sendo mais comum, em particular ao nível governamental, a referência às ‘comunidades portuguesas’ pelo mundo do que à diáspora portuguesa ou a uma comunidade transnacional. Em nosso entender, tal poderá ocorrer por uma variedade de razões: o conceito de ‘comunidades portuguesas’ permite referir-nos a essa população reforçando o seu ponto de origem ao mesmo tempo que ignora os locais concretos em que esses migrantes estão localizados e minimiza as eventuais causas e motivações para a existência dessas migrações; ao mesmo tempo, mantém a ligação dessas comunidades ao país de origem sem ser evidente um projeto político muito específico, para além da mobilização de apoio a uma identidade, práticas ou vivências nacionais. Detalharemos alguns destes elementos um pouco mais adiante.

3. As políticas para as comunidades portuguesas: o Estado é todo o mesmo?

Portugal tem, segundo o Relatório da Emigração 2014, quase 2,5 milhões de habitantes a residir no estrangeiro de forma permanente (ou seja, de pessoas nascidas

¹⁵⁸ M. Margarida Marques, “Introdução: Os Estados Nacionais perante os desafios das populações em movimento”, in M. Margarida Marques (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais* (Lisboa: Livros Horizonte, 2010), 23.

¹⁵⁹ Stephen Castles, *Globalização, Transnacionalização e Novos Fluxos Migratórios. Dos trabalhadores convidados às migrações globais* (Lisboa: Fim de Século, 2005), 38.

em Portugal que se encontrem a residir no estrangeiro há mais de um ano), mais de 20% da população residente no território português. Segundo o mesmo documento, Portugal encontra-se em 22º lugar no ranking dos países com maior número de emigrantes (em termos absolutos), e 12º lugar relativamente à taxa de emigrantes sobre a percentagem total dos habitantes em território nacional. Aliás, Portugal é o primeiro país desenvolvido nesse mesmo índice, o que coloca este país com uma diáspora de dimensão assinalável. Entre os países em que o número de cidadãos portugueses é mais significativo, e por ordem decrescente, devem referir-se a França, Suíça, EUA, Canadá, Brasil, Espanha, Alemanha, Reino Unido, Luxemburgo, Venezuela, Bélgica e Austrália¹⁶⁰. Não teremos aqui em conta as evoluções (recentes ou mais prolongadas) na evolução da população migrante por país, sexo e idade, duração da estadia, nível de instrução ou condição sobre o trabalho dos migrantes portugueses, mas, e relativamente ao valor das remessas, nota-se um ligeiro aumento na última década, totalizando na atualidade cerca de três mil milhões de euros, cerca de 1.75% do PIB, sendo que entre França, Suíça e Angola, os três países de onde Portugal recebe mais remessas dos seus migrantes, contam cerca de 2/3 do valor total das remessas recebidas.

Mas, de uma forma geral, a que se referem as políticas do país de origem para manter relações com a diáspora espalhada pelo mundo?

“O interesse dos governos na ‘origem’ não se limita, obviamente, às remessas e, como o caso português de construção das ‘comunidades’ bem ilustra, manter uma rede de expatriados nos cinco continentes visa objectivos bem mais ambiciosos de promoção dos interesses do país”¹⁶¹.

Os estados interessam-se pelas diásporas de modo a organizar os emigrantes e seus descendentes numa determinada comunidade, que consiga gerir e da qual possa extrair recursos, ao mesmo tempo que essa comunidade pode ter um impacto significativo nas políticas do país de origem¹⁶². Qualquer que seja o método ou conceptualização utilizados, o estado de origem procura mobilizar os seus migrantes numa diáspora que lhe seja, posteriormente, relevante¹⁶³. Partindo do Relatório da Emigração de 2014¹⁶⁴, procuraremos estabelecer uma estrutura daquilo que são as principais opções

¹⁶⁰ Relatório da Emigração 2014 (Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, 2015), 43.

¹⁶¹ M. Margarida Marques, “Introdução: Os Estados Nacionais perante os desafios das populações em movimento”, in M. Margarida Marques (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais* (Lisboa: Livros Horizonte, 2010), 19.

¹⁶² Stéphane Dufoix, *Diasporas* (California: University of California Press, 2008).

¹⁶³ Stéphane Dufoix, *Diasporas* (California: University of California Press, 2008).

¹⁶⁴ Relatório da Emigração 2014 (Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, 2015).

do Estado português em relação aos migrantes portugueses, em termos das políticas apresentadas e defendidas, tentando elaborar sobre as opções, de forma genérica, que se colocam a um outro estado em situação idêntica.

Começamos por um instrumento que, não pertencendo especificamente à questão das comunidades (portuguesas) pelo mundo, se relaciona intimamente com esta: a promoção da língua e cultura (portuguesas).

“A língua e a cultura constituem elementos patrimoniais da matriz identitária das nações. A sua defesa e promoção representam, por isso, uma expressão operatória inequívoca do conceito de interesse nacional permanente acentuando, ao mesmo tempo, a relevância decisiva da dimensão cultural da Política Externa. Considerando a imperatividade da defesa e da promoção da identidade cultural portuguesa, através de uma política externa centrada na concretização de objectivos consensualizados em termos de interesse nacional, torna-se pertinente e oportuno, reflectir sobre a dimensão cultural da política externa portuguesa, como vector estratégico específico, da afirmação de Portugal no mundo”.¹⁶⁵

A política de língua e cultura, para além da orientação geral definida ao nível ministerial, é em grande medida organizada e orientada pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, e procura, no caso português, tanto a aproximação às comunidades portuguesas como ainda à política de cooperação para o desenvolvimento. O ensino de português no estrangeiro, a formação e certificação de falantes de português, e o desenvolvimento de uma ação cultural externa concertada são alguns dos propósitos desta atividade. Em suma, a atividade de «*divulgação, promoção e ensino da língua e da cultura portuguesas [realizou-se em 2014] em 82 países*»¹⁶⁶.

Relativamente à atividade de natureza mais consular, esta pode exercer um papel relevante em situações de crise e emergência, cabendo-lhe mais comumente, entre outros, a prática de atos em matéria de registo civil e notariado, emissão de documentos de viagem, recenseamento eleitoral, entre outros. Note-se que, ainda no contexto da atividade consular a par do próprio acompanhamento ministerial, estão cometidos a estas instituições o acompanhamento de casos em que exista exploração laboral, detidos portugueses no estrangeiro, situações em que se verifique a deportação, expulsão ou equivalentes a cidadãos portugueses, bem como a prestação de apoio social a carenciados que residam nas comunidades, e outro tipo de parcerias e atividades

¹⁶⁵ Victor Marques dos Santos, “Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa”, in *Negócios Estrangeiros* (N.º 8, julho de 2005), 71.

¹⁶⁶ Relatório da Emigração 2014 (Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, 2015), 294.

apoiadas para estrutura de suporte às comunidades portuguesas, a nível diplomático e da estrutura burocrática nacional. Devemos ainda notar, no âmbito das atividades realizadas no território nacional dirigidas às comunidades portuguesas ou aos cidadãos que tentem emigrar, as campanhas de sensibilização sobre os cuidados a tomar anteriores à decisão de partir para o estrangeiro, bem como os Gabinetes de Apoio ao Emigrante, dinamizados nas autarquias locais, de modo a «informar todos os portugueses dos seus direitos sobre os países de acolhimento, apoiar no regresso e reinserção em Portugal, contribuindo para a resolução dos problemas apresentados, de forma rápida, gratuita e personalizada, facilitando o seu contacto e articulação com outros serviços da Administração Pública Portuguesa»¹⁶⁷. O Estado português pode ainda apoiar, caso a caso, atividades e projetos que se relacionem com a promoção da língua e cultura portuguesa pelo mundo ou a favor das comunidades portuguesas no estrangeiro, e promover (ou não), de acordo com os seus propósitos e objetivos, associações e clubes portuguesas. Para o caso português, tal poderá «demonstra[r] a permanência de um vínculo de pertença cultural e um sinal de integração nos países de acolhimento», embora o seu número e número de associados esteja em forte declínio na última década¹⁶⁸. Por fim, outro dos propósitos para as políticas dirigidas às comunidades portuguesas pode ser, para além da atração de remessas, o investimento e relações comerciais com o território nacional, pelo que encontros com empresários da diáspora ou câmaras de comércio portuguesas no estrangeiro podem ser elementos relevantes para aumentar tais fluxos.

Será indiferente ter determinados partidos no poder para a delineação e estabelecimento da política para as comunidades portuguesas? Sendo as relações com as comunidades portuguesas um dos elementos estruturais da política externa portuguesa, esta pergunta tem origem em algumas noções das teorias das Relações Internacionais e, em consequência, no seu entendimento de como deve ser formulada a política externa de um estado. A teoria realista das Relações Internacionais, visão dominante tanto entre estudiosos desta área como decisores políticos¹⁶⁹, identifica uma clara distinção

¹⁶⁷ Relatório da Emigração 2014 (Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, 2015), 436.

¹⁶⁸ Relatório da Emigração 2014 (Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas, 2015), 445.

¹⁶⁹ Ao longo desta secção, exploramos sucintamente como as Relações Internacionais e decisores e analistas de política externa lidam com esta a partir de uma perspectiva realista. Isto não significa, no entanto, que aderimos a essa visão ou que recorreremos a ela no contexto deste trabalho. De facto, o tema que aqui exploramos salienta certas limitações do realismo (nomeadamente, no que toca a analisar temas que sobrepõem e ultrapassam as fronteiras entre o interno e o internacional, bem como as diferentes decisões e comportamentos de diferentes partidos em política externa). Além disso, devemos notar que sempre que fazemos referência ao

entre a política interna e a política externa¹⁷⁰. O Estado é o único ator envolvido na formulação, decisão e execução em política externa, de forma perfeitamente racional. Segundo esta teoria, o Estado age de maneira consistente e homogénea (ou seja, que representa o conjunto dos seus membros de forma igual), em defesa do interesse nacional, calculado e definido através de análises custo-benefício e de forma amoral¹⁷¹, e que, seguidamente, será prosseguido e defendido ao nível internacional. Não só é possível formar um consenso quanto ao interesse nacional, comum a todos os cidadãos e cuja identificação é relativamente fácil, como acabará por conduzir a uma negação da política nessas decisões, dado que estas são sempre tomadas na única defesa nacional possível, o reforço do poder e presença do Estado como ator relevante nas relações internacionais¹⁷². Assim, e uma vez que a aposta na manutenção de relações sólidas com a diáspora portuguesa representaria, a todos os níveis, um reforço do poder e presença do país na cena internacional, a aposta por esse reforço das relações com a diáspora deveria ser clara e inequívoca, sem diferenças dignas de nota entre os partidos que detenham o poder executivo. Ou seja, havendo esse cálculo racional dos elementos que possam aumentar o poder do Estado, a política externa (e, em particular, a política relativa às comunidades portuguesas) será previsível e despolitizada, tendendo para a estabilidade e constância¹⁷³. Como a definição de objetivos, valores, decisões e ações seria independente de mudanças políticas e partidárias, o único resultado possível seria a estabilidade. A despolitização é o produto de uma «visão idealizada da política externa como o legítimo instrumento veiculador da vontade nacional»¹⁷⁴, em que essa vontade é identificada e reconhecida identicamente por todos os indivíduos de determinado Estado. Patrício¹⁷⁵ entende ainda que esse facto levaria a um distanciamento dos cidadãos

realismo como conceito/abordagem/escola/paradigma/perspectiva, estamos a considerar as suas características fundamentais e definidoras, apesar da grande diversidade e das propostas específicas de análise que o realismo abarca (Tomé, 2010).

¹⁷⁰ João Pontes Nogueira; Nizar Messari, *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates* (Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005).

¹⁷¹ José Pedro Teixeira Fernandes, *Teorias das Relações Internacionais. Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. 2ª ed. (Coimbra: Almedina, 2009); Guilherme A. Silva; Williams Gonçalves, *Dicionário de relações internacionais*. 2ª ed. revista e ampliada (Barueri, SP: Editora Manole, 2010).

¹⁷² João Pontes Nogueira; Nizar Messari, *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates* (Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2005).

¹⁷³ Raquel Patrício, “Política Externa”, in Nuno Canas Mendes e Francisco Pereira Coutinho (orgs.), *Enciclopédia das Relações Internacionais* (Lisboa: Dom Quixote, 2014).

¹⁷⁴ Raquel Patrício, “Política Externa”, in Nuno Canas Mendes e Francisco Pereira Coutinho (orgs.), *Enciclopédia das Relações Internacionais* (Lisboa: Dom Quixote, 2014), 407.

¹⁷⁵ Raquel Patrício, “Política Externa”, in Nuno Canas Mendes e Francisco Pereira Coutinho (orgs.), *Enciclopédia das Relações Internacionais* (Lisboa: Dom Quixote, 2014).

face aos temas de política externa, e portanto, esta também estaria distanciada do grosso dos debates político-partidários¹⁷⁶.

Entendemos que uma das formas possíveis para aferir da eventual clivagem tem que ver com a política externa declarada ou verbalizada por determinado executivo no início do seu mandato, e, portanto, procuraremos comparar as propostas declaradas à procura de diferentes opções (ou, pelo menos, de algum tipo de diferença relevante) que possa ser apontada, tanto ao longo do tempo, como entre os diferentes partidos no poder. Seleccionámos o período relativo ao século XXI, excluindo desta análise os dois últimos governos, o XX Governo Constitucional (pelas circunstâncias da sua constituição, em que durou poucos dias) e o XXI Governo Constitucional (ainda em funções). Assim, a análise será equitativamente composta por programas de três governos de esquerda (PS) e três governos de direita (PSD-CDS), começando com o mandato de 1999-2002 (segundo governo liderado por Guterres), até ao mandato de 2011-2015 (governo liderado por Passos Coelho). Note-se que, apesar do foco nesta secção do trabalho nos programas de governo apresentado no início de cada mandato pelos executivos, não somos alheios à diferença entre ‘política verbalizada’ e ‘política não-verbalizada’¹⁷⁷, ou seja, «a ação que o autor declara que persegue e a (...) ação de facto implementada»¹⁷⁸, ou às afirmações de Adriano Moreira, quando defende que «aquilo de que os agentes do Poder sistematicamente não falam, ou impedem que se fale, é frequentemente o mais importante dos factos a tomar em consideração»¹⁷⁹, ou ainda que os documentos e declarações dos atores políticos recorrem à ‘mentira razoável’, com uma notória divergência entre a sua ação e o discurso¹⁸⁰. Ainda assim, entendemos que, pelo impacto e importância do documento para a ação governativa, e pela possibilidade

¹⁷⁶ Para um desenvolvimento mais aprofundado desta discussão, ver Pedro Ponte e Sousa, “A Política Externa Portuguesa: continuidades e rupturas. Análise dos programas de governo de 1999 ao presente” (Diss. Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2015).

¹⁷⁷ Laura Neack, *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*, 2nd Edition (Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2008).

¹⁷⁸ Maria Raquel Freire; Luís da Vinha. “Política externa: modelos, actores e dinâmicas”, in Maria Raquel Freire (org.), *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança* (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011), 18.

¹⁷⁹ António de Sousa Lara, *Ciências Políticas: Metodologia, Doutrina e Ideologia* (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL), 1998), 110.

¹⁸⁰ Pedro Emanuel Mendes, *Portugal e a Europa. Factores de afastamento e aproximação da política externa portuguesa (1970-1978)* (Porto: CEPESE (Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade), 2012).

que nos permite de comparação ao longo do tempo das propostas apresentadas, continua a ser um interessante instrumento para avaliar as políticas prosseguidas por diferentes governos¹⁸¹.

O XIV Governo Constitucional¹⁸² (António Guterres) propõe uma série de medidas muitíssimo mais extensa do que todos os governos que lhe seguirão. As medidas, atendendo à exclusão social e carências dos emigrantes, aos deportados e em zonas de risco e conflito, mas também à melhoria dos serviços nos postos consulares, e ainda à participação cívica e sociocultural, apelando a iniciativas para jovens e reformados, estudantes, empresários ou artistas, são bastante específicas, atingindo, supomos, a quase totalidade da diáspora portuguesa pelo número tão elevado de diligências (quase duas dezenas, só neste último tópico). Tudo isto, contribuindo para a melhor integração dos cidadãos nas suas sociedades de acolhimento, salvaguardaria as suas raízes culturais e difusão, ao mesmo tempo que almeja a igualdade de todos os portugueses, quer vivam no território nacional ou no estrangeiro¹⁸³. Quanto ao governo de Durão Barroso (XV Governo Constitucional), este propõe linhas orientadoras semelhantes, mas como medidas concretas apresenta apenas o apoio aos meios de comunicação social vocacionados para os residentes no estrangeiro, a reorganização da rede consular, e o desenvolvimento de programas para apoio aos portugueses mais carenciados e expostos a situações de crise, não tendo, de todo em todo, a mesma índole concretizadora que o programa anterior¹⁸⁴. O governo de Santana Lopes apenas acrescentará ao já

¹⁸¹ Para a análise detalhada aos programas de governo quanto aos diferentes temas na agenda da política externa portuguesa, ver Pedro Ponte e Sousa, “*A Política Externa Portuguesa: continuidades e rupturas. Análise dos programas de governo de 1999 ao presente*” (Diss. Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2015), onde se conduz, de forma extensa e em maior pormenor, essa análise documental. Em concreto, detalham-se as medidas propostas por cada governo, as alterações/inoações introduzidas em relação a governo(s) anterior(es), eventuais continuidades/clivagens associadas aos partidos no poder, bem como outros aspectos relevantes. Aqui, e por limitações de espaço, faremos referência apenas às principais conclusões obtidas sobre o tema das comunidades portuguesas no estrangeiro em concreto, e acrescentaremos algumas considerações específicas sobre tendências quanto a este tema, clivagens político-partidárias, e as implicações dos resultados obtidos tanto para a prática política nestes assuntos como para a análise destes temas sobre uma perspectiva das Relações Internacionais.

¹⁸² Este parágrafo consta da dissertação de mestrado do autor. Ver Pedro Ponte e Sousa, “*A Política Externa Portuguesa: continuidades e rupturas. Análise dos programas de governo de 1999 ao presente*” (Diss. Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2015).

¹⁸³ Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002 (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf> - consultada em 14/12/2015).

¹⁸⁴ Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004 (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf> - consultada em 14/12/2015).

explicitado que «aproveita[rá] igualmente este ‘ativo’ [as comunidades portuguesas dispersas pelo mundo] na identificação de oportunidade de negócios e na estratégia de internacionalização da economia portuguesa»¹⁸⁵. O primeiro governo de José Sócrates (XVII Governo Constitucional) insiste em medidas já referidas no programa anterior, como a melhoria e simplificação dos serviços consulares, apoio social e a luso-descendentes (embora sem propor quaisquer medidas mais concretas), melhorar a qualidade da RTP Internacional, e ainda melhorar a comunicação com as comunidades no estrangeiro, a par de «estimular a atividade empresarial no seio das Comunidades Portuguesas (...) [em] parcerias com o sistema empresarial nacional»¹⁸⁶. Estranhamente, o programa apresentado em 2009 (XVIII Governo Constitucional, 2º mandato de Sócrates) é mais extenso e detalhado no que toca a este tema. A modernização das estruturas da rede consular, acrescentando-lhes ação cultural, económica e social, e atendendo à produção intelectual e artística nas Comunidades é vista como uma prioridade. Para além disto, acrescentando à facilitação de condições ao investimento em Portugal pelos portugueses no estrangeiro, e promoção e expansão de rede de ensino do Instituto Camões, soma-se a proposta de apoio social para idosos e excluídos, programas já em funcionamento e que seriam melhorados. Esta delonga nas propostas (sobretudo atendendo a que este programa é bastante mais curto que o de 2005), contraposta a uma maior sumarização no primeiro mandato poderá revelar algum desconhecimento sobre o tema em causa, ou, de um ponto de vista mais positivo, um maior conhecimento de causa da realidade no terreno¹⁸⁷. Por fim, para o XIX Governo Constitucional (Passos Coelho), em funções, há que «dar um novo impulso [atendendo ao] valor estratégico»¹⁸⁸ destas comunidades. Todavia, tal valor não é acompanhado de medidas concretas significativas, mas de intenções que não divergem das anteriormente propostas, embora se possa perceber que tal revalorização atenda ao interesse financeiro e económico que tais comunidades possam ter para um país em dificuldades¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Programa do XVI Governo Constitucional, 2004-2005, 28 (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf> - consultada em 14/12/2015).

¹⁸⁶ Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009, 157 (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf> - consultada em 14/12/2015).

¹⁸⁷ Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2011 (disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf> - consultada em 14/12/2015).

¹⁸⁸ Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-presente, 109 (disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf - consultada em 14/12/2015).

¹⁸⁹ Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-presente, 105 (disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf - consultada em 14/12/2015).

Embora quanto a este tema não seja possível encontrar clivagens de grande monta, existem, todavia, algumas notas que não podemos deixar de fazer. Os programas de governo do Partido Socialista são, em geral, mais longos e detalhados que os restantes, o mesmo ocorrendo na secção relativa às comunidades portuguesas, propondo, de uma forma geral, mais medidas novas e mais específicas quanto a estes temas. Se o facto de determinados programas serem mais curtos e vagos permite maior liberdade de ação por esses governos, também é verdade que sinalizam em menor grau as opções, propostas e políticas a seguir por esse governo para outros atores (como outros estados, ou, neste caso em concreto, as comunidades portuguesas pelo mundo). Para além disso, parecem ser os governos do Partido Socialista que têm maior propensão para avançar com novas propostas, sendo mais comum nos programas de governo apresentados pela direita (PSD-CDS) uma certa repetição das medidas propostas por um governo anterior, em particular resumindo-se ao aprofundamento dessas mesmas propostas ou sua concretização. Há ainda a notar que, olhando para as medidas propostas em concreto, parece existir uma maior tendência para analisar estas comunidades como uma espécie de ativo económico (ou seja, privilegiar as medidas que possam ter um impacto económico significativo, e colocá-lo em ênfase frente a outras dimensões), em particular nos últimos dois governos. Todavia, e dado tanto o carácter introdutório deste trabalho, como o período de análise em causa, não nos é possível dizer se esse se tornará um elemento permanente da política para as comunidades portuguesas, ou se decorre do difícil momento económico do país. Deste modo, podemos avançar com duas possíveis tentativas de explicação: ou a teoria realista das relações internacionais não é capaz de explicar clivagens entre partidos na estruturação de um tema da política externa de um estado, e, portanto, há lugar para repensar a sua revisão, em alguma forma; ou, este ainda é entendido pelos governos, partidos e decisores políticos como não sendo um tema de política externa como os demais, mas, e uma vez que se refere a cidadãos portugueses (ou luso-descendentes), assumir o tema como sendo, de certa forma, parte da política interna e, portanto, sujeito a algum tipo de divergências (de maior ou menor grau); em alternativa, este pode ainda não ser um tema ainda bem assimilado pelos decisores políticos, com dificuldade em compreender as comunidades transnacionais, como avança Castles¹⁹⁰: «A proliferação de comunidades transnacionais desafia, por sua vez, as formas existentes de cidadania e identidade nacional, que assentam ainda na ideia de Estados-nação definidos como unidades políticas relativa-

¹⁹⁰ Stephen Castles, *Globalização, Transnacionalização e Novos Fluxos Migratórios. Dos trabalhadores convidados às migrações globais* (Lisboa: Fim de Século, 2005), 46.

mente autónomas e fechadas». Todavia, dada a premência deste tema desde a democratização do país, esta proposta parece um pouco menos plausível, sendo evidente que, a existir alguma impreparação dos decisores em lidar com este tema, tal não deverá decorrer da existência de comunidades portuguesas no estrangeiro completamente novas, dada a perduração do fenómeno. Deve ainda notar-se que para nenhum dos governos em causa, esta área da política externa portuguesa parece ser tão relevante como a NATO, a Europa e a CPLP, tema que exploraremos em seguida.

4. Como reforçar as relações com as comunidades portuguesas?

Vantagens e riscos de um ‘novo’ tema na agenda de política externa

A política para as comunidades portuguesas, a par de outros temas relevantes na agenda de política externa portuguesa, sempre esteve numa espécie de ‘segundo plano’, ou seja, de prioridade secundária face às verdadeiras prioridades dessa estratégia: NATO, UE e CPLP. Para esse segundo plano estiveram igualmente remetidas: a diplomacia económica e internacionalização da economia portuguesa (embora em profundo crescendo na última década); e a cooperação e desenvolvimento a par da promoção da língua e cultura portuguesa, apenas em parte absorvidas pela atividade da CPLP ou de outras organizações internacionais de que Portugal é membro. A política para a diáspora portuguesa pelo mundo parece assim ser, da lista de prioridades da política externa portuguesa, uma das últimas ou, até, a última. Não nos parece adequado, neste trabalho, entrarmos de forma mais profunda nos motivos pelos quais tal acontece: este pode não estar a ser visto como um problema que necessite de um outro tipo de resposta por parte dos poderes públicos; podem estar em presença outras prioridades mais relevantes para o poder executivo, em particular tendo em conta os recursos disponíveis; poderíamos ainda, eventualmente, estar a falar de uma estratégia deliberada, por parte do Estado português, de não procurar ativamente a construção de uma diáspora relevante, facilitando a adaptação e integração dos emigrantes portugueses nos países de destino: «nas nações de ‘acolhimento’, a manutenção, no seio das comunidades migrantes, das lealdades à ‘origem’ é ainda frequentemente vista como potencialmente conflituante com a incorporação no país escolhido para viver»¹⁹¹ – todavia, essa posição

¹⁹¹ M. Margarida Marques, “Introdução: Os Estados Nacionais perante os desafios das populações em movimento”, in Marques, M. Margarida (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais* (Lisboa: Livros Horizonte, 2010), 19.

seria oposta à que já apresentámos por Dufoix¹⁹², em que o Estado, tendo a possibilidade de ‘construir’ socialmente uma diáspora, não deixaria de o fazer, até pelos proveitos a vários níveis que estão associados a essa realidade.

Em que áreas podem as relações do Estado português com a diáspora portuguesa ser reforçadas? Délano e Gamlen¹⁹³ salientam que, embora estas relações estado-diáspora não sejam novas, têm proliferado desde os anos 90:

«Some heads of state have proclaimed to govern on behalf of ‘their’ people living abroad, throwing glitzy celebrations for diaspora elites who they recast as national heroes instead of deserters. Some states have expanded the scale and scope of their consular activities, and created new bureaucratic arrangements for managing relations with diaspora groups. Others have tried to capture and channel the remittances, investments and expertise of emigrants and their descendants, while responding to the diaspora's growing claims for political and social rights. Scholars have recognized the importance of these developments. Whether responding to the thickening of existing diaspora networks, or attempting to engineer new diasporas for strategic purposes, such origin-state efforts to engage diasporas redefine the parameters of citizenship and of the state itself».

Tendo em conta estas afirmações, procuraremos analisar cada uma das suas secções à luz da situação portuguesa. A primeira, que se refere à assunção, pelo poder executivo, de representar igualmente os portugueses espalhados pelo mundo e de promover um tratamento mais positivo aos elementos da diáspora de sucesso, é, em nosso entender, possível, dependendo essencialmente da vontade desse poder político, uma vez que não existe um antagonismo significativo entre os habitantes em Portugal e a diáspora portuguesa (o que poderia não ser o caso se nos referíssemos a uma diáspora antagonística, por exemplo, que fosse contrária e se organizasse em oposição ao estado de origem¹⁹⁴). Em segundo lugar, a expansão das atividades consulares é pouco exequível tendo em conta os recursos nacionais, sendo mais viável (mas, mesmo assim, pouco previsível) a procura pelo Estado de novas formas para gerir e manter as relações com a diáspora. Em terceiro lugar, canalizar as remessas¹⁹⁵, investimentos ou outros é

¹⁹² Stéphane Dufoix, *Diasporas* (California: University of California Press, 2008).

¹⁹³ Alexandra Délano e Alan Gamlen, “Comparing and theorizing state-diaspora relations”, in *Political Geography* (nº 41, 2014), 44.

¹⁹⁴ Stéphane Dufoix, *Diasporas* (California: University of California Press, 2008).

¹⁹⁵ «The so-called “new economics of labor migration” placed migrant remittances at the center of migration theory: where credit and insurance markets were weak, households sent emigrants abroad so as to access remittances to tide them through insecure times and allow economic expansion. Rather than draining their homelands, migrants could thus contribute to development by sending money across borders directly to those most in need. As migrants' transnational cash transfers expanded to outstrip overseas development aid, interest grew in the potential for policy makers to harness or ‘tap’ the resources of emigrants and their descendants. In this literature,

uma possibilidade, havendo possibilidades de alguma evolução no caso português, se assim se pretender¹⁹⁶. Em quarto lugar, se se der o caso de a diáspora pretender mais direitos políticos e sociais, essa também não deverá ser negada pelo Estado português, como forma última de manutenção de poder decisório no país de origem. Por fim, e relativamente ao país de origem, quer o adensar das redes de contacto com as diásporas existentes, quer a tentativa de ‘construir’ novas diásporas com propósitos estratégicos, quer as tentativas por parte do estado de origem de tornar as comunidades portuguesas mais e empenhadas pelos destinos do país de origem, todas são importantes para reforçar o posicionamento internacional de Portugal (quando mais ‘valiosa’ e relevante for a diáspora portuguesa pelo mundo na estratégia de política externa portuguesa, mais significativo será o papel de Portugal nos assuntos europeus ou nas relações transatlânticas, por exemplo)¹⁹⁷.

Por fim, resta-nos uma advertência quanto à eventual assunção deste tema como uma maior prioridade (do que no presente) nas relações externas de Portugal: «Foreign policy has always been a bag of goods bought with a finite amount of diplomatic currency. Adding another item to that shopping list increases the cost of foreign policy and risks losing focus. Because of these risks, only (...) issues truly international in scope should make it into the international policy arena»¹⁹⁸. Ou seja, o eventual reforço de peso deste tema na agenda de política externa deve ter em conta os recursos disponíveis e mobilizáveis, questão ainda mais relevante para um pequeno estado de poucos recursos como Portugal – e daí a necessidade ainda mais premente de, se tal orientação for adotada, promover estratégias partilhadas para o estabelecimento e atração de meios, recursos, e objetivos ao invés de ser uma estratégia desligada e inatingível para as capacidades de Portugal.

remittances are only part of the bargain. The wider aim of engaging diasporas is for origin states to help achieve an international ‘win-win-win’ outcome from migration, in which migrants exercise the freedom to move and benefit themselves materially, while destination states get cheap labor and skills, and origin states - if they tap their diasporas wisely - share in this success. To play their part, origin states must facilitate remittance flows, and solicit philanthropic donations, tourist dollars and investments from and through their diasporas». Alexandra Délano; Alan Gamlen, “Comparing and theorizing state-diaspora relations”, in *Political Geography* (nº 41, 2014), 44.

¹⁹⁶ Alejandro Portes; Cristina Escobar; Alexandria W. Radford, “Organizações Transnacionais de Imigrantes e Desenvolvimento: um estudo comparativo”, in M. Margarida Marques (org.), *Estado-Nação e Migrações Internacionais* (Lisboa: Livros Horizonte, 2010).

¹⁹⁷ Teresa Cravo, “Consolidating Partnerships: History and Geopolitics in Portugal's Twenty-first Century Foreign Policy”, in Sebastián Royo (org.), *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics* (Lanham, MD: Lexington Books, 2012).

¹⁹⁸ J. Bishop Grewell, “Foreign Policy goes Green”, in *PERC Report* (Volume 19, No.1, Spring 2001), 9 (disponível em <http://www.perc.org/articles/foreign-policy-goes-green> - consultada em 14/12/2015).

5. Notas finais

Com a análise dos principais elementos, ao nível e através da perspetiva estatal (do Estado português), que relevam para a política para as comunidades portuguesas, brevemente enquadrada a nível teórico e conceptual, entendemos ter cumprido os objetivos a que nos propusemos: procurámos traçar algumas consequências para o Estado-nação das migrações, nomeadamente no que concerne à sua atuação internacional; identificar os instrumentos à disposição de um Estado para organizar e mobilizar as diásporas a seu favor; aferir o papel dos diferentes partidos em diferentes orientações de política para a diáspora, nomeadamente no caso português, tentando avaliar a existência (ou não) de um interesse nacional que tornasse unânimes as políticas nessa área; e sugerir bem como aferir as consequências e possibilidade de reforço da relação estado(de origem)-diáspora, em particular tendo em conta a escassa dimensão de uma lista de prioridades em política externa; e, na medida do possível, replicámos alguns elementos dos principais debates na literatura teórica e empírica e as políticas públicas seguidas pelos estados.

A relevância desta investigação prendeu-se, pensamos, com a tentativa de sistematização acerca do posicionamento do Estado português, do seu ponto de vista e perspetiva, das relações estado (de origem)-diáspora, invertendo o foco tradicional de análise, normalmente na diáspora em si, nas relações diáspora-estado de destino, ou na forma como a diáspora procura, pelos seus próprios meios e interesses, manter relações com o país de origem. Igualmente, foi um pouco difícil, durante a realização deste trabalho, encontrar obras onde essa informação já se encontrasse, de certa forma, bastante sintetizada e apresentada de forma simples e acessível. Ao mesmo tempo, e tendo em conta a escassa dimensão deste trabalho, não nos foi possível fazer menção, de forma mais significativa, tanto aos conceitos e teorias relacionados com o estudo das migrações internacionais e das comunidades ou diásporas pelo mundo, como aos inúmeros estudos empíricos sobre cada uma das variáveis, dimensões e elementos que aqui apresentámos. Também não nos foi possível explorar em maior detalhe as diferentes teorias de política externa e processos de decisão, onde as motivações e ações dos atores envolvidos em determinado processo ou decisão podem ser analisados de forma mais detalhada (ou mesmo analisar os fenómenos que aqui explorámos através das diferentes teorias das Relações Internacionais). Ainda assim, acreditamos ter discutido de forma abreviada, mas crítica e reflexiva os principais elementos relevantes no processo de decisão de determinada estratégia sobre a diáspora pelo mundo por um de-

terminado Estado, apesar do maior enfoque na compreensão e explicação do caso português do que no seu enquadramento e categorização dentro da literatura existente sobre o tema. Entendemos que este processo fez jus à motivação e racionalização construtiva que presidiu a este trabalho, e que traduziu a profunda escassez de informação, no caso português, quanto ao processo de delineação da estratégia política para as comunidades portuguesas no exterior, nomeadamente do ponto de vista da política externa portuguesa. Assim, é nosso entender que tanto o estudo empírico dessas relações, em particular do ponto de vista dos instrumentos e estratégias desenvolvidas pelo Estado, parece-nos ser um elemento significativo que merece mais adequado estudo e análise, sobretudo se enquadrado pela conceptualização e teoria que, aqui, tivemos limitado espaço para expor. Igualmente, parece existir alguma dificuldade em destrinçar os conceitos de 'comunidades portuguesas', 'diáspora' e 'transnacionalismo', as motivações associadas ao uso (diferenciado) de cada um destes referentes por determinados atores, bem como o reduzido interesse/atenção/relevância destes temas para os partidos políticos. Por fim, parece-nos que não houve lugar, pela análise que levámos a cabo, processos avultados de criação de uma diáspora que estivesse fortemente ligada, ou que fosse fortemente incentivado e conduzido pelo Estado português, de modo a que pudesse em larga medida servir os interesses e objetivos desse mesmo Estado. Devemos notar, todavia, a persistência do envolvimento com as comunidades portuguesas no estrangeiro e de temas conexos (como a promoção da língua e cultura ou as políticas de cooperação e desenvolvimento) na agenda da política externa portuguesa, ainda que mantendo uma natureza relativamente secundária quanto a outras prioridades nessa agenda. Em particular, a relação com as comunidades portuguesas mantém-se num âmbito circunscrito dentro dessa agenda, apesar de existirem casos de sucesso de utilização dessa mesma diáspora para cumprir fins de natureza económica ou político-diplomática do país de origem (cujas oportunidades e desafios explorámos acima). Em suma, com este trabalho conseguimos apresentar de forma sucinta mas problematizadora a relação entre a emigração e a agenda científica das Relações Internacionais bem como a agenda da política externa dos estados. Entendemos que foi possível providenciar algumas pistas introdutórias sobre o estado atenção prestada à diáspora portuguesa na agenda de política externa de Portugal, um assunto sistematicamente ignorado pela produção científica em Portugal (no que toca ao ponto de vista do Estado, e à sua compreensão como um dos elementos mais relevantes na sua estrutura de política externa), numa introdução breve mas necessária a essa abordagem.