



Center for European  
Integration Studies

**Ablam Benjamin Akoutou,  
Rike Sohn, Matthias Vogl,  
Daniel Yeboah (eds.)**

**Migrações e sociedade  
civil como motores do  
desenvolvimento  
- um contexto regional**

**ESTUDO IAO-ZEI**

SPONSORED BY THE



Federal Ministry  
of Education  
and Research

**No. 23  
2015**

Nana Asantewa Afadzinu é Diretora Executiva do Instituto da Sociedade Civil de Africa Ocidental (WACSI) em Accra, Ghana.

Ablam Benjamin Akoutou é Coordenador de Projecto de cooperação IAO-ZEI no IAO, na Praia, Cabo Verde.

Mariama Awumbila é Pesquisador Associado no Departamento de Geografia e Desenvolvimento de Recursos e no Centro dos Estudos Migratórios, Universidade de Gana.

Yaw Benneh é Professor Sênior na Faculdade de Direito e Pesquisador Sênior no Centro dos Estudos Migratórios, Universidade de Gana.

Stefan Fröhlich é Professor de Política Internacional na Universidade de Erlangen-Nuremberg, Alemanha.

Ludger Kühnhardt é Diretor do Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI) e Professor de Ciência Política na Universidade de Bonn, Alemanha.

Matthias Lücke é Pesquisador Sênior do Instituto para a Economia Mundial (ifW) em Kiel, Alemanha, e Professor Adjunto na Universidade de Kiel.

Olawale I. Maiyegun é Diretor do Departamento de Assuntos Sociais na Comissão da União Africana in Addis Ababa, Ethopia.

Abdarahmane Ngaïdé é Pesquisador Associado no Instituto Pan-Africano de Estratégias (UCAD) em Dakar, Senegal, e ensina na Universidade Cheikh Anta Diop em Dakar.

Rike Sohn é Assistente Científica na ZEI e Coordenadora do Projecto de cooperação IAO-ZEI.

Joseph Kofi Teye é Docente Sênior no Departamento de Geografia e Desenvolvimento de Recursos, e Pesquisador Sênior do Centro dos Estudos Migratórios, Universidade de Gana.

Djeneba Traoré é Diretora Geral do Instituto de Africa Ocidental (IAO), na Praia, Cabo Verde.

Matthias Vogl é Assistente Científico na ZEI e Coordenador do Projecto de cooperação IAO-ZEI.

Daniel Yeboah era Coordenador de Projecto de cooperação IAO-ZEI no IAO, Cabo Verde.

# Índice

*Ludger Kühnhardt/Djénéba Traoré*

Prefácio 1

*Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah*

Introdução 5

*Nana Asantewa Afadzinu*

O papel da sociedade civil no processo de integração regional  
- a experiência da África Ocidental 9

*Stefan Fröhlich*

O papel da sociedade civil no processo de integração regional  
- a experiência europeia 45

*Abdrahamane Ngaidé*

A influência das mentalidades e da cultura na formulação de políticas de  
integração regional - História e elementos de debate 61

*Joseph Kofi Teye, Mariama Awumbila e Yaw Benneh*

Migração intraregional na região da CEDAO: tendências e desafios  
emergentes 103

*Matthias Lücke*

Remessas: será que o capital humano acompanha o capital financeiro?  
- O potencial de desenvolvimento da diáspora da África ocidental 131

*Olawale I. Maiyegun*

Remessas: Como ativar o potencial da diáspora 161

*Nota:* Todos os artigos foram escritos, na versão original, em inglês e traduzidos para o português por IAO-ZEI, com a exceção do artigo do Prof. Ngaïdé que foi escrito em francês originalmente.

## *Ludger Kühnhardt e Djénéba Traoré*

### ***Prefácio***

A 5ª Conferência IAO-ZEI intitulada „Migração e sociedade civil como motores de desenvolvimento em um contexto regional“ procurou fornecer resultados com base em evidências para apoiar as iniciativas de organizações da sociedade civil envolvidas no processo de desenvolvimento político nacional e regional de migração na África Ocidental e na Europa. O evento foi organizado como parte do projecto de pesquisa „Integração Regional Sustentável na África Ocidental e na Europa“, entre o Instituto da África Ocidental (IAO) na cidade da Praia, Cabo Verde, e o centro estudos para a Integração Europeia (ZEI), com sede em Bonn, Alemanha. A conferência proporcionou uma plataforma para académicos e formuladores de políticas que auxilia na avaliação de resultados de pesquisa e também para reflectir sobre questões de actualidade regional.

Iniciado em 2012, a parceria científica entre IAO e ZEI visa preencher a lacuna entre a política e prática na África Ocidental, através de intercâmbios académicos bi-regionais. A cooperação também visa apoiar o papel do IAO como um think tank Regional Oeste Africano que fornece recomendações baseadas em evidências para efectivamente acelerar o processo de integração regional e as transformações sociais na região da CEDEAO. A parceria, patrocinada pelo Ministério Federal Alemão de Educação e Pesquisa (BMBF) estabelecida para o período 2012-2016, foi identificada como um projecto emblemático no campo das ciências humanas no contexto da Estratégia para a África.

Realizada na cidade da Praia, no Ministério das Relações Exteriores (MIREX) Cabo Verde, a 5ª reunião do grupo estudo IAO-ZEI do projecto teve lugar nos dias 8 e 9 de Setembro de 2014. Tendo em conta as características específicas do Cabo Verde e os eventos mundiais da época, a escolha do local e horário da reunião não terá sido a mais apropriada. Ao longo dos anos, Cabo Verde passou de um país de imigrantes para um país de emigrantes e sua economia

## Prefácio

é fortemente dependente das remessas dos migrantes; a capital do país, Praia, se orgulha de várias organizações internacionais e uma grande população imigrante. Esses factores colocam a imigração firmemente no centro das políticas socioeconómicas do país.

A crise financeira global tem levado muitos governos europeus a atribuir a culpa aos imigrantes em seu território por causa dos problemas económicos de seus países. Juntamente com a „tragédia de Lampedusa“, que levou à morte de 359 imigrantes ilegais da África, a chamada para mais compromisso com uma abordagem mais rigorosa, a gestão europeia de imigração decidiu aumentar o apoio entre os académicos, políticos e cidadãos europeus, que carregam o franco para a diminuição da situação económica na Europa. Na África Ocidental, a ameaça do Ébola não só levou a estigmatização e assédio de migrantes do Oeste Africano, mas também o congelamento dos voos de e para países afectados. Isso resultou na redução da migração inter-regional, com graves consequências para as relações comerciais regionais. Tendo em conta que estas questões afectam a vida das pessoas comuns, e que o impacto vai além das fronteiras nacionais e até mesmo regional, a importância de uma discussão sobre a sociedade civil (representada pelas Organizações Não Governamentais - ONG' s) envolvida em questões de migração, de uma perspectiva bi-regional, em termos de pesquisa e de desenvolvimento académico, não pode ser exagerada.

A conferência foi organizada por especialistas académicos e instituições de integração regional, principalmente da África Ocidental e da Europa, mas também na região da SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral). As apresentações e debates incidiram sobre o impacto da migração intra-regional no mercado de trabalho na África Ocidental, questões relacionadas com o bem-estar dos migrantes, as lacunas de dados, a integração no mercado de trabalho e da cultura regional, história de migração e integração das remessas no desenvolvimento de ambos os países de envio e recebimento. A publicação é uma compilação de pesquisa revisada por pares na conferência.

A Colaboração IAO- ZEI continua a fornecer uma plataforma para o intercâmbio académico frutífero que pode levar à fertilização cruzada de ideias para o desenvolvimento sustentável da integração regional tanto na África Ocidental como na Europa. Na esperança de uma colaboração duradoura com os participantes, expressamos nossa profunda gratidão a todos aqueles que

contribuíram para a realização da publicação. Estamos convencidos de que o documento irá fornecer informações úteis sobre o estado da migração no contexto mais amplo da integração regional europeia na África Ocidental, e mostrar o caminho a seguir para um engajamento produtivo na sociedade civil nas questões de migração nos dois continentes.

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt  
Director ZEI

Prof. Dr. Djénéba Traoré  
Director Geral IAO

Bona/Praia, junho 2015





## *Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl e Daniel Yeboah*

### ***Introdução***

A tragédia de Lampedusa e o afluxo contínuo de migrantes que fogem da Primavera Árabe e da guerra civil na Líbia e na Síria trouxe o tema da migração de volta para o topo da agenda europeia. Ainda lutando com o aumento da desigualdade social e o elevado desemprego dos jovens, como resultado das crises económicas e financeiras, os cidadãos europeus parecem preocupados em perder o seu emprego ou sobrecarregar os sistemas sociais nacionais, levando as ondas de ressentimento xenófobo em todo o continente. No entanto, estas exigências para uma maior protecção das fronteiras e as políticas de migração mais rigorosas enfrentam um hall de entrada inteligente e sempre crescente de pessoas de negócios que discutem a favor de uma migração bem gerida para compensar o declínio nos recursos humanos dentro de envelhecimento da sociedade europeia. Se o foco está em salvaguardar o futuro económico da Europa ou na prevenção de novas tragédias na costa da Europa, qualquer política de imigração europeia terá de ser alinhada a outras áreas da política, a fim de ser eficaz e sinérgico. Entendendo a migração como uma questão transversal, progressivamente evoluindo de desigualdades entre os países, o sindicato não vai só precisar dar uma olhada em desequilíbrios internos, mas também as desigualdades nos países de origem dos migrantes, para encontrar estratégias inovadoras e parceiros de cooperação.

Na realidade, viver e trabalhar em toda a região sempre fez parte da história da região, com os trabalhadores de países do Sahel, como Mali, Burkina Faso e Níger que se deslocam para as áreas costeiras minerais e de plantações ricas no Sul, nomeadamente a Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Senegal e Gâmbia. Com o objectivo de estabelecer uma „CEDEAO do povo“ até o ano de 2020, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) tem apoiado essa mobilidade intra-regional com vários esforços que vão desde o Protocolo da CEDEAO sobre a Livre Circulação de Pessoas, Direito de residência e permanência, em 1979, para o regime de ECOWAS Brown Card Insurance Scheme recentemente criado. No entanto, estes esforços são confrontados

## Introdução

por uma falta de aplicação em nome dos governos locais e nacionais, e - mais recentemente - o surto de Ébola que levou a uma perturbação significativa do comércio e do transporte regional. Resolver as dificuldades da região, sobre como responder às necessidades de uma população em rápida expansão e mobilidade, por sua vez, também precisa da cooperação e apoio de parceiros do norte do “Waterless Sea” Sahara.

Tendo em conta que a migração e mobilidade são elementos fundamentais de qualquer processo de integração regional em todo o mundo e que em regiões do mundo globalizado não se pode enfrentar os desafios a ele associado sozinho, a União Europeia e África assinaram a Declaração de Migração e mobilidade da UE-África em Abril de 2014. Na verdade, ambas as economias regionais precisam do trabalho migrante ou, pelo menos, o apoio financeiro que eles enviam de volta para casa. No entanto, os críticos argumentam que a declaração é uma mera repetição de anúncios anteriores para combater conjuntamente a imigração irregular, o tráfico de seres humanos, e estabelecimento das rotas de migração mais seguras.

A fim de encontrar abordagens alternativas e inovadoras para com as questões actuais da migração e da sociedade civil na África Ocidental e na Europa, a 5ª Conferência IAO-ZEI realizada nos dias 8 e 9 de Setembro de 2014 na Cidade da Praia, Cabo Verde, reuniu pesquisadores e profissionais para discutir o tema sobre „Migrações e Sociedade Civil como motores de desenvolvimento dentro de um contexto regional“. A conferência fez parte do projecto de cooperação conjunta „Integração Regional Sustentável na África Ocidental“, financiado pelo Ministério Federal Alemão da Educação e Pesquisa (BMBF) de 2012 a 2016. As discussões durante a conferência centraram-se sobre as seguintes questões:

- Que sinergias podem ser encontradas entre a sociedade civil e parceiros externos para gerir eficazmente a migração inter e intra-regional?
- Como podem ser usados os recursos humanos e financeiros dos migrantes para reforçar os esforços comerciais e de integração regional?
- Como as áreas políticas podem ser alinhadas para uma abordagem mais harmonizada com a migração que leva aspectos globais de desenvolvimento em consideração?

Mais especificamente, os autores enfocaram os seguintes temas:

Nana Afadzinu do Instituto Oeste Africano para sociedade civil (WACSI) em Gana avalia criticamente a contribuição da sociedade civil e de factores culturais na

Integração Regional Oeste Africano, sublinhando a sua importância como um motor deste processo, especialmente no domínio da paz e segurança. Nana, acha que os atores da sociedade civil transnacional ainda enfrentam muitos obstáculos relacionados com a capacidade e deficiências organizacionais, de modo que grande parte do seu potencial continua a ser não utilizado e sua influência política bastante baixa.

Consequentemente, o papel da sociedade civil na Europa é analisado pelo Prof. Stefan Fröhlich, da Universidade de Erlangen-Nürnberg. Recordando a recusa da Constituição Europeia em 2005 e as eleições regionais recentes, ele destaca a distância amplamente percebida entre instituições da UE e os cidadãos europeus e o potencial para aprender a partir do desenvolvimento de baixo para cima de engajamento da sociedade civil na África Ocidental desde os anos 90.

O Prof. Dr. Abderrahmane Ngaidé pela Universidade Cheick Anta Diop em Dakar explica ainda a influência da cultura e mentalidade sobre o processo de integração regional na África Ocidental e destaca a importância da diversidade cultural. Na sua perspectiva, as experiências históricas da região, com seus reinos históricos e diversos estilos de governança existentes em harmonia ou, pelo menos, a compatibilidade, são a prova do fato de que as linhas de falhas étnicas percebidas hoje não representam um obstáculo intransponível para a integração regional. Ngaidé argumenta que, diferentemente do passado da região, a diversidade cultural deve ser usada de forma positiva, a fim de conseguir uma „CEDEAO do povo.“

O capítulo a seguir elaborado por Dr. Joseph Teye, Prof. Dr. Mariama Awumbila e Yaw Benneh examina os padrões e os desafios da migração de trabalhadores intra-regionais na África Ocidental: Embora, em princípio, os Estados membros da CEDEAO tenham ratificado o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Estabelecimento.

Além disso, os mercados de trabalho regionais são constrangidos pela sua informalidade, a falta de emprego formal e os sistemas de informação do mercado de trabalhos funcionais, bem como baixos níveis de qualificação. Os autores concluem que os futuros padrões da mobilidade de trabalho irão depender muito da vontade política de cooperar e implementar políticas regionais de migração laboral, acordos e protocolos de forma eficaz.

Prof. Dr. Matthias Lücke do Instituto Kiel para a Economia Mundial (IfW) avalia se o capital humano segue o capital financeiro, a determinação do impacto e as potencialidades das remessas de migrantes e membros da diáspora para seus

## Introdução

países de origem. Lücke destaca a necessidade de facilitar a migração legal e de adaptação das normas de educação, previdência e do sistema de saúde internacionais, a fim de evitar a „fuga de cérebros“ e migração ilegal. Além disso, as condições internas devem ser melhoradas para apoiar o regresso dos migrantes a seus países de origem (migração circular).

O último capítulo da Olawale Maiyegun (PhD) do Instituto Africano de Remessas, recentemente oficializado (AIR) apresenta uma visão geral dos fluxos de remessas para África. Examinando a alavancagem e impacto desses fluxos no desenvolvimento social e económico, fornecendo também recomendações práticas sobre como usar melhor seu potencial económico como fonte de redução da pobreza e futuro estímulo de investimento.

A antologia IAO-ZEI revela a magnitude dos obstáculos existentes e o número de questões que permanecem em aberto, o que demonstra que uma análise académica mais aprofundada é necessária para o conselho de políticas sólidas. Esta colecção é destinada a inspirar novas pesquisas e reflexão política, a fim de aumentar a base de conhecimentos de integração regional sustentável.

*Nana Afadzinu*

## ***O papel da sociedade civil no processo de integração regional - a experiência da África Ocidental***

### *Introdução*

Uma das experiências que deixou uma marca indelével na minha memória sobre a nossa unidade enquanto naturais da África Ocidental, por mais insignificante que possa parecer, foi o meu encontro com um costa-marfinense no aeroporto de Abuja. Em fevereiro de 2013, eu estava de regresso a Acra após uma série de reuniões em Abuja. Na sala de espera do aeroporto conheci este homem, que também aguardava o mesmo voo. Conversámos. Na verdade, foi ele quem iniciou a conversa dizendo “ete sen” que significa “como está?” em Twi, uma popular língua ganesa. Suponho que o passaporte na minha mão lhe tenha revelado a minha nacionalidade. Falámos sobre a visita a Abuja, ao que tínhamos vindo e questões triviais da vida de todos os dias, sempre em Twi. Por fim, abordámos questões mais pessoais, como os nossos nomes e de onde éramos naturais. Foi então que, para minha grande surpresa, percebi que ele era costa-marfinense. Na verdade, ele quase não falava inglês, como eu, de resto, também quase não falo francês. Estivemos sempre a conversar em Twi; aliás, para dizer a verdade, ele falava melhor Twi do que eu, sendo ganesa meia-Ashanti. Fiquei a saber que ele era um Akan da Costa do Marfim. Os Akans são um grupo étnico da região de Brong Ahafo no Gana que fala a língua, respeita as tradições e vive segundo a cultura dos povos daquela zona. Todos os anos, disse, enviavam uma delegação da Costa do Marfim para participar no festival no Gana e os ganeses faziam exatamente o mesmo quando celebravam o seu na Costa do Marfim. A divisão entre anglófonos e francófonos esbatia-se; éramos um povo.

O meu primeiro postulado é que os povos da África Ocidental têm tanto em comum que as políticas, estruturas e instituições de integração regional podem tirar partido destas afinidades, com o envolvimento dos cidadãos comuns. O meu segundo postulado é que identificando formas de aproximar a CEDEAO dos cidadãos comuns da África Ocidental e reforçando a articulação entre o nível nacional e regional, bem como os canais como as organizações da sociedade civil através das quais muitos programas envolvem as pessoas, a integração regional funcionaria. No presente documento examino, pois, a maneira como as pessoas têm participado no processo de integração regional e os desafios associados a aproximar a integração regional do cidadão comum na África Ocidental. O documento divide-se em quatro partes. Na primeira, descrevo o que designo por pessoas (sociedade civil) e como têm estado envolvidas no percurso de desenvolvimento da África Ocidental. A segunda parte traça em linhas gerais a trajetória central da integração regional na África Ocidental centrando-se na história da integração regional na sub-região e na criação de instituições como a CEDEAO. A terceira parte examina o papel da sociedade civil como consubstanciado nos quadros normativos e as suas colaborações com a CEDEAO como veículo de integração regional, com exemplos concretos. A quarta parte centra-se nos desafios e formula recomendações sobre o caminho futuro. Um dos aspetos importantes do presente documento é utilizar estudos de casos elaborados por terceiros e pela autora.

### *As pessoas*

‘Quem diz pessoas, diz “sociedade civil”. Isto não significa apenas as organizações da sociedade civil, também chamada “sociedade civil organizada”, mas inclui igualmente todos os cidadãos comuns da África Ocidental: homens, mulheres e crianças que podem não fazer parte de um grupo organizado. Para maior clareza do discurso, são fundamentais algumas definições de sociedade civil. A sociedade civil é definida, em sentido lato, como “[...] “a arena, fora da família, Estado e mercado, que foi criada por ações individuais e coletivas, organizações e instituições para promover interesses comuns” (CIVICUS, 2012, p. 8). A sociedade civil envolve, pois, o individual e o coletivo, e o seu principal motor é o interesse comum, no caso vertente, o desenvolvimento sustentável da África Ocidental: “A sociedade civil (...) engloba as organizações da sociedade civil (OSC) e as ações de indivíduos e grupos menos estruturados. (...) Entende-se por “sociedade civil organizada”

(...) as associações independentes, do setor não-público e não-privado, e as organizações que possuem algum tipo de estrutura e regras formais de funcionamento, juntamente com as redes, infraestruturas e recursos que utilizam.” (CIVICUS, 2012, p. 8). Kaplan refere-se à sociedade civil como “[...] todas as relações sociais constituídas voluntariamente, organizações e instituições que não pertencem às estruturas estatais” (Kaplan, 1994, secção 2). Outros autores definem-na excluindo o mercado ou o setor privado. Tem sido descrita como o “[...] espaço intermédio situado entre o setor público e o doméstico (excluindo a família, os amigos e o trabalho), povoado por grupos organizados ou associações que estão separados do Estado, gozam de um certo grau de autonomia em relação ao Estado e são formados voluntariamente por membros da sociedade para proteger ou realizar os seus legítimos interesses, valores ou identidades”.<sup>1</sup> Dando uma definição lata, Kaplan afirma que: “a sociedade civil (...) parece envolver a sociedade em que os interesses, as preocupações e a dignidade dos civis, dos cidadãos, das “pessoas comuns”, são tomados em consideração. Ou seja, uma sociedade que toma como ponto de partida os direitos (e as responsabilidades) do “cidadão comum” em vez das ideologias (de qualquer tipo) ou dos interesses próprios de determinados grupos.” (Kaplan, 1994, secção 2). Outros autores definem-na incluindo o mercado ou o setor privado.

Na África Ocidental, a história da evolução da democracia e os requisitos concomitantes de boa governação, transparência e responsabilização, ampla participação cívica, respeito pelos direitos humanos fundamentais, justiça social e habilitação dos grupos marginalizados não pode ser escrita sem mencionar o papel significativo desempenhado pela sociedade civil. A evolução da sociedade civil para a situação atual pode ser traçada desde a época pré-colonial à era colonial quando os cidadãos lutavam pela independência de vários Estados da África Ocidental. Enquanto estudo de caso significativo, importa fazer referência à revolta fiscal na Nigéria quando as vendedoras dos mercados se organizaram: “Lideradas por Funmilayo Ransome-Kuti, a União das Mulheres de Abeokuta protestou contra a política tributária das autoridades coloniais e a revogação do poder de controlo dos mercados pelas mulheres. Em contraste com as práticas em quase todos os lugares na Nigéria, as

1 Esta definição foi extraída de um documento de estratégia intitulado “Sociedade Civil e Governação” usado por investigadores do Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento, da Universidade de Sussex, no Reino Unido, em 1998. Foi retomada dos debates em torno da definição de sociedade civil pelo académico britânico, Gordon White. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/ids/civsoc.doc> [consultado a 17 de outubro de 2006]

## A sociedade civil na integração regional - a experiência da África Ocidental

vendedoras dos mercados de Lagos eram responsáveis pela administração dos mercados em que trabalhavam, estavam muito bem organizadas e as suas associações tomaram posição em matérias políticas e outros assuntos governamentais. Entre 1927 e 1941, as vendedoras do mercado de Lagos organizaram vários protestos para impedir os governantes coloniais de tributar as mulheres” (Nwankwo, 2011, p. 6). Estas manifestantes faziam ouvir a sua voz sobre questões de governação económica.

Na série de documentos de trabalho do WACSI sobre sociedade civil e desenvolvimento na África Ocidental, Obadare (2014) sugere que se pode datar o início da sociedade civil, como a conhecemos, no período que precede a independência quando a cena política podia ser descrita como tumultuosa. Foi nessa altura que surgiu um número de grupos, especialmente de jovens e estudantes, sendo patente o seu carácter pan-africano nos nomes, por exemplo, União dos Estudantes da África Ocidental, Liga da Juventude da África Ocidental. Obadare vai mesmo ao ponto de aventar que a CEDEAO teria sido inspirada pelo pan-africanismo dessa era.

No final dos anos 1980 com a eclosão e a frequência dos golpes de estado e regimes militares na África Ocidental, a sociedade civil organizada estava principalmente nas mãos de associações de estudantes, meios universitários, organismos profissionais como a ordem dos advogados, instituições religiosas e sindicatos. Vários outros fenómenos nesta era contribuíram para a trajetória particular da sociedade civil na sub-região da África Ocidental. Devido à predominância do autoritarismo em muitos países da África Ocidental, ao fim da guerra fria, à eclosão das guerras civis na Libéria e Serra Leoa e à introdução dos planos de ajustamento estrutural pelo FMI, os cidadãos comuns da África Ocidental viram-se perante grandes adversidades durante os anos 1980 e princípio dos anos 1990. Por conseguinte, nesta década, a sociedade civil evoluiu com a emergência de grupos e associações temáticas para defender os interesses do “homem comum”, que contribuíram em larga medida para a vaga de democratização que varreu a sub-região nessa era (Afadzinu, 2014). Obadare explica que dois acontecimentos que ocorreram entre dezembro de 1989 e fevereiro de 1990 ditaram como os eventos políticos evoluiriam na África Ocidental. Estes foram principalmente a guerra civil que deflagrou na Libéria depois de as forças rebeldes de Charles Taylor conhecidas por Forças Patrióticas Nacionais da Libéria terem atacado e derrubado o regime do antigo Presidente Samuel Doe, e a vaga democrática que varreu a região inspirada pela vitória no Benim contra a ditadura de Mathieu Kerekou. Esses



acontecimentos, na opinião de Obadare, mostraram que: “(1) o Estado não é invencível e, se suficientemente pressionado, fará concessões significativas e que (2) a sociedade, apesar das grandes carências, continua a ser capaz de lançar um desafio robusto” (Obadare, 2014, p. 6, 7). O poder popular parecia ter despertado.

A sociedade civil tem desde então desempenhado um papel influente na promoção da democracia na África Ocidental. Isto abrange complementar, informar, influenciar e desafiar o governo através de defesa dos serviços públicos, reforço da eficiência do Estado, exercício de pressão a favor dos direitos dos grupos marginalizados, organização de campanhas contra a corrupção, envolvimento em parcerias público-privadas, contribuição para importantes avanços na legislação e práticas que promovam os direitos humanos fundamentais, participação em análise e acompanhamento orçamental para assegurar que as dotações orçamentais refletem as necessidades prementes e as prioridades da sociedade em geral e [pedindo contas aos governos] em questões de relevância e interesse nacional e regional (Vandyck). Obadare dá um exemplo da atividade da sociedade civil quando descreve o que designa por o “Milagre do Benim”. O “Milagre do Benim”, diz, materializou-se pela colaboração sinérgica de uma rede de associações cívicas de todo o espectro sociopolítico e cultural, incluindo organismos estudantis, organizações comunitárias, igrejas e grupos religiosos, sindicatos, associações femininas e diversos grupos políticos, [e] os acontecimentos no Benim deram um impulso a outros grupos da sociedade civil em toda a região (Obadare, 2014, p. 3). Foi, pois, a consolidação do poder do cidadão comum de todas as camadas sociais no Benim que, por fim, lhes facultou o “milagre da democracia” que depois influenciou positivamente outros países (Gana, Mali e outros).

Por conseguinte, na África Ocidental, a sociedade civil tem muitas facetas e dimensões e é tão diversa na sua constituição quanto na sua funcionalidade. Compõe-se de cidadãos, sindicatos, associações voluntárias, organismos profissionais, régulos e grupos tradicionais, líderes e grupos religiosos, organizações não-governamentais, meios universitários, organismos estudantis e outros órgãos cívicos. Importa mencionar que, em muitos níveis, estes diferentes agrupamentos representaram e defenderam os interesses da África Ocidental e procuraram fazer avançar a agenda do desenvolvimento não só a nível nacional nos países da África Ocidental, mas também a nível regional. Mais adiante no presente documento será examinado em pormenor o que foi feito a nível regional.

## *Integração regional na África Ocidental*

O que é integração regional? Tolentino descreve-a como incluindo, “[...] duas ideias fundamentais: um número de países ligado pela geografia e um certo grau de interdependência ou uma área geográfica que não é um Estado mas possui características similares a um Estado como política económica, promoção do bem público e soberania.” (Tolentino, 2011, p. 19). Prossegue descrevendo os seguintes cinco níveis de integração: “i) a Zona de Comércio Livre [que] visa a redução progressiva e a eventual eliminação de barreiras pautais e não-pautais entre os Estados signatários (...), (ii) a União aduaneira, [em que] todos os Estados membros aplicam uma pauta aduaneira comum (PAC), (iii) o Mercado Comum para a livre circulação de fatores de produção (trabalho, capital e serviços) e a coordenação económica, (iv) uma União económica é o passo seguinte [que] envolve uma moeda única e a harmonização política e social, [e] (v) o estabelecimento de uma união federal.” (Tolentino, 2011, p.19). Sesay sintetiza ainda os principais ingredientes de uma integração regional bem-sucedida como segue: “(...) paz e segurança interna nos Estados integrantes (...); ii) reforço do compromisso político e cívico e da confiança mútua entre os membros, e iii) (...) um limiar mínimo de estabilidade macroeconómica e boa gestão financeira nos países membros.” (Sesay e Omotosho, 2011, p. 13, 14). O principal objetivo da integração regional afigura-se ser a estabilidade e prosperidade económica para os países envolvidos, tendo como base a tranquilidade política, que também assegurará o equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável.

A história da integração regional da África Ocidental começou em 1975. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi fundada em 1975 por 15 Estados da África Ocidental visando a integração económica. Os principais objetivos do Tratado de Lagos, assinado em maio de 1975, eram promover o comércio, a cooperação e a autossuficiência.<sup>2</sup> Sesay (2011, p.13) destacou que as principais forças propulsoras da integração regional na África Ocidental seriam reforçar os laços pré-coloniais e consolidar a solidariedade entre os povos da África Ocidental que podiam ter sido destruídos pela fragmentação causada pelo colonialismo, obter um mercado alargado para tornar a região mais competitiva no mercado mundial, aumentar o seu poder de negociação com uma população combinada de mais de 300

2 Enciclopédia Britânica.

milhões de pessoas, fazer face aos desafios da globalização que eram mais difíceis de enfrentar por Estados fracos e fragmentados do que por um bloco forte e resolver alguns dos desafios políticos através de consenso e acordo regional. A CEDEAO, como René Robert a descreve, é fundamentalmente uma estratégia para o desenvolvimento socioeconómico na África Ocidental englobando coordenação política, mercado e harmonização regulamentar (Robert, 2004, p. 5, 6).

A turbulência política dos anos 1980 e 1990, com a eclosão das guerras civis na Libéria e Costa do Marfim, forçou a sonolenta CEDEAO a reestruturar, avaliar e reorientar o seu mandato. Sem rejeitar o seu mandato económico original, a organização no seu Tratado revisto de 1993 declarava que os princípios fundamentais que regem a integração regional da África Ocidental através da CEDEAO eram políticos. Estes incluíam:

- a. “Igualdade e interdependência dos Estados membros;
- b. Solidariedade e autossuficiência coletiva;
- c. Cooperação entre os Estados, harmonização das políticas e integração dos programas;
- d. Não-agressão entre os Estados membros;
- e. Manutenção da paz, da segurança e da estabilidade regionais para a promoção e o reforço das relações de boa vizinhança;
- f. Resolução pacífica dos diferendos entre os Estados membros, cooperação ativa entre os países vizinhos e promoção de um ambiente pacífico como pré-condição para o desenvolvimento económico;
- g. Respeito, promoção e proteção dos direitos do homem e dos povos de acordo com as disposições da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos; promoção e consolidação de um sistema democrático de governação em cada Estado membro tal como previsto pela Declaração de Princípios Políticos adotada a 6 de julho de 1961, em Abuja; e

h. Repartição justa e equitativa dos custos e das vantagens da cooperação e da integração económicas.”<sup>3</sup>

Constituiu o reconhecimento de que o desenvolvimento económico não era possível sem paz e estabilidade política e social.

Espelhando a infraestrutura de governação a nível nacional, a CEDEAO compõe-se dos seguintes três órgãos: a Comissão da CEDEAO, o Parlamento da CEDEAO e o Tribunal de Justiça da CEDEAO. A Comissão da CEDEAO é responsável por determinar a política geral e as principais orientações da Comunidade; o Tribunal tem como objetivo assegurar o cumprimento da lei e zelar pela interpretação e aplicação das normas e outros instrumentos legais da CEDEAO e o Parlamento é um órgão consultivo que emite pareceres sobre questões que interessam à Comunidade, continuando o papel legislativo do parlamento a ser exercido pela Comissão. Estes três órgãos principais, bem como as várias agências da CEDEAO, esforçam-se por traduzir as políticas e programas regionais da CEDEAO no nível nacional para materializar a integração regional na vida dos cidadãos da CEDEAO. A pergunta a fazer é: Onde estão as pessoas? Como afirma Sesay: “(...) não é novidade para ninguém que, 36 anos volvidos sobre a sua criação, a CEDEAO ainda não conseguiu até à data mobilizar sólida e efetivamente os seus quase 300 milhões de cidadãos em torno da agenda de integração regional.” (Sesay e Omotosho, 2011, p. 17). Explica que, ao contrário da UE, os cidadãos da CEDEAO não foram envolvidos no processo de integração regional. Um exemplo óbvio disto, segundo Sesay (2011, p. 17), foi a resposta convicta dada por um homem quando lhe perguntaram o que era a CEDEAO: “uma equipa de futebol inglesa”. Muito está, pois, por fazer em prol do envolvimento dos cidadãos da CEDEAO no processo de integração regional.

Em 2008, a CEDEAO lançou a sua “Visão 2020, rumo a uma Comunidade democrática e próspera”, que anunciava o desejo de passar de uma “CEDEAO dos Estados” para uma “CEDEAO dos Povos”. Isto correspondia ao reconhecimento de que o povo tinha ficado à margem do processo de integração. Tolentino explica que “a participação dos atores internos e externos, bem como estatais e não estatais, é crucial para o sucesso ou o insucesso da integração. Os atores internos podem ser governos, um grupo de dirigentes de Estados,

3 Artigo 4º do Tratado Revisto da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), celebrado em Cotonu, a 24 de julho de 1996, publicado pelo Secretariado Executivo da CEDEAO.

a sociedade civil (...). Uns atuam de forma descendente e outros de forma ascendente. Em geral, os casos de sucesso têm sido fruto de ação coletiva dos atores que, funcionando na base e no topo da sociedade, se aliaram para realizar uma visão permanente ou temporária comum.” (Tolentino, 2011, p. 21). No caso da CEDEAO, este processo participativo pecou pela ausência durante muito tempo, o que afetou negativamente a integração regional.

Desenvolverei estes fatores explorando algumas áreas específicas que mereceram a atenção da CEDEAO nos últimos vinte anos, e as contribuições da sociedade civil durante este período nestas áreas. Antes de mais, será útil dizer que, na tentativa de passar de uma “CEDEAO dos Estados” para uma “CEDEAO dos povos”, a sociedade civil organizada foi o principal parceiro com que a CEDEAO colaborou, bem como o primordial método de consulta para uma maior aproximação ao cidadão comum. Para esclarecer este processo, gostaria de fazer referência à análise do conceito de “comunidades epistémicas” da autoria de Opoku (2007, p.8). Refere que a relação da CEDEAO com a sociedade civil pode ser mais bem descrita no contexto de estabelecer contacto com “uma rede de profissionais com conhecimentos e competências reconhecidas num determinado domínio e legítima autoridade política” e que, para que esta comunidade epistémica seja efetiva, são necessárias três condições: “Em primeiro lugar, deve existir um elevado grau de incerteza (preferivelmente um acontecimento tal que ajude a superar a inércia institucional) entre os responsáveis políticos que os incentive a procurar ajuda junto da comunidade epistémica.” Poderia alegar-se que os acontecimentos dos anos 1980 e 1990 levaram de facto a CEDEAO a dar este passo. Como consequência, “[...] deverá haver consenso entre os peritos sobre a questão em causa para que o problema seja resolvido com base nos méritos técnicos das opções previstas pela comunidade epistémica; [...]”. Pode afirmar-se que assim foi porque as organizações da sociedade civil tinham aprofundado o seu conhecimento e dispunham da experiência prática das comunidades e dos problemas comunitários que os burocratas e os políticos da CEDEAO podiam desconhecer. Por fim, “[...] os membros de uma comunidade epistémica devem “fazer parte do aparelho burocrático” (isto é, ganhar acesso aos corredores do poder) a fim de influenciar a formação e a implementação do regime” (Opoku, 2007, p. 8). Pode dizer-se que este último requisito foi satisfeito com a criação do Fórum da Sociedade Civil da África Ocidental, uma plataforma que foi reconhecida e aprovada pela Comissão da CEDEAO como interface entre a instituição e os povos da África Ocidental. Os padrões e os níveis de

colaboração diferiram em várias questões, que serão examinadas nas secções seguintes apresentando exemplos concretos.

### *As vias para a colaboração*

Como mencionado nas secções precedentes, um número de acontecimentos no fim dos anos 1980, durante os anos 1990 e no princípio de 2000 levaram a CEDEAO a concentrar-se mais na paz e na segurança. Estes incluíram os conflitos internos na Libéria (1989) e Serra Leoa (1991), Guiné-Bissau e Costa do Marfim (2002) e os efeitos destas lutas civis na sub-região. A CEDEAO interveio através da ECOMOG na Libéria e Serra Leoa, da ECOMIL na Libéria e da ECOMICI na Costa do Marfim. Estas foram “[...] operações militares clássicas destinadas a pôr termo à guerra ou a controlar o cumprimento de acordos de cessar-fogo, criando assim espaço para negociações de paz e operações humanitárias”<sup>4</sup>. Ao abordar estes desafios de paz e segurança, foi reconhecido que “[...] os Estados membros da CEDEAO são responsáveis por garantir a paz e segurança em condições sustentáveis através da implementação de medidas e iniciativas que transponham a gestão da violência. Por outras palavras, a intervenção militar deverá constituir apenas um segmento e, idealmente, uma medida de último recurso, na arquitetura mais ampla da paz e da segurança.

A tónica deverá agora ser colocada na prevenção e consolidação da paz, incluindo o reforço do desenvolvimento sustentável, na promoção da capacidade de resposta a situações de catástrofe humanitária, na estratégia de preparação e no fortalecimento da cultura democrática em toda a região. O ECPF constitui uma resposta a este desafio.”<sup>5</sup> A paz e a segurança foram encorajadas de modo mais sistémico, preventivo e pró-ativo em vez de reativo.

Não é, pois, surpreendente que uma área crucial em que a sociedade civil tem desempenhado um papel colossal no plano de integração regional da CEDEAO tenha sido a da paz e segurança. Pese embora a integração económica dos 15 países ser o objetivo principal da CEDEAO no seu estabelecimento em 1975, a paz e a segurança foram reconhecidas como importantes apesar de não lhes ter sido dado o nível de reconhecimento de que gozam atualmente.

4 CEDEAO, Regulamento MSC/REG. 1/01/08, Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO [doravante designado por ECPF], secção V, n° 24.

5 ECPF, secção V, n° 26.

A CEDEAO, ao reposicionar-se, instituiu o mandato de formular políticas nesta área com base nos atos jurídicos que estabelecem a CEDEAO, a UA, a NEPAD e as NU. Adotou o Protocolo de Não-Agressão em 1978 e o Protocolo de Assistência Mútua na Defesa em 1981. Outros protocolos que formavam a base sólida sobre a qual foi construído o Quadro de Prevenção de Conflitos (ECPF) da CEDEAO foram o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas e o Direito de Residência e de Estabelecimento de 1979, a Declaração de Princípios Políticos de 1981, o Tratado revisto da CEDEAO de 1993, que conferia supranacionalidade à CEDEAO, e a Declaração de 1998 da moratória sobre a importação, exportação e fabrico de armas ligeiras nos Estados membros da CEDEAO, que, desde junho de 2006, foi convertida em instrumento vinculativo conhecido como Convenção da CEDEAO sobre armas ligeiras e de pequeno porte, suas munições e outros materiais relacionados. Todos estes pactos serviram efetivamente de base ao ECPF. No entanto, o Protocolo Suplementar de 1991 sobre Democracia e Boa Governação e o Protocolo de 1999 relacionado com o Mecanismo de Prevenção de Conflitos, Administração, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança foram averbados como tendo proporcionado “[...] a principal base e justificação para o ECPF”.<sup>6</sup>

A intenção do ECPF inclui “[...] uma prevenção operacional de conflitos numa perspetiva abrangente, assim como uma estratégia de consolidação da paz que permita ao sistema da CEDEAO e aos Estados membros utilizar recursos humanos e financeiros a nível regional (incluindo a sociedade civil e o setor privado) e internacional nos seus esforços para transformar criativamente o conflito”.<sup>7</sup> Prevê-se igualmente que se torne uma “referência para o processo de desenvolvimento baseado na cooperação com partes interessadas regionais e internacionais, incluindo o setor privado, a sociedade civil, as CER africanas, a UA e os sistemas das NU, bem como parceiros de desenvolvimento sobre prevenção de conflitos e consolidação da paz em torno de intervenções concretas”. Assim, o ECPF visa institucionalizar aquele quadro sistémico de prevenção de conflitos e ainda envolver as principais partes interessadas, incluindo a sociedade civil, na sua operacionalização.

O reconhecimento da sociedade civil num importante quadro de evolução da CEDEAO como igual parceiro na implementação de projetos de desenvolvimento para garantir a paz e a segurança na sub-região é significativo. Isto não é fruto

6 ECPF, secção VII, n.ºs 30-37

7 ECPF, secção II, n.º 7a.

do acaso. Em 2008, quando o ECPF foi adotado, a sociedade civil tinha sido muito ativa no envolvimento da CEDEAO e dos líderes da África Ocidental em questões de paz e segurança, particularmente nas relacionadas com as guerras civis na Libéria e Serra Leoa. Um exemplo muito citado é o WLMAP (Women of Liberia Mass Action for Peace), um grupo de mulheres liberianas de todas as camadas sociais dirigido por Leymah Gbowee<sup>8</sup> e outras, que advogou agressivamente a paz na Libéria. Os atores e peritos da sociedade civil estiveram muito envolvidos na elaboração do próprio quadro. Opoku explica que “[...] devido às lacunas existentes nos protocolos então em vigor em relação a conflitos emergentes, um grupo de peritos da sociedade civil com o apoio do governo da Nigéria começou a examinar os protocolos da CEDEAO e a explorar como a CEDEAO podia dar forma a um documento adequado às situações de conflito emergente. A nomeação do falecido Xeique Oumar Diarra como Secretário Executivo Adjunto da CEDEAO (à data) responsável pela supervisão da adoção e implementação do Mecanismo revelou-se útil. A parceria da CEDEAO e da sociedade civil deverá, pois, ser vista em termos da capacidade de contribuição das organizações da sociedade civil para as iniciativas de consolidação da paz da CEDEAO.” (Opoku, 2007, p. 8, 9). Isto é indicativo de que, desde a fase de elaboração do ECPF, a CEDEAO tem encorajado a contribuição da sociedade civil.

O ECPF reforça a participação das pessoas na prevenção dos conflitos e realça a sociedade civil como parceiro fundamental. Sustenta que “[...] enquanto são dados passos no âmbito da nova visão estratégica da CEDEAO para transformar a região de uma “CEDEAO dos Estados” numa “CEDEAO dos povos”, (...), a sociedade civil desempenhará um papel cada vez mais crucial ao lado dos Estados membros na manutenção e promoção da paz e da segurança”.<sup>9</sup>

Sendo esta a área que a CEDEAO anunciou aos quatro ventos através do seu quadro normativo e da sua prática e, assim, objetivou a sua relação com a sociedade civil, importa nesta fase discorrer sobre o que o ECPF considera como prevenção de conflitos. A prevenção de conflitos (na ótica do ECPF) tem uma definição muito vasta e compreende tanto a prevenção operacional, que inclui “[...] alerta rápido, mediação, conciliação, desarmamento preventivo e destacamento preventivo utilizando meios interativos, como os bons ofícios, e

8 Ativista liberiana dos direitos das mulheres que, em 2011, recebeu o Prémio Nobel da Paz.

9 ECPF, secção II, n° 4.



a força de intervenção da CEDEAO”; e prevenção estrutural que compreende “[...] reformas políticas, institucionais (governança) e de desenvolvimento, reforço das capacidades e ações de sensibilização e de educação para a cultura da paz”.<sup>10</sup> Os parágrafos seguintes examinarão os diferentes níveis de intervenção e os papéis desempenhados pela sociedade civil na prevenção operacional e estrutural do conflito na sub-região.

## *Alerta rápido*

O sistema de alerta rápido da CEDEAO foi criado para “[...] facilitar a execução dos artigos 3º (d), 19º, 23º e 24º do Mecanismo<sup>11</sup>, [...] [e] estabelecer o objetivo de fornecer relatórios de incidentes e tendências sobre paz e segurança, bem como opções de resposta preventiva em tempo real, aos responsáveis políticos da CEDEAO a fim de assegurar previsibilidade e facilitar intervenções para impedir, apaziguar ou transformar criativamente situações graves de conflito, instabilidade, distúrbio e calamidade”.<sup>12</sup>

Para tanto, as atividades a realizar incluíam a responsabilidade das Zonas de Observação e Controlo da CEDEAO para, “[...] adotar uma abordagem regional participativa para a recolha de dados criando e reforçando a cooperação com os Estados membros e a sociedade civil, incluindo mas não se limitando às ONG, grupos tradicionais, grupos de interesses diversos, organizações femininas e juvenis (...) f. Espera-se que os Estados membros e a sociedade civil cooperem ativamente com as Zonas de Observação e Controlo na recolha e tratamento dos dados e intervenham ativamente em iniciativas locais de prevenção de conflitos, resolução e manutenção da paz”<sup>13</sup>. O papel desempenhado pela sociedade civil é assim especificado.

O ECOWARN “[...] recorre a metodologias qualitativas, quantitativas e participativas para operacionalizar o sistema. É considerado o primeiro do seu tipo no continente africano posto que foi a primeira vez que governos e OSC colaboraram para estabelecer um sistema de alerta rápido sub-regional para a

10 ECPF, secção II, secção VIII, n° 19 (a).

11 CEDEAO, 1999, Protocolo relacionado com o Mecanismo de Prevenção de Conflitos, Administração, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança [em linha], disponível em: <http://www.comm.ecowas.int/sec/?id=ap101299&landg=en>.

12 ECPF, secção VIII, n° 44

13 ECPF, secção VIII, n° 45 (d) e (f).

## A sociedade civil na integração regional - a experiência da África Ocidental

prevenção de conflitos. O sistema foi criado de tal forma que todos os Estados membros da CEDEAO têm um observador da sociedade civil e um observador oficial do governo que recolhem informações todos os dias para alimentar uma base de dados em linha.” (WACSI, KAIPTC e GTZ, 2009, p. 305).

Uma organização da sociedade civil que tem sido muito ativa no envolvimento da CEDEAO no ECOWARN é a Rede da África Ocidental para a Edificação da Paz (WANEP). A caixa seguinte reproduz a descrição que Opoku faz da WANEP e do seu papel no ECOWARN.

### **WANEP**

A WANEP foi criada em 1998 como estrutura coordenadora para a consolidação colaborativa da paz na África Ocidental, tendo como objetivo último criar a paz sustentável como base do desenvolvimento na sub-região. Ao longo dos anos, tem facilitado a criação de uma coligação de organizações da sociedade civil dedicadas à consolidação da paz, liderando a relação sinérgica com a CEDEAO na manutenção da paz na sub-região. A WANEP opera como rede de organizações de consolidação da paz com um secretariado sub-regional em Acra, no Gana; e 12 secretariados nacionais nos 12 países da CEDEAO. Os países são Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Prossegue esforços no sentido de cobrir também o Mali, Cabo Verde e Níger.

O secretariado da WANEP, em Acra, presta orientação e apoio às redes nacionais em planeamento estratégico e gestão processual e promove a partilha de informações entre os seus membros e instituições associadas. As suas atividades de manutenção da paz incidem nas áreas da prevenção de conflitos/alerta rápido e iniciativas de resposta, criação de capacidades, desenvolvimento de redes, intervenção em conflitos e educação para a não-violência ativa. Os programas seguintes constituem os veículos através dos quais a WANEP realiza as atividades acima mencionadas: Rede de Alerta e Resposta Rápida da África Ocidental; Instituto para a Consolidação da Paz na África Ocidental (WAPI); Redes Nacionais da WANEP; Programa da Rede Feminina para a Consolidação da Paz; Programa de Iniciativas Especiais e Intervenções (ISIP); Educação para a Não-Violência Ativa; e Desenvolvimento das Capacidades da Justiça.

A colaboração da WANEP com a CEDEAO sobre questões de prevenção de conflitos data de 1999. No entanto, a adoção do Mecanismo da CEDEAO nesse mesmo ano levou a uma encomenda formal da CEDEAO para a realização de uma avaliação da “capacidade de prevenção de conflitos incluindo as suas necessidades de formação com vista à operacionalização do Mecanismo de 1999.”

No entanto, quanto ao alerta rápido propriamente dito, o envolvimento da WANEP no alerta rápido sub-regional começou em 2000 quando estabeleceu a WARN para institucionalizar uma cultura de prevenção desenvolvendo as capacidades das comunidades e das OSC na deteção precoce de conflitos violentos que produzirão um alerta rápido como base de uma resposta atempada e informada. Esta iniciativa foi reforçada por uma parceria quinquenal forjada com os Serviços Católicos de Assistência (CRS) em 2001, para promover a consolidação da paz preventiva desenvolvendo as capacidades locais e regionais para a prevenção de conflitos e a consolidação da paz. Com o substancial apoio financeiro da USAID, a parceria WANEP-CRS é implementada em duas fases. A fase I, também designada por Criação de Capacidades para Prevenção de Conflitos e Boa Governação – mais conhecida como Programa de Criação de Capacidades (CBP) – terminou em 2004. No âmbito desse projeto, a WANEP desempenhou o papel de organização sub-regional com competência técnica em alerta e resposta rápida a conflitos bem como consolidação da paz (CEWR/PB). A sua competência foi solicitada para reforçar a capacidade da CEDEAO e das OSC na África Ocidental para levar a cabo trabalho que seja capaz de reduzir os conflitos e reforçar a mediação de conflito e a paz a nível local e nacional. No âmbito deste projeto, a WANEP pretendia desenvolver a capacidade de prevenção de conflitos da CEDEAO; identificar e reforçar a capacidade de consolidação da paz das organizações da sociedade civil na sub-região; articular as duas; e promover uma melhor gestão e prevenção de conflitos em curso e emergentes na sub-região. Concretamente, a operacionalização do Sistema de Observação e Monitorização da CEDEAO foi o tema central no que diz respeito ao serviço que a WANEP devia prestar à CEDEAO. Parte do desafio do projeto era o desenvolvimento de uma base de dados conjunta sobre alerta rápido com indicadores para monitorizar as ameaças à segurança na sub-região.

Um memorando de entendimento (MdE) assinado neste contexto, em fevereiro de 2004, entre a CEDEAO e a WANEP encarregava a WANEP de “fornecer

formação, assistência técnica e apoio local para assegurar a implementação das estruturas apropriadas para estabelecer e reforçar a ligação entre as redes de OSC e a CEDEAO, aumentar a capacidade de prevenção de conflitos e a eficácia da CEDEAO; e ampliar a capacidade do Centro de Observação e Monitorização (COM) para recolher e analisar dados sobre questões em matéria de conflito.

O supramencionado MdE incumbia o gabinete do Secretário Executivo Adjunto da CEDEAO para os Assuntos Políticos, Defesa e Segurança (agora Comissário dos Assuntos Políticos, Paz e Segurança), responsável pelo Mecanismo da CEDEAO, de prestar assistência na obtenção de acesso aos documentos relevantes e pessoal-chave, de assegurar o apoio político da CEDEAO ao programa e de facilitar a participação da sociedade civil ao longo da vigência do programa.

Através deste projeto, a WANEP, entre outros, avaliou as necessidades de formação da CEDEAO e das OSC que promovem a paz na sub-região; contratou um agente de ligação colocado no Secretariado da CEDEAO para facilitar a parceria WANEP-CEDEAO; organizou três reuniões consultivas entre o pessoal da CEDEAO e das OSC para desenvolver planos de ação; formou alguns coordenadores dos gabinetes das Zonas de Observação e Controlo (ZOC) da CEDEAO na elaboração de relatórios de alerta rápido; criou um servidor de listas das OSC sub-regionais e organizou um fórum sub-regional da sociedade civil no qual foram identificados importantes indicadores de conflito. Até à data, foi formada uma coligação de mais de 450 OSC que promovem a paz nas 12 redes nacionais da WANEP. Com esta gama de atividades, as OSC sub-regionais, que intervêm através da rede nacional de secretariados da WANEP, tornaram-se organizações da sociedade civil no terreno para apoiar o trabalho dos diretores dos gabinetes das ZOC na recolha da informação de alerta rápido.

Ainda que o envolvimento da CEDEAO nas fases iniciais do CBP I tenha sido hesitante, um processo de revisão do projeto revelou duas debilidades importantes que são dignas de menção: em primeiro lugar, não existia qualquer disposição na conceção do projeto que articulasse as atividades dos coordenadores da rede nacional da WANEP com os diretores dos gabinetes das ZOC do CEDEAO e faltava clareza quanto à forma como a CEDEAO utilizaria a informação recolhida – o que o relatório de revisão descrevia como “uma grande debilidade na conceção” do projeto.

Na fase II da parceria WANEP-CRS (julho de 2005 – junho de 2007), foi implementado um projeto de acompanhamento conhecido como Quadro Reforçado de Prevenção de Conflitos para a CEDEAO e as Organizações da Sociedade Civil. Este centrava-se no estabelecimento de um sistema de alerta rápido a nível da Comunidade em sete países. A CEDEAO trabalha com a WANEP no desenvolvimento da base de dados do ECOWARN – um sistema de informação associado a uma base de dados em linha concebido para receber os dados recolhidos no terreno pelos observadores dos Estados membros da CEDEAO e pelos observadores da rede WANEP como forma de monitorizar as questões na sub-região suscetíveis de afetar a paz e segurança. Assim, em cada país, existe um par de observadores no sistema de alerta rápido da WANEP e dos Estados membros da CEDEAO, todos formados pela WANEP. Essencialmente, foi alargado o alcance da recolha da informação do sistema de alerta rápido da CEDEAO.

Esta caixa foi extraída de Opoku, J.M, 2007. West African Conflict Early Warning and Early Response System: The Role of Civil Society Organizations. KAIPTC Paper, n° 19, p.12-14.

## *Diplomacia preventiva*

Espera-se da CEDEAO que “[...] facilite a extensão em que as instituições relevantes da Comunidade levam a efeito atividades de mediação, conciliação e arbitragem”.<sup>14</sup> Prevê-se, por outro lado, que os Estados membros “[...] trabalhem estreitamente com as Zonas de Observação e Controlo, o Comité de Sábios e os gabinetes do Representante Especial através das Unidades Nacionais da CEDEAO para mobilizar os recursos locais, incluindo individualidades, régulos, chefes religiosos, grupos comunitários, organizações femininas, outras organizações da sociedade civil, o setor privado e quaisquer outros atores eventualmente necessários, para efeitos de mediação, conciliação e facilitação para resolver conflitos locais”.<sup>15</sup> Os membros da WACSO e outros atores da sociedade civil têm desempenhado papéis cruciais de mediação trabalhando estreitamente com a CEDEAO para resolver as crises que surgiram no Mali e Costa do Marfim, em 2012 e 2013.

14 ECPF, secção VIII, n° 49 (i).

15 ECPF, secção VIII, n° 49 (l).

A formação e criação de capacidades em mediação e resolução alternativa de disputas e a disponibilização de recursos para o efeito são realizadas por organizações como a WANEP, o Instituto da Sociedade Civil da África Ocidental (WACSI) e muitos outros a trabalhar em colaboração com os Centros de Excelência de Formação da CEDEAO, nomeadamente o Centro de Formação e Promoção da Paz Kofi Annan (KAIPTC).

### *Democracia e governação política*

O papel da sociedade civil nesta área é descrito, entre outros, na secção VIII, n.º 53 (c, d, j, k, l e o) do ECPF 2008. Estas secções requerem que a CEDEAO e os seus Estados membros envolvam ativamente a sociedade civil no reforço da democracia interna dos partidos políticos, sistemas eleitorais e governamentais, bem como na divulgação dos protocolos da CEDEAO relacionados com democracia e boa governação. É suposto os Estados membros serem assistidos pela sociedade civil, “[...] para estabelecerem mecanismos destinados a reforçar a capacidade dos meios de comunicação social, dos serviços de segurança e do poder judiciário proporcionarem observação, segurança e arbitragem eleitoral de qualidade”.<sup>16</sup> Espera-se que a sociedade civil “[...] leve a efeito atividades para promover sistemas eleitorais e governamentais credíveis e transparentes, incluindo seminários de formação e sensibilização para partidos políticos, órgãos de controlo eleitoral, meios de comunicação social, serviços de segurança, monitores e observadores eleitorais”.<sup>17</sup> O ECPF nestas secções pormenoriza as atividades específicas que devem ser realizadas em colaboração com a sociedade civil.

Um papel da sociedade civil digno de nota foi a sua participação e monitorização para assegurar boa governação eleitoral, especificamente através de missões de observação eleitoral, educação dos eleitores e sensibilização, bem como através de atividades de defesa em certas áreas que afetam a governação política como, por exemplo, o reforço da participação política das mulheres. Os seguintes estudos de casos demonstram como a sociedade civil se empenhou na oportunidade de participar plenamente no reforço da democracia na África Ocidental.

<sup>16</sup> ECPF, secção VIII, n.º 53 (l)

<sup>17</sup> ECPF, secção VIII, n.º 53 (k)

## *Observação eleitoral*

Serão utilizados dois estudos de casos para ilustrar o papel da sociedade civil na observação eleitoral. Estes são: o Fórum da Sociedade Civil da África Ocidental e a Missão de Observação Eleitoral das Mulheres da África Ocidental, criada pelo Instituto da Sociedade Civil da África Ocidental (WACSI) e pela Rede das Mulheres para a Paz e Segurança (WIPSEN).

### ***Observação eleitoral pelas OSC na África Ocidental***

#### *A experiência da WACSOF*

O envolvimento das OSC nos processos eleitorais é gerado pela necessidade de promover a participação do cidadão de modo a aprofundar a prática democrática na África Ocidental. [...]

O envolvimento da WACSOF nas eleições na sub-região foi precedido pela dominação das NU e outras organizações não-governamentais internacionais e locais. No entanto, a WACSOF institucionalizou a observação eleitoral por cidadãos indígenas na sub-região. O envolvimento da WACSOF nos processos eleitorais na sub-região radica na necessidade de contribuir para os esforços de integração regional através da promoção da democracia e boa governação.

Mais uma vez, a WACSOF vê o seu papel nos processos eleitorais como uma abordagem de prevenção de conflitos dado que a maioria dos conflitos na sub-região pode ser atribuída à má gestão dos processos eleitorais motivada em parte pela tendência de alguns intervenientes políticos, especialmente os partidos no poder, para sabotar a realização de eleições genuínas, livres e justas cujos resultados reflitam a vontade do eleitorado.

Como consequência, as missões de observação eleitoral da WACSOF destinam-se a:

- Determinar o estado de preparação das eleições, nomeadamente em termos de materiais eleitorais;
- Ajuizar o clima sociopolítico em que as eleições se realizam;
- Avaliar o grau de transparência e credibilidade das eleições;
- Sensibilizar os atores para integrar iniciativas de paz nos processos eleitorais.

As fases de uma intervenção típica da WACSOF no processo eleitoral envolvem:

- Missão de pré-avaliação;
- Acreditação;
- Educação do eleitor;
- Formação em observação eleitoral (obrigatória) e formação em prevenção de conflitos (facultativa);
- Observação do dia das eleições;
- Divulgação do relatório eleitoral.

Esta caixa foi extraída de WACSI, KAIPTC e GTZ, eds. 2009. Conflict Prevention Resource Pack for Civilian Actors in West Africa. Acra: Instituto da Sociedade Civil da África Ocidental, p. 88-90.

### ***A Missão de Observação Eleitoral das Mulheres da África Ocidental (WAWEO)***

A ideia de ter uma equipa de observação eleitoral integralmente feminina nasceu do desejo de ver mais mulheres a emergir da periferia e das margens da política para posições de chefia no processo de decisão em todos os níveis. Radica na firme convicção de que quando as mulheres, que creem na promoção e proteção dos direitos e na capacitação feminina, têm mais poder de decisão influenciam a política e melhoram a vida das mulheres no seu círculo. Isto beneficiará não só as mulheres mas também toda a sociedade.



A ideia de uma missão de observação eleitoral feminina foi apresentada pela primeira vez no segundo Fórum Político das Mulheres da África Ocidental na Costa do Marfim, em novembro de 2009. Trata-se de um fórum anual coordenado pelo Instituto da Sociedade Civil da África Ocidental e a Rede das Mulheres para a Paz e Segurança (WIPSEN). Reúne mulheres de diferentes países da África Ocidental e oferece-lhes espaço de reflexão, diálogo e pensamento estratégico sobre as principais questões políticas que afetam a capacitação feminina na África Ocidental. O Fórum Político das Mulheres identificou o aumento da participação política das mulheres como um dos principais catalisadores para a habilitação da mulher na África Ocidental, permitindo-lhe realizar o seu potencial e contribuir com a sua quota-parte para o desenvolvimento do seu país, região, continente e do próprio mundo.

O Fórum reconheceu que, para além de superar os múltiplos obstáculos que as mulheres enfrentam na África Ocidental, a sua participação no processo de governação eleitoral precisava de ser reforçado por várias razões.

- Servir de modelo, isto é, aumentar fisicamente o número de observadoras;
- Recolher dados credíveis para defesa da reforma da governação eleitoral que assegurará que as leis e as práticas administrativas não desfavoreçam direta ou indiretamente as mulheres; e
- Garantir que os processos eleitorais são sensíveis à dimensão do género.

A semente de uma equipa de observação eleitoral integralmente feminina que foi lançada à terra em 2009 deu fruto em 2011 com a inauguração da Missão de Observação Eleitoral das Mulheres da África Ocidental (WAWEO).

A WAWEO é constituída por trinta (30) mulheres de treze (13) países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Os únicos países da região da CEDEAO não incluídos são os lusófonos (Guiné-Bissau e Cabo Verde). Estão a ser promovidos esforços no sentido da adesão ao WAWEO de mulheres sensíveis às questões da condição feminina e interessadas em fazer avançar a agenda da habilitação e dos direitos das mulheres nestes países. A principal estratégia da WAWEO é criar uma equipa forte de mulheres capazes e bem informadas sobre questões de género na África Ocidental que esteja presente nos países da África Ocidental durante os atos eleitorais a fim de os observar numa perspetiva feminina, reunir todas as informações pertinentes que seja necessário resolver para aumentar

a participação das mulheres, transpor estas informações para um relatório, transmiti-lo às autoridades competentes para que tomem as medidas necessárias e implementem as ações de acompanhamento para alcançar resultados. Desde a sua criação em 2011, a WAWEO observou eleições na Libéria, Senegal, Guiné-Bissau, Serra Leoa e Gana, e nestes últimos quatro países interveio não só como missão independente da WAWEO, mas também como parte da missão de observação eleitoral da CEDEAO.

Na sua missão de observação eleitoral, a equipa da WAWEO cumpre o código de conduta da CEDEAO sobre a matéria. Dispõe, além disso, de uma lista de verificação adicional que as habilita a identificar e caracterizar os aspetos do processo eleitoral que afetam as mulheres positiva ou negativamente.

Afora os exemplos acima, o envolvimento da sociedade civil nas eleições assenta em vários grupos a nível nacional e regional. Outros grupos que têm participado na observação eleitoral são União Africana para a Defesa dos Direitos do Homem (RADDHO), Grupo de Estudos e Investigação sobre a Democracia e o Desenvolvimento Económico e Social em África (GERDDES, Burkina Faso), Centro para a Democracia e o Desenvolvimento (CDD, Nigéria), Observatório Nacional das Eleições (NEW, Serra Leoa), Rede pela Paz das Mulheres da União do Rio Mano (MAWORPNET), WANEP, entre outros. Grupos da sociedade civil organizada uniram-se a nível nacional para formar equipas de observadores domésticos e também existe um órgão regional de grupos de observadores eleitorais nacionais. Estes grupos de observadores eleitorais domésticos compreendem não só ONG, mas também organizações da sociedade civil em diferentes formações, incluindo coletividades de inspiração religiosa, sindicatos, associações voluntárias e outros grupos.

Um desenvolvimento recente na observação eleitoral pela sociedade civil é o que é conhecido como salas de situação. Trata-se de observatórios criados por coligações nacionais da sociedade civil nos países da África Ocidental para monitorizar as eleições. Foram criados nos últimos três anos por OSC na Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Gana e Mali. A Iniciativa da Sociedade Aberta para a África Ocidental (OSIWA), uma fundação de patrocínio e financiamento de causas na região, foi um parceiro essencial no estabelecimento e funcionamento destas salas de situação.

A WAWEO observou que as mulheres também têm estado muito ativas no estabelecimento e funcionamento de salas de situação eleitorais. As mulheres

da Serra Leoa, por exemplo, estabeleceram uma sala de situação feminina, que criou uma plataforma de diálogo com as principais partes interessadas no apoio à participação e representação das mulheres em eleições pacíficas. Foi um mecanismo coordenador feminino que contribuiu significativamente para a realização de eleições pacíficas e credíveis em conformidade com a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as mulheres, a paz e a segurança. Incluía grupos de mulheres e jovens envolvidas na monitorização dos processos eleitorais em todo o país antes, durante e depois das eleições. Foi utilizada uma sala de situação durante as eleições para identificar quaisquer discrepâncias surgidas e resolvê-las antes que causassem tensões.

A coligação que criou a sala de situação também destacou 300 observadoras. A equipa de observação local na Serra Leoa, o Observatório Nacional de Eleições (NEW), destacou no total nove mil observadores. Algumas observadoras que foram apoiadas pela IBIS na Serra Leoa beneficiaram de formação em observação eleitoral sensível a questões de género que foi ministrada pela WACSI.

No Senegal, uma coligação de grupos de defesa dos direitos das mulheres criou uma sala de situação para monitorizar as eleições. Esta foi coordenada por FAS (Femmes Africa Solidarité). Foi realçado que 45% dos observadores eleitorais locais eram mulheres (Afadzinu, 2013). Além disto, por força da natureza das eleições na África Ocidental e da sua propensão para desencadear violência, a sociedade civil também organiza campanhas a favor da paz durante as eleições. A título de exemplo, na Libéria, mulheres comuns e mulheres pertencentes a organizações cívicas realizam vigílias, jejuns e orações a favor da paz durante o período eleitoral. Também organizaram marchas pela paz e realizaram várias atividades para divulgar a mensagem da paz.

## *Direitos humanos e Estado de direito*

Como parte da agenda de integração regional, o ECPF tem como principal objetivo, “[...] assegurar a igualdade de proteção perante a lei e o acesso de todos à justiça e aos serviços sociais, e reforçar as instituições de direitos humanos e a justiça na região para esse efeito.”. O papel da sociedade civil neste contexto é descrito como segue: “As organizações da sociedade civil devem participar ativamente na adoção, reforma, implementação e avaliação das políticas e práticas ligadas aos direitos humanos no seio dos Estados

membros. [...] controlar a conformidade dos Estados membros com os instrumentos dos direitos humanos, e [...] sensibilizar as populações para os protocolos da CEDEAO e os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos e ao Estado de direito.”<sup>18</sup>

Os dois estudos de casos seguintes foram extraídos do artigo de Alter, Helfer e McAllister sobre “A New International Human Rights Court for West Africa: The CEDEAO Community Justice Court” (Um Novo Tribunal Internacional dos Direitos Humanos para a África Ocidental: o Tribunal de Justiça da CEDEAO), publicado no “American Journal of International Law”. Caracterizam claramente como a sociedade civil tem desempenhado alguns destes papéis e os obstáculos que tem enfrentado. Ao mesmo tempo, os estudos de casos também evidenciam a vontade política a nível da CEDEAO de reforçar as suas instituições e trabalhar com a sociedade civil para realizar o objetivo global de aderir às políticas e práticas da CEDEAO, que promoverão a integração regional.

### ***Estudo de caso 1 – Ebrima Manneh***

O caso Ebrima Chief Manneh envolveu um jornalista do “Daily Observer” que publicou um artigo a criticar o governo. Agentes dos serviços secretos à paisana prenderam-no em julho de 2006. Desconhecia-se o seu paradeiro até janeiro de 2007 quando surgiram notícias de que estaria detido numa esquadra de polícia local. Oficiais superiores dos serviços secretos e da polícia negaram que o tivessem sob custódia. Em maio de 2007, a ONG Media Foundation for West Africa (MFWA) instaurou um processo no Tribunal da CEDEAO acusando a Gâmbia de inúmeras violações dos direitos humanos, exigindo a libertação de Ebrima Manneh e solicitando indemnização pelos prejuízos sofridos. A Gâmbia rejeitou o processo e ignorou as múltiplas intimações para comparecer em tribunal ou fornecer documentos, protelando o processo. Em junho de 2008, o Tribunal decidiu a favor de Ebrima Manneh, ordenando à Gâmbia que o libertasse “imediatamente por detenção ilegal”, lhe pagasse 100.000 dólares dos Estados Unidos pelos prejuízos sofridos e suportasse as custas do processo.

A Gâmbia ignorou a sentença — decisão que foi objeto de enorme publicidade negativa por parte de governos, organizações internacionais e ONG. Por

18 ECPF, secção VIII, n° 58

exemplo, o Instituto Internacional de Imprensa declarou publicamente que “há muito que o ambiente dos meios de comunicação social na Gâmbia é hostil e difícil, mas o flagrante desprezo e desrespeito do governo pelo processo judicial da CEDEAO representa o seu ponto mais baixo.” De igual modo, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos exortou a Gâmbia “a cumprir imediata e integralmente” a sentença do Tribunal da CEDEAO.

### ***Estudo de caso 2 – Musa Saidykhan***

O segundo caso, que diz respeito à detenção e tortura de Musa Saidykhan, foi mais difícil de ignorar pelo governo, na medida em que o queixoso estava vivo, exibia provas claras de tortura e tentou o processo a coberto da segurança de outro país. Depois de uma tentativa de golpe de estado em 2006, o jornal “Independent” publicou os nomes das pessoas que os serviços secretos da Gâmbia tinham detido. Pouco tempo depois e sem um mandado de captura, militares e polícias prenderam Musa Saidykhan, o chefe de redação do jornal. Agentes dos serviços de segurança levaram Saidykhan para um centro de detenção, onde ficou preso vinte e dois dias, tendo sido repetidamente torturado. Acabou por ser libertado, mas os agentes dos serviços de segurança continuaram a espiar todos os seus movimentos e ameaçaram a sua família, o que levou Saidykhan e a família a deixar o país.

Em 2007, Saidykhan, com o apoio da MFWA, intentou uma ação junto do Tribunal da CEDEAO no sentido de obter uma declaração de que a sua prisão e detenção eram ilegais, que tinha sido torturado e que lhe fora negado o direito de defesa. Desta vez, a Gâmbia interveio no processo. Solicitou ao Tribunal da CEDEAO que suspendesse o processo alegando que o Tribunal não era competente, que a intervenção do Tribunal constituía “uma afronta à sua soberania” e que o processo devia ser resolvido em tribunal nacional. Em 2009, o Tribunal proferiu uma decisão de natureza transitória rejeitando estes argumentos.

A investida política da Gâmbia contra o Tribunal da CEDEAO ocorreu durante a fase de instrução do processo. Os funcionários gambianos insistiram em que o governo fora “prejudicado” pela sentença no caso Manneh e que “tinham dado início ao processo político para discutir superiormente a matéria e fazer anular a decisão.” Em setembro de 2009, a Gâmbia exigiu a convocação de

uma Reunião de Peritos Governamentais para rever o Protocolo de 2005 e limitar os poderes do Tribunal. Ainda mais importante, a Gâmbia quis limitar a jurisdição do tribunal da CEDEAO em matéria de direitos humanos aos tratados ratificados pelo Estado demandado e exigir a exaustão de todos os recursos nacionais. [...].

A Comissão da CEDEAO (que, no âmbito da reorganização acima referida, realizada em 2006, substituiu o Secretariado Executivo) respondeu às propostas da Gâmbia invocando os procedimentos de participação pública no processo decisório da CEDEAO. A Comissão também convidou juristas da África Ocidental a apreciar a proposta de alteração. Com base no seu parecer, o Comité dos Peritos Juristas da CEDEAO pronunciou-se contra a limitação da jurisdição do Tribunal em matéria de direitos humanos. Em outubro de 2009, o Conselho dos Ministros da Justiça aprovou por unanimidade a recomendação do Comité — o que redundou na rejeição implícita das propostas na reunião do Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros no mês seguinte.

Esta caixa foi extraída de Alter, K., Helfer, L. e McAllister, R., 2013. *A New International Human Rights Court for West Africa: The CEDEAO Community Justice Court*. *American Journal of International Law* (107), pp. 737-779, pp. 761-763.

### *O Tribunal de Justiça da Comunidade*

Um dos critérios de aferição para avaliar os progressos na promoção dos direitos humanos e do Estado de direito é o papel ativo do Parlamento da Comunidade e do Tribunal de Justiça da Comunidade na monitorização do cumprimento pelos Estados membros dos instrumentos em matéria de direitos humanos e Estado de direito. A sociedade civil foi muito ativa em garantir que o mandato do Tribunal de Justiça da Comunidade fosse alargado para incluir a proteção dos direitos humanos.

***Mandato em matéria de direitos humanos do Tribunal de Justiça da Comunidade e papel da sociedade civil***<sup>19</sup>

Fazendo parte da reforma de 1993 [da CEDEAO], os Estados membros concordaram em alargar a participação pública na CEDEAO expandindo o acesso dos grupos da sociedade civil. As ONG nacionais foram excluídas de participar na elaboração de políticas da Comunidade, mas os grupos regionais da sociedade civil podiam ser acreditados como observadores nas reuniões públicas, fazer exposições e distribuir documentos. Estas reformas institucionais incentivaram os grupos da sociedade civil a mobilizar-se na CEDEAO e a criar órgãos de defesa de interesses regionais. Em 2001, as ONG formaram o Fórum dos Direitos Humanos da África Ocidental, uma organização coordenadora que obteve acreditação junto da CEDEAO e procurou influenciar o processo de elaboração de políticas da Comunidade. Estas oportunidades de mobilização regional abriram caminho em 2004 à contribuição dos grupos de direitos humanos para as propostas de extensão da jurisdição do Tribunal. O acesso das ONG também foi relevante cinco anos volvidos quando o governo gambiano, contrariado com a decisão do Tribunal, propôs a redução da recém-adquirida competência para apreciar queixas de violação de direitos humanos.

Uma outra expansão da competência da CEDEAO foi um importante precursor da transformação do Tribunal da CEDEAO. Em 2001, os Estados membros adotaram um Protocolo sobre Democracia e Boa Governança (Protocolo de 2001 sobre Democracia e Boa Governança Suplementar ao Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção de Conflitos, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança) para dissuadir os golpes militares e as mudanças inconstitucionais de governo. O Protocolo integrava múltiplas referências aos direitos humanos no contexto de um esforço regional ambicioso para promover a democracia, a responsabilização, a transparência e o Estado de direito. Incluía igualmente uma cláusula que previa que o Protocolo referente ao Tribunal da CEDEAO “deverá ser revisto para dar ao Tribunal o poder de ouvir, entre outras coisas, casos referentes a violações dos direitos humanos, após todas as tentativas de resolver o assunto a nível nacional terem fracassado”. Esta evolução deu aos defensores dos direitos humanos um fundamento jurídico quando posteriormente exerceram pressão para dar ao Tribunal jurisdição em matéria de direitos humanos.

19 Esta caixa foi extraída de Alter, K., Helfer, L. e McAllister, R., 2013. A New International Human Rights Court for West Africa: The CEDEAO Community Court of Justice. *American Journal of International Law* (107), pp.737-779.

## *Governança dos recursos naturais*

Um dos objetivos primordiais do ECPF é promover a integração regional na África Ocidental, “[...] para salvaguardar a transparência, a equidade e a convivialidade dos processos de gestão dos recursos naturais, nomeadamente em matéria de identificação (exploração), celebração de contratos e exploração, e desembolso e aplicação dos benefícios gerados por estes recursos com vista a assegurar o desenvolvimento sustentável, a coesão social e a estabilidade. (...), os recursos naturais referem-se à terra, água, ambiente e todos os objetos, naturais ou sintéticos, que se encontram sob ou sobre a terra, no interior ou por baixo dos lençóis freáticos e na atmosfera, e que podem ser transformados para produzir valor”.<sup>20</sup> Declara que “[...] a CEDEAO deve facilitar a criação de uma rede composta de instituições governamentais pertinentes, do setor privado, de ONG de controlo dos recursos e de estruturas comunitárias tendo em vista elaborar e aplicar normas regionais em matéria de governança dos recursos naturais, inspiradas nos mecanismos nacionais, regionais e internacionais existentes, tal como o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPCK) e outros pactos que asseguram a transparência e a responsabilidade”.<sup>21</sup> Um exemplo de como a sociedade civil assumiu este papel é o desenvolvimento, a defesa e a adoção bem-sucedida pelos Estados membros da política mineira da CEDEAO. Em maio de 2009, o Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da CEDEAO concluiu em Abuja o processo de adoção da Diretiva da CEDEAO sobre a Harmonização dos Princípios Diretores e das Políticas no Setor Mineiro. Foram felicitados pela sociedade civil e elogiados pelo espírito de colaboração que caracterizou o desenvolvimento e a subsequente adoção da política mineira. Numa conferência de imprensa em Acra, os grupos da sociedade civil que tinham sido partes no processo fizeram notar em comunicado que “[...] a Comissão da CEDEAO lançou uma estratégia concertada para desenvolver uma política mineira sub-regional com base em elevados padrões de prestação de contas para as empresas mineiras e os governos. A iniciativa envolveu um vasto processo participativo, que reuniu diferentes partes interessadas, funcionários públicos, instituições financeiras internacionais (IFI), organizações da sociedade civil (OSC) e comunidades mineiras. As nossas organizações estiveram envolvidas nos processos de consulta para garantir que a política mineira da CEDEAO defende os pobres,

20 ECPF, secção VIII, n° 64.

21 ECPF, secção VIII, n° 65 a.



respeita o ambiente e os direitos humanos e pede contas ao governo e às empresas mineiras mediante boas práticas de governação.” (Ghanaweb, 2009)

É manifesto dos estudos de casos acima indicados que no desenvolvimento e na consolidação da governação política e económica na África Ocidental e no desenvolvimento institucional e normativo da proteção dos direitos humanos, particularmente a nível regional, a sociedade civil tem sido instrumental para dar resposta às necessidades dos cidadãos comuns da África Ocidental. No entanto, perfilam-se outros desafios.

## *Desafios*

### ***Traduzir o regional em nacional e este em pessoal***

Não deixa de ser humorístico que um cidadão da CEDEAO, quando lhe perguntaram de que instituição se tratava, tivesse respondido ser um clube de futebol inglês. Esta resposta é indicativa do pouco que o cidadão comum da África Ocidental sabe sobre a CEDEAO e de como a identifica e o processo de integração regional. Apesar de as organizações da sociedade civil terem trabalhado ativamente a vários níveis com a CEDEAO, permanece impreciso o que é realmente apropriado pelo cidadão comum da África Ocidental, homem, mulher ou criança. Isto não significa que não beneficiem da defesa ativa e do trabalho da sociedade civil em colaboração com a CEDEAO a nível regional, mas para se identificarem com o órgão regional, este tem de se aproximar deles. Devem ser criadas as articulações entre os processos de desenvolvimento a nível regional que visam a integração, e realizados os desenvolvimentos locais e nacionais que afetam o cidadão comum. Ora faltam estas articulações. Os mecanismos que é necessário criar a nível nacional para articular as políticas regionais da CEDEAO com a implementação a nível nacional são ainda inexistentes ou, quando presentes, são muito débeis. Assim, a despeito do trabalho eficaz realizado a nível nacional pela sociedade civil para consolidar a governação democrática, por exemplo nos países da África Ocidental, pouco tem sido feito para mostrar como está articulado com as políticas supranacionais da CEDEAO que visam a integração regional e o desenvolvimento sustentável para todos. Um exemplo é a aplicabilidade das sentenças do Tribunal de Justiça da CEDEAO. Prevê-se a criação de um mecanismo em todos os

países para assegurar que as sentenças do Tribunal da CEDEAO sejam aplicadas a nível nacional. Lamentavelmente este mecanismo não existe e dá azo a dificuldades na aplicação das sentenças da CEDEAO a nível nacional. Muito mais precisa de ser feito para elevar o grau de sensibilização para a existência da CEDEAO e os efeitos das suas políticas e práticas no quotidiano dos cidadãos da CEDEAO. Há que empregar todos os meios na aproximação ao cidadão comum e incentivar e atrair mais grupos da sociedade civil para a campanha de integração regional. Estes devem incluir os órgãos da sociedade civil que estão mais próximos do povo como as organizações religiosas, as instituições tradicionais, as associações voluntárias, os grupos profissionais e os meios de comunicação social.

### ***O Parlamento da Comunidade***

O Parlamento da CEDEAO na sua composição atual não é representativo dos cidadãos da CEDEAO. Os seus membros não são eleitos pelos cidadãos para os representar a nível regional. São escolhidos entre os próprios deputados, o que suscita problemas em matéria de responsabilização. Acresce que, apesar de o ECPF mandar o Parlamento da Comunidade para “controlar a conformidade dos Estados membros quanto aos instrumentos dos direitos humanos e do Estado de direito”, o Parlamento da Comunidade desempenha tão-só um papel consultivo em relação à Comissão da CEDEAO que formula e adota a política. Promovem-se alguns esforços, pelo próprio Parlamento e pela sociedade civil, no sentido de rever os atuais documentos que estabelecem o Parlamento de forma a torná-lo mais representativo do povo e a conferir-lhe mais poderes para que desempenhe um papel de supervisão da Comissão. Na cerimónia de abertura da primeira sessão ordinária de 2014 do Parlamento em Abuja, o atual Presidente da CEDEAO, John Mahama, apelou à extensão dos poderes do Parlamento da CEDEAO para benefício económico da região da África Ocidental. Tornando-se o Parlamento mais representativo poderia servir como uma das principais articulações entre o povo e o processo de integração regional da CEDEAO, entre os níveis local, nacional e regional. Os deputados levariam as necessidades do cidadão comum da África Ocidental ao Parlamento regional, promoveriam os seus interesses e integrariam os desenvolvimentos regionais no discurso nacional, para internalização e implementação, tocando as vidas do cidadão comum da África Ocidental que representam.

## ***Fraco envolvimento da sociedade civil no sistema de alerta precoce e de resposta rápida***

O ECOWARN envolve atualmente a sociedade civil, através da colaboração com a WANEP, na recolha e transmissão de informações sobre possíveis ameaças à paz na região. Isto está cabalmente documentado e tem funcionado razoavelmente bem até à data. Subsiste um problema, porém, no que diz respeito ao sistema de alerta rápido. O envolvimento da sociedade civil parece cessar no momento em que a informação chega à CEDEAO. No entanto, como Opoku indica, “[...] a principal debilidade do ECOWARN tem sido a sua incapacidade de gerar uma resposta atempada. Tem de ser solucionado o problema relacionado com o facto de o sistema de alerta rápido não ser capaz por si mesmo de identificar questões geradoras de conflitos. As OSC devem receber formação adequada para intervirem em conflitos intraestatais.” (Opoku, 2007, p. 8, 9). Neste contexto, uma sociedade civil empenhada podia fazer a diferença graças à sua vasta gama de agentes, incluindo líderes de opinião, régulos, chefes religiosos e associações femininas e juvenis.

## ***Capacidade e sustentabilidade da sociedade civil***

Os múltiplos exemplos citados no presente documento não deixam dúvidas quanto ao empenhamento das organizações da sociedade civil no processo de integração regional e como o seu envolvimento tem retirado dividendos positivos para os cidadãos da CEDEAO. Persistem, porém, muitos desafios para o setor da sociedade civil na África Ocidental, que têm de ser resolvidos para garantir a sustentabilidade do setor e que os ganhos realizados não sofram erosão.

O Fórum da Sociedade Civil da África Ocidental (WACSOF), a interface reconhecida entre a CEDEAO e os seus cidadãos, precisa de ser reforçada para desempenhar cabalmente o seu papel. Este reforço é simultaneamente operacional e institucional e requer um volume considerável de investimento em recursos materiais, humanos e financeiros.

As debilidades que afetam o WACSOF espelham em geral o estado da sociedade civil na sub-região. Isto inclui uma débil capacidade institucional e operacional, reduzida capacidade para analisar, planear e executar programas

## **A sociedade civil na integração regional - a experiência da África Ocidental**

e projetos devido à escassez de mão de obra qualificada, inadequação dos recursos humanos, financeiros e materiais, dependência excessiva dos doadores em termos financeiros e, em países como a Gâmbia, um quadro jurídico e regulamentar não propício.

No entanto, a prática tem sido investir mais em programas em detrimento do reforço da capacidade institucional e do fortalecimento das competências a bem da eficiência e da eficácia. Assim, paira uma ameaça real sobre a capacidade de a sociedade civil desempenhar os papéis tão eloquentemente formulados no ECPF para manter o tipo de estabilidade política e económica, paz e segurança necessárias na região para alcançar a integração regional. Importa considerar seriamente novas modalidades de mobilização dos recursos necessários para apoiar o setor da sociedade civil. Os Estados membros da CEDEAO têm de vigiar o financiamento do seu próprio desenvolvimento com olhos críticos deixando este de sair dos cofres do Estado e prestar apoio à sociedade civil nos seus países para que desempenhe o papel que lhe compete. Os filantropos na África Ocidental devem procurar investir os seus fundos no esforço de desenvolvimento e no apoio à sociedade civil em vez de obras de beneficência. Devem receber incentivos e, para tanto, os Estados membros da CEDEAO precisam de estudar a reforma dos seus regimes fiscais para promover este tipo de filantropia. As organizações da sociedade civil devem, por seu turno, revisitar o seu “modelo de negócio” na qualidade de organizações sem fins lucrativos e refletir de maneira mais inovadora sobre a mobilização dos recursos. Além disso, os Estados membros da CEDEAO precisam de criar o tipo de ambiente que permita à sociedade civil ser um parceiro de desenvolvimento eficaz tanto para o setor público como para o setor privado.

### ***Conclusão***

A CEDEAO deu alguns passos em frente na via da integração regional, particularmente em matéria de paz e segurança na África Ocidental. A organização mantém-se como principal grupo económico regional, particularmente no atinente aos seus progressivos quadros normativos e à sua relação com a sociedade civil. No entanto, muito está ainda por fazer para passar de uma “CEDEAO dos Estados” para uma “CEDEAO dos povos”. Faltam poucos anos até 2020, o ano previsto para a realização da visão da CEDEAO, mas afigura-

se ainda ser possível criar os mecanismos e programas relevantes, bem como investir nos recursos necessários. A CEDEAO e a integração regional devem ter sentido para os povos da África Ocidental, e a sociedade civil permanece um fator essencial para realizar tal objetivo. Mais uma vez, vem-me à memória o meu conterrâneo da Costa do Marfim que falava Twi. Os laços que nos unem são muito superiores aos que nos dividem. A burocracia à roda da integração regional tem de ser usada para tecer o fio que liga o regional ao nacional e este ao local e ao individual.

## Referências

Alter, K., Helfer, L. e McAllister, R., 2013. A New International Human Rights Court for West Africa: The ECOWAS Community Court of Justice. *American Journal of International Law* (107), pp.737-779.

Afadzinu, N., 2014. *Civil Society: The new watchdog*. Trabalho apresentado durante no workshop “Regional Sensitisation AML/CFT for civil society organisations”. Abidjan, Cote d’Ivoire, 26-28 março.

Afadzinu, N., 2013. *Promoting Leadership through the women and election observation initiative*. Trabalho apresentado durante “Annual Consultation of Commonwealth National Women’s Machineries (NWMs)”, 2013.

CEDEAO, 1999. *ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. [online] Disponível: <<http://www.comm.ecowas.int/sec/?id=ap101299&lang=en>>.

CEDEAO regulação MSC/REG. 1/01/08. *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*. Section V, No. 24.

CIVICUS, 2012. *State of Civil Society 2011*. Johannesburg: World Alliance for Citizen Participation.

Ghanaweb, 2009. *ECOWAS commended for action on mining*. Ghanaweb [online], 29 mai. Disponível: <<http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=162854>>. [acessada 23/10/2014].

Kaplan, A., 1994. *NGO, Civil Society and Capacity Building, Towards the development of a strategy*. Cidade do Cabo: Community development resource Association.

Nwankwo, O, 2011. *Reviewing the 50+ Years of Women’s Participation in Politics in Nigeria*. WACSERIES (2)1.

Obadare, E., 2014. *Civil Society and Development in West Africa: Issues, Problems and Doubts*. Working Paper 1, Accra: Institut Afrique de l’Ouest de la société civile.

Opoku, J.M., 2007. *West African Conflict Early Warning and Early Response System: The Role of Civil Society Organizations*. KAIPTC Paper No. 19

Roberts, R., 2004. *The Social Dimension of Regional Integration in ECOWAS*. ILO Working Paper No. 49, Geneva: International Labour Office, p.5-6.

Sesay, A. e Omotosho, M., 2011. *The Politics of Regional Integration in Africa*. WACSERIES (2)2.

Tolentino, C., 2011. *West Africa – Knowledge as the Main Problem of Regional Integration*. Em : Tolentino, C. e Vogl, M. Sustainable Regional Integration in West Africa, Discussion Paper C 208, Bonn: ZEI.

Tratado revisado da Comunidade Económica dos Estados Africano, assinado em Cotonu, em 24 de julho de 1993, publicada pela Secretaria Executiva da CEDEAO. Art. 4.

Vandyck, C., 2013. WACSI apresentação em power point sobre a sociedade civil e da integração regional na África Ocidental. Apresentação em uma visita de estudo nove jornalistas africanos WACSI quarta-feira 5 de junho, 2013, sob os auspícios da Deutsche Welle Akademie e do Secretariado da Commonwealth.

WACSI, KAIPTC et GTZ, eds. 2009. *Conflict Prevention Resource Pack for Civilian Actors in West Africa*. Accra: Institut Afrique de l'Ouest de la société civile.





*Stefan Fröhlich*

## ***O papel da sociedade civil no processo de integração regional – A experiência europeia***

### ***Observações preliminares***

A sociedade civil é um termo e um conceito-chave usado em inúmeros livros e artigos em diferentes contextos e sob várias formas. Revela-se, pois, difícil impor uma definição única, já que, em razão da sua grande complexidade, todas são pertinentes. Segundo alguns académicos, o conceito foi usado pela primeira vez por John Locke (1690), que se lhe referiu como “uma certa forma de organização baseada no primado da lei e formada por homens no estado de natureza para proteger a sua propriedade”. Propriedade para este autor significava vida, liberdade e bens (Armstrong, Gilson 2010: 4 - *Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in Global and Regional Regulatory Frameworks* (Routledge/Garnet Series: Europe in the World). Para o filósofo político britânico, a sociedade civil (designada doravante pela sigla SC) era a força a opor ao poder repressivo do estado, uma função que permanece central até hoje – não obstante a equiparação por Marx de SC com “sociedade burguesa”. Assim, o conceito implica as áreas da vida social que se regem por acordos privados ou voluntários entre indivíduos e grupos fora do controlo estatal – isto é, o mundo doméstico, a esfera económica, as atividades culturais e as interações políticas (Held 1993: 6 – *Political Theory and the Modern State*, Cambridge, Polity Press).

Na Europa, o termo popularizou-se com as revoluções dos anos 1980 contra os regimes repressivos. As pessoas que então saíram à rua na Europa de Leste adotaram um conceito de sociedade civil que emergiu como antítese à ideia totalitária de estado como única instituição detentora de autoridade legítima – não central, mas dispersa, não verticalmente organizada, mas horizontalmente

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

estruturada em linhas privadas e voluntárias. Ao mesmo tempo, a ideia também começou a ser aclamada como antítese de capitalismo e globalização (OMC/FMI) por movimentos de protesto, bem como por políticos e representantes da chamada terceira via, como Blair ou Clinton, que, é claro, a adotaram para fins de coesão social e estabilidade doméstica.

Nesta fase, importa ter em conta que, desde então, a SC desempenha um papel crucial na legitimidade e na eficácia da governação regional/mundial (critérios com base nos quais os governos são avaliados). A SC ou os grupos ativistas, através de tal pressuposto, expõem publicamente as áreas em que a transparência é inexistente, dirigem-se diretamente aos líderes políticos para que expliquem as suas decisões e divulgam informações sobre questões ignoradas e/ou aquém do cumprimento almejado. Estas últimas reportam-se sobretudo a questões políticas que são transnacionais por natureza – nomeadamente ambiente, comércio e finanças. Todas elas dão origem a circunscrições transnacionais específicas de grupos e indivíduos afetados que deixam de poder ser definidos em termos de noções democráticas tradicionais de sufrágio universal dentro de um dado território. O regionalismo, num mundo globalizado pós-moderno, e na sua forma mais desenvolvida – a UE, tem sido uma resposta significativa às pressões da globalização.

Por fim, cabe observar que a SC, neste contexto, implica certamente mais do que simples representação. Legitimidade democrática significa aqui mais do que ter representantes diretamente eleitos em todas as áreas políticas – implica participação ativa de muitas ONG, redes globais e movimentos sociais que constituem a SC e, em condições ideais, mesmo conhecimento especializado aplicável à governação (ver, por exemplo, o apelo à criação de um Fórum para a SC pela Comissão sobre Governação Global em 1995).

### *Perspetivas teóricas da interação entre vários tipos de atores não estatais e a governação internacional*

A despeito de todas estas tendências progressistas nos anos 1980 e 1990, surgiram problemas na UE nos últimos anos relacionados com a incapacidade de os seus cidadãos verem a União como parte essencial da sua identidade coletiva. E, é claro, mesmo na organização regional mais avançada à escala mundial, permanece a questão de saber até que ponto é possível a formação

de tal identidade a nível regional quando a existência de fortes identidades nacionais pode ser vista como uma ameaça. Neste contexto, os académicos que estudam a matéria suscitaram a questão da diferença entre uma comunidade e uma sociedade. A opinião geral é que a primeira envolve um sentimento de pertença e uma ideia comum do sentido e do valor, enquanto a segunda encerra uma perceção mais racional dos interesses comuns (Kohler-Koch 2010 – CS and EU democracy: ‘astroturf’ representation?, *Journal of European Public Policy*, 17:1 (Janeiro de 2010, 100-116). Concluíram que os processos de socialização – a aprendizagem de regras, significados e valores – são mais importantes para uma genuína formação de uma identidade comunitária do que quaisquer iniciativas vindas “de cima” como a promoção de símbolos comuns na UE, por exemplo a bandeira ou o hino, durante as negociações para uma Constituição Europeia no início do século XXI. Por outras palavras, vários tipos de atores não estatais podem desempenhar um papel crucial e serem vitais no desenvolvimento de uma dinâmica de socialização horizontal em vez de vertical.

Falando da SC na UE, a questão da representação é particularmente importante e tem consideráveis implicações teóricas e práticas. O conceito tradicional de representação usado pelos teóricos da democracia tem sido alvo de críticas, particularmente no que se refere a instituições supranacionais como a Comissão. O afastamento, fictício ou real, da principal instituição da UE das circunscrições nacionais torna o papel da SC como promotora de meios de representação alternativos especialmente “útil em termos de dinâmica descendente e ascendente” (Armstrong, Gilson: 8). A SC neste caso pode desempenhar um papel de articulação entre cidadãos e estruturas políticas. Subsiste, porém, a questão de saber se as organizações que afirmam representar várias vertentes no âmbito da SC europeia são realmente capazes e estão dispostas a contribuir para aproximar os cidadãos e a UE. Na verdade, a Comissão Europeia desenvolveu, em 2005, uma nova “estratégia de comunicação” – cujos ingredientes principais são o Livro Branco sobre uma Política de Comunicação Europeia datado de 2006; a contribuição da Comissão para o período de reflexão; o chamado Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate (2005); e “Comunicar a Europa em parceria”, um relatório apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho pela Comissão em 2007. No entanto, considerando a análise empírica das iniciativas destinadas a envolver a SC, subsiste grande ceticismo quanto à extensão em que conseguiram mais do que solicitar simplesmente o envolvimento em comunicar a Europa (Monaghan

2008: 18 – E. Monaghan, *Communicating Europe: The Role of Organized Civil Society*, in: *Journal of Contemporary European Research*, 4:1 (2008), 18-31). Afinal, a maioria das organizações a que a estratégia de comunicação da Comissão se dirigia durante o debate sobre o futuro da Europa sentiu-se marginalizada nas discussões formais da Convenção e limitada ao papel de passivo fornecedor de documentos ao sítio web da UE. A razão justificativa foi certamente a inexistência de uma orientação clara da Comissão quanto às suas expectativas e objetivos; o resultado foi, pois, uma falta de consistência entre os muitos atores envolvidos, sobrepondo-se, e problemas com a implementação e a avaliação. Por outro lado, a Comissão logo desde o princípio envolveu sobretudo as organizações presentes em Bruxelas há algum tempo que se dedicam à defesa dos seus próprios interesses desde que o lobbying profissional aí começou nos anos 1980.

Em parte, esta disparidade de expectativas resulta da ideia ainda generalizada que a SC e a representação são “rivais concetuais” (Kohler-Koch: 100). A SC está geralmente associada à ideia de participação, que é considerada como tendo melhores credenciais democráticas do que a representação – que, por seu turno, não implica necessariamente envolver os cidadãos; é, por outras palavras, um “conceito multifacetado e elusivo” (Sartori 1968: 465 – G. Sartori, *Representation, Representational systems*, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 13 Nova York 1968, S. 465-474). Para além disso, o conceito de representação está geralmente associado ao estado – e desde a Revolução Francesa ao estado-nação. A UE, no entanto, não é um estado! É por isso que a UE e a Comissão começaram a pensar em formas alternativas de redefinir o conceito de representação a fim de estruturar a sua interação com organizações intermediárias e de incluir o maior número possível particularmente sobre as questões do reforço da política social europeia e do comércio – um objetivo muito ambicioso dado que as associações de países com elevados padrões sociais tendem a proteger as suas próprias normas em lugar de adotar normas europeias comuns mas quiçá inferiores (Smismans 2002: 23 – Stijn Smismans, *Civil Society in European Institutional Discourses*. *Les Cahiers européens de Sciences Po.* – N° 04/2002, Paris 2002). A Direção-Geral do Comércio (DG TRADE) na Comissão organiza desde 1998 reuniões com as ONG e institucionalizou gradualmente um diálogo estruturado sobre temas específicos. O que foi iniciado ao nível da DG TRADE tornou-se rapidamente uma parceria transversal a várias DG, com especial impacto na elaboração da Carta dos Direitos Fundamentais da UE redigida pela Convenção. E, pese

embora as organizações da sociedade civil (OSC) não desempenhem um papel formal na Convenção, o seu impacto informal, quer por correio eletrónico, quer por contacto direto com os Convencionais dos governos e parlamentos nacionais, do PE e da própria Comissão, contribuiu para que a Carta fosse considerada representativa dos valores comuns europeus.

Neste contexto, os académicos tendem a sobrestimar a contribuição da SC para a legitimidade democrática da UE, que, na realidade política, não está frequentemente associada ao conceito de representação. A Comissão no seu Livro Branco sobre a Governança Europeia realça o enorme “capital de legitimidade” da organização de um diálogo sistemático com as OSC para “chegar aos cidadãos através da democracia regional e local” (COM (2001) 428 final, 25 de julho de 2001). Na prática política, porém, a representação na aceção de “representação por prestação de contas”, não é fácil de compatibilizar e o complexo sistema de governação multinível da UE dificulta as relações diretas entre representados e representantes. A retórica das OSC e o pedido explícito das instituições da UE transmitem uma imagem de representação que contrasta com a prática política. Embora o diálogo da Comissão com a SC tivesse como objetivo a inclusão dos grupos excluídos, as OSC permaneceram distantes dos interessados, no caso das ONG ainda mais do que no caso das associações de comércio e da comunicação direta com as bases. Por fim, há um antagonismo entre, por um lado, a definição lata de SC pela Comissão, incluindo todos os tipos de instâncias consultivas e participativas dotadas de legitimidade, e, por outro, as suas propostas de institucionalizar os contactos com a SC, que se centram predominantemente no setor das ONG.

Um outro conflito decorre da dicotomia entre legitimidade e legitimação: a primeira engloba a “capacidade do sistema de gerar e manter a convicção de que as atuais instituições políticas são as mais apropriadas para a sociedade” (Lipset 1984: 84) – ou, nas palavras de Schmitter, as “expectativas partilhadas pelos atores numa situação de poderes assimétricos...” (Schmitter 2001: 2 – P.C. Schmitter, What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? in: Jean Monnet Working paper N° 6/01, Harvard Law School European Union Program). Pressupõe que as ações dos que governam sejam aceites voluntariamente e por convicção por quem é governado, o que significa que a legitimidade converte o poder em autoridade para governar. A legitimação, por outro lado, procura formas possíveis de assegurar legitimidade a uma autoridade governante. Segundo o sociólogo alemão Max Weber na sua obra clássica “The Theory of Social and Economic

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

Organization”, este conceito recorre a uma abordagem tripla: o tipo racional, tradicional e carismático de autoridade legítima (Weber 1946: 328 – From Max Weber: Essays in Sociology, Nova Iorque: Oxford University Press). Em tempos mais recentes, os académicos que estudam a matéria identificaram diferentes tipos de legitimação, nomeadamente como exemplos mais notórios, os mecanismos internos e externos que levam a SC a aceitar a liderança política. Fritz Scharpf sugeriu que a legitimidade pelo procedimento implica a seleção democrática dos titulares de cargos públicos, a aprovação eleitoral e a consulta pública, ao passo que a legitimidade pelo resultado alude à satisfação direta das necessidades e preferências públicas pela autoridade governante (Scharpf 1997 – Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: Journal of European Public Policy, 4 (1): 18-36).

Ao nível supranacional da UE, a situação é particularmente difícil no contexto do processo de decisão. A identidade, a lealdade e a filiação política não operam da mesma maneira nos vários níveis de governação (Wallace 1993: 100 – Helene Wallace, Deepening and Widening. Problems of Legitimacy for the EC, in: Soledad Garcia (ed.), European Identity and the Search for Legitimacy, Londres: Pinter, pp. 95-105). Enquanto a legitimidade pelo procedimento provém do PE, enquanto órgão diretamente eleito, da participação e da consulta do cidadão e da maior transparência na adoção das decisões (governo pelo povo), a legitimidade pelo resultado implica mais eficiência na prestação de bens e serviços e maior capacidade europeia em matéria de resolução de problemas. A dificuldade, porém, é que a legitimidade deriva indiretamente dos Estados membros e dos seus representantes democráticos, operando a diferentes níveis, o que significa que as autoridades supranacionais têm contado tradicionalmente com o que se designa por “legitimidade emprestada” (Höreth 1998: The Trilemma of Legitimacy – Multilevel governance in the EU and the problem of democracy, ZEI Discussion Paper, C, 11, Bona 1998). A concluir a área da investigação sobre legitimidade democrática, outros académicos acrescentaram o tipo de “legitimidade constitucional” como a que proporciona legitimação formal através do direito europeu e internacional (governo vinculado ao primado da lei).

Muitos académicos sustentam que, à luz da prática do processo de decisão da UE, usando a legitimidade pelo resultado e a legitimidade “emprestada” evidencia no mínimo o apoio firme às instituições e políticas da UE (Fröhlich 2004 – The Difficulties of EU Governance, Francoforte: Peter Lang). Argumentam que a UE é suficientemente legitimada na medida em que se

reporta aos Estados membros como fonte de apoio popular e em que é diminuta a capacidade das instituições da UE de influenciarem efetivamente durante o processo de decisão os representantes dos Estados membros e de controlarem durante a sua implementação as administrações nacionais, às quais, desde o Tratado de Lisboa, foram concedidos mais poderes no sistema de governação da UE (Moravcsik 2002 – In *Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), pp. 603-624). Há, no entanto, um outro grupo de académicos que sugere que, vice-versa, o papel desempenhado pelo PE e pelos parlamentos nacionais naquele sistema é limitado, e que, acima de tudo, as eleições para o PE não desfrutam de grande popularidade entre os políticos nacionais e as populações dos Estados membros (Hix 2008 – *What's wrong with the European Union and how to fix it*, Cambridge: Polity Press).

Estas evoluções e, em paralelo, a crescente europeização de diferentes políticas desde Maastricht e a separação das esferas de atividade nacional e supranacional levaram os líderes domésticos e as OSC a exigir mais transparência e responsabilização das elites europeias. Por fim, desencadearam na Europa atual uma dinâmica de conversão das OSC em organizações abrangentes, que não só agregam interesses, mas também resolvem conflitos sociais. Os cidadãos na UE foram ao encontro do sistema e o público interessado aceita o resultado das negociações conducentes a uma solução como sendo legítimo – ainda que seja verdade que as associações e os responsáveis políticos enfrentam muito mais escrutínio público a nível nacional do que europeu.

## *A SC nos discursos institucionais europeus*

Só muito recentemente – a meio dos anos 1990 – foi estabelecido um vínculo normativo entre o papel das organizações intermediárias e a verdadeira governação europeia. Os primeiros passos nesta direção foram a adoção do TUE e a instauração da cidadania europeia (Pinheiro 1993, Comissão 2001b). A ideia era incluir representantes da SC no processo de decisão da UE, tentando assim colmatar o défice de confiança entre as elites e os cidadãos europeus (Parlamento Europeu 1996; Comissão 2001a e b). Não obstante, as sucessivas rejeições do Projeto de Constituição, em 2005, e do Tratado de Lisboa, em 2008, transformaram as perspetivas relativamente favoráveis registadas no

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

início dos anos 2000 (no que se refere a um maior envolvimento da SC, a mais Europa e a instituições mais eficazes) num sentimento de paralisia.

São várias as razões subjacentes à sua emergência e ocorrência.

1. O permissivo acordo acerca do processo de decisão supranacional e das reformas institucionais tem vindo a esmorecer já desde o meio dos anos 1980 – e sobretudo desde o meio dos anos 1990. Até então, as sociedades dos Estados membros apoiavam fundamentalmente a integração e mais transferência ao nível da UE apenas por razões utilitárias (benefícios económicos).
2. A crescente intervenção da UE e a europeização de várias áreas políticas (particularmente a política de migração, educação e cultura, proteção social e negócios estrangeiros) geraram um sentimento generalizado entre os líderes domésticos e os cidadãos dos Estados membros de que o processo de integração podia redefinir completamente as fronteiras políticas na Europa e reorganizar o equilíbrio de poderes entre o nível nacional e a UE a favor desta última (Bulmer 2007 – Simon Bulmer, “Theorizing Europeanization”, in: Paolo Graziano, Martin Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Londres: Palgrave/Macmillan, pp. 46-58).
3. Apesar de todos os aspetos positivos do aprofundamento da dimensão, a perceção das sociedades era basicamente a de que a UE era incapaz de proteger os seus cidadãos dos impactos negativos da globalização (migração da mão-de-obra, externalização, etc.), conduzindo assim a uma profunda transformação dos sistemas políticos e socioeconómicos domésticos; este sentimento tem sido alimentado pela perceção de estagnação económica e pelo que foi rotulado de “euroesclerose” (Scharpf 1997 – *Economic Integration, Democracy and the Welfare State*, *Journal of European Public Policy*, 4 (1), pp. 18-36).
4. O sempre crescente ativismo legal das instituições da UE, o estabelecimento de novas normas internacionais e a introdução de conceitos, nomeadamente subsidiariedade, proporcionalidade, igualdade de tratamento, avaliação comparativa, etc., depararam com resistência entre sociedades para conservar os interesses domésticos e defender as constituições nacionais.
5. Por fim, a suposta ineficácia e a falta de responsabilização de certos funcionários europeus (resultando em alegações de corrupção, burocracias



pervertidas, etc.) provocaram uma resistência generalizada e mais interiorização por parte dos Estados membros e dos seus eleitorados.

Esta evolução alargou-se a todos os níveis da governação da UE e levaram os líderes domésticos e as OSC a exigir mais transparência e responsabilização das elites europeias. Por fim, sobretudo duas instituições deram forma a esta ideia/conceito e iniciaram um diálogo – nomeadamente a Comissão (com o seu Documento de Reflexão “A Comissão e as organizações não governamentais: o reforço da parceria” datado de 2000 e o Livro Branco sobre a “governança europeia” de 2001 – Höreth 2001; Ericson 2001) e o Comité Económico e Social Europeu (CESE) com a sua “Iniciativa de Cidadania Europeia” e o seu parecer de iniciativa “sobre o papel e o contributo das organizações da sociedade civil para construção da Europa” em 1999 – associando pela primeira vez a SC ao problema da legitimidade na UE. Neste período, as OSC tinham desenvolvido uma atividade importante na redação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Quanto à facilidade com que as duas instituições divulgaram o conceito de inclusão da SC, a ideia como tal foi certamente um êxito. A SC tornou-se uma melodia popular ao nível da UE. O CESE, em particular, parece ter sido capaz de ajustar o seu discurso no sentido de uma relação promissora da instituição com muitas OSC. E o discurso do CESE influenciou claramente o debate sobre o Livro Branco. Tanto o documento como o grupo de trabalho relativo à “consulta e participação da SC”, criado pela Comissão, usam explicitamente a definição de SC apresentada pelo CESE e reconhecem o papel específico da Comissão.

No atinente à Comissão, o êxito do discurso em termos de expansão pode paradoxalmente obstar à sua capacidade de mudar a realidade. O problema radica no uso pela Comissão de uma definição cada vez mais ampla de SC. O discurso sobre a matéria pode ser usado por um número cada vez maior de atores políticos enquanto ao mesmo tempo Bruxelas se afasta de uma definição precisa do conceito. Os objetivos eram claros enquanto o diálogo era usado para integrar as ONG no setor social. No entanto, assim que a Comissão adotou a definição do CESE, que incluía os parceiros sociais nas OSC, o plano tornou-se mais confuso. É mais confuso quando os parceiros sociais, as ONG e as comunidades epistémicas são misturados no caldeirão da SC através de todo o tipo de comissões consultivas. Ademais, a Comissão não estabelece quaisquer critérios sobre a forma como o estado deveria estruturar a interação; ao invés,

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

frisa a independência das OSC face ao estado. O crescente envolvimento das organizações intermediárias pode certamente reforçar a legitimidade da UE, mas pode igualmente – como no caso do estabelecimento de normas europeias comuns – ter um impacto contraproducente se as associações organizadas ao nível da UE defenderem interesses nacionais em vez de europeus.

Em suma, embora a Comissão se esforce por reforçar a representação em termos de “responsabilização”, é patente que, na prática, a sua consecução é difícil dada a complexidade do sistema de governação multinível da UE. O pedido explícito de um amplo envolvimento das OSC transmite, ao invés, uma “imagem de representação que contrasta com a realidade. As OSC europeias estão distantes dos interessados, no caso das ONG ainda mais do que no caso das associações de comércio, e a comunicação direta ao nível das bases é... marginal” (Kohler-Koch: 112). Por fim, a representação é válida não por causa da autorização formal mas porque os cidadãos adotaram o sistema e, até à data, têm reconhecido o resultado do processo de decisão da UE como sendo legítimo.

### *Participação cívica ativa - expectativas e problemas*

A despeito do crescente ativismo por parte dos representantes da UE, subsistem, no entanto, quatro problemas em termos de participação ativa: em primeiro lugar, há escassez de recursos e estruturas de oportunidade para a participação de várias organizações societárias a nível supranacional (Andreev 2008: 215 – Legitimizing the Union: Dilemmas of Citizens’ and National Elites’s Inclusion in a Multilevel Europe, in: Journal of Contemporary European Research, 4 (3), pp. 209-223). Particularmente, os grupos cívicos de pequenas dimensões e os indivíduos têm dificuldade em aceder a deliberações supranacionais porque quer não estão registados junto das respetivas instituições da UE, quer são discriminados em relação aos grandes sindicatos ou confederações patronais.

Em segundo lugar, a definição habitual de SC europeia foi falaciosamente usada para indicar grandes empresas transnacionais e lobbyists, ao passo que só um número relativamente diminuto de verdadeiras organizações cívicas europeias ou grupos ou indivíduos foi admitido como partes interessadas no processo de decisão da UE (Andersen e Eliassen 1998). Estes grupos de dimensões mais modestas não beneficiaram do mesmo volume de recursos financeiros e conceptuais quanto os seus homólogos de maiores dimensões.

Falta à Comissão uma compreensão clara dos diferentes tipos de organizações e da sua situação financeira para apresentar uma abordagem mais realística do financiamento. Vice-versa, torna-se extremamente problemático se os grupos de pressão sediados em Bruxelas, que é suposto atuarem independentemente das instituições da UE, são por elas financiados para a realização de projetos destinados justamente a fomentar o conhecimento do valor acrescentado da UE.

Em terceiro lugar, a debilidade do conceito de cidadania supranacional e a falta de identidade europeia conduziram a um défice acentuado da participação política de indivíduos e partidos a nível supranacional (Magnetete 2003) – um problema que afeta direitos e recursos.

Em quarto lugar, o problema crucial é que a participação da SC é predominantemente coordenada e patrocinada a partir de cima (Comissão)! A principal razão para tal facto não tem sido tanto o acesso privilegiado concedido às grandes organizações internacionais, mas, isso sim, a leviandade com que os representantes destas organizações reportam aos seus membros e ao público europeu em geral antes, durante e depois da participação a nível supranacional.

## *Conclusões*

Apesar do sucesso do mercado comum, da adoção do euro e do alargamento, quanto mais a UE tem mudado, tanto mais oposição tem gerado a nível nacional e supranacional. O valor acrescentado da UE tornou-se menos óbvio e mais difícil de vender ao público; é por isso que as pessoas começaram a rejeitar um projeto que consideram essencialmente elitista.

Até muito recentemente, os debates não davam atenção suficiente aos cidadãos e às elites nacionais. Consequentemente, há uma necessidade premente de aprofundar a dimensão ascendente da legitimação. Os tipos tradicionais de legitimidade emprestada ou de legitimidade pelo resultado não podem ser aplicados por si só mas precisam de ser complementados por legitimidade pelo procedimento e pelos ditames constitucionais de legitimação.

A despeito dos grandes progressos alcançados pelas instituições para incluir a SC no processo de decisão supranacional, ocorrem problemas persistentes

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

que têm impedido as elites europeias de colmatar a lacuna de legitimidade. As limitadas oportunidades de participação, a falta de recursos, a seleção tendenciosa da SC e dos membros dos grupos de interesses, e um conceito precariamente desenvolvido de cidadania europeia são alguns dos problemas identificados no presente documento.

Acima de tudo, a Comissão subestimou neste processo a existência de associações de países com diferentes normas que podem preferir proteger as suas próprias normas em vez de adotar normas comuns europeias quiçá inferiores. Também julgou que a intensificação do diálogo com as associações tornaria o processo de integração europeu mais inclusivo. No entanto, enquanto os grupos excluídos ou mais fracos têm grande dificuldade em organizar-se a nível nacional, as suas organizações a nível supranacional parecem ainda mais precárias. Importa aditar neste momento, no entanto, que um papel crescente da SC no processo de decisão só é aceitável na medida em que possa apresentar credenciais democráticas em termos de responsabilização, democracia interna, ampla base pan-europeia e adequados mecanismos de consulta interna.

Por este motivo, um passo importante neste sentido seria conceder mais apoio à criação de capacidades em termos de afetação de recursos, criar um quadro de efetivos e formular estratégias para colmatar a lacuna entre as grandes expectativas criadas pelas iniciativas da UE para aumentar o envolvimento das OSC no processo de integração, por um lado, e os resultados políticos na prática, por outro. Um outro passo seria certamente desenvolver e reforçar as relações múltiplas entre as organizações nacionais em diferentes países, entre as organizações nacionais e europeias, e também entre as organizações nacionais e as instituições da UE.

## *Bibliografia*

Andersen, S. S. and Eliassen, Kjell A. (eds.), 1998. EU Lobbying – Towards Political Segmentation in the European Union?. In: Clays, P-H., Gobin, C., Smets, I., and Winand, P. (eds.). *Lobbying, Pluralism and European Integration* Bruxelles: European Interuniversity Press, pp. 167-82.

Andreev, S., 2008. Legitimizing the Union: Dilemmas of Citizens' and National Elites's Inclusion in a Multilevel Europe. *Journal of Contemporary European Research*, 4(3), pp.209-223.

Armstrong, D., and Gilson, J., 2010. Introduction: civil society and international governance. In: Armstrong, D., Bello, V., Gilson, J. and Spini, D. (eds.): *Civil Society and International Governance: The Role of Non-State Actors in Global and Regional Regulatory Frameworks*. Milton Park: Routledge, pp. 1-12.

Bulmer, S., 2007. "Theorizing Europeanization", in: Graziano, P. and Vink, M. (eds.). *Europeanization: New Research Agendas*. Londres: Palgrave/Macmillan, pp. 46-58.

Commission Discussion Paper. The Commission and NGOs : building a stronger partnership". COM(2000) 11.

Commission. European Governance — A White Paper. 2001 O.J. C 278/1.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Council and the Committee of Regions. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate. COM(2005) 494 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Council and the Committee of the Regions. Communicating Europe in Partnership. COM(2007) 568 final.

Eriksen, E. O., 2001. Governance or Democracy? The White Paper on European Governance. In: Joerges, C., Meny, Y., Weiler, J.H.H. (eds.). *Jean Monnet Working Paper* No.(6):01 Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, COM: 428.

## O papel da sociedade civil no processo de integração regional

European Commission, 2001b. Report of Working Group on Consultation and Participation of Civil Society. Rapporteur: M. Kroeger.

European Parliament, 1996. Summary Report on the Public Hearing “The Intergovernmental Conference 1996: The European Parliament – A Heaven for the Concerns of the Citizens”. A4-0068/96.

Fröhlich, S., 2004. *The Difficulties of EU Governance*, Frankfurt: Peter Lang.

Held, D., 1993. *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press.

Hix, S. 2008. *What’s wrong with the European Union and how to fix it*. Cambridge: Polity Press.

Höreth, M., 1998. The Trilemma of Legitimacy – Multilevel governance in the EU and the problem of democracy. *ZEI Discussion Paper C 11*, Bonn: ZEI.

Höreth, M., 2001. The European Commission’s White Paper Governance: A ‘Tool-Kit’ for closing the legitimacy gap of EU policymaking? *ZEI Discussion Paper C 94*, Bonn: ZEI.

Kohler-Koch, B., 2010. Civil Society and EU democracy: ‘astroturf’ representation?. *Journal of European Public Policy*, 17(1), pp.100-116.

Lipset, S. M., 1984. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Nova Iorque: Anchor Books 1960.

Magnette, P., 2003. European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? *Political Studies*, 51, pp.144-160.

Monaghan, E., 2008. Communicating Europe: The Role of Organized Civil Society. *Journal of Contemporary European Research*, 4(1), pp.18-31.

Moravcsik, A., 2002. In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), pp. 603-624.

Pinheiro, J., 1993. Communication to the Commission. SEC (93) 1246/3.

Sartori, G., 1968. Representation, Representational systems. *International Encyclopedia of the Social Sciences* 13, pp.465-474.

Smismans, S., 2002. Civil Society in European Institutional Discourses. *Les Cahiers européens de Sciences Po* No04/2002, Paris: Sciences Po.

Scharpf, F. 1997. Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *Journal of European Public Policy*, 4(1), pp.18-36.

Schmitter, P. C., 2001. What is there to legitimize in the EU...and how might this be accomplished? *Jean Monnet Working paper* No. 6/01. Cambridge M.A.: Harvard Law School European Union Program.

Weber, M., 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nova Iorque: Oxford University Press.

Wallace, H., 1993. Deepening and Widening. Problems of Legitimacy for the EC. In: Garcia, S. (ed.). *European Identity and the Search for Legitimacy*, Londres: Pinter, pp.95-105.





*Abadarahmane Ngaidé*

## ***A influência das mentalidades e da cultura na formulação de políticas de integração regional - história e elementos de debate***

*“O trabalho derradeiro da cultura exige uma união com a “novidade” que não se inscreve no processo de continuidade do passado e do presente. Cria uma sensação de novo como ato insurgente e tradução cultural. Tal arte não se limita a recordar o passado como causa social ou precedente estético; renova o passado, reconfigurando-o enquanto espaço “intersticial” contingente, que inova e interrompe a atuação do presente. O “passado-presente” aparece como expressão da necessidade e não da nostalgia de viver”<sup>1</sup>. [Homi K. Bhabha, 2007 “Les lieux de la culture. Une théorie postcoloniale”, Paris, Payot, p. 38].*

### ***À guisa de introdução: coproduzir a sociedade***

A problemática em exame é muito complexa. Com efeito, alia três paradigmas a partir dos quais os homens instituem e interpretam a sua experiência real, realizam as suas trocas sociais e formam os seus imaginários.

Até agora, nenhum povo no mundo se desenvolveu apartado da mentalidade ambiente em que vive a partir da criação dos mecanismos da sua governação interna e da exploração do seu meio mais imediato. Estes três paradigmas (*mentalidades* – no plural – *cultura e formulação política*) parecem reproduzir uma preocupação há muito manifestada e conceitualizada por diversos especialistas das questões históricas contemporâneas à luz do passado

1 Destaque do autor.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

recente<sup>2</sup>. Impõe-se a necessidade, ou mesmo a obrigação, de questionar, em todo o mundo, o ensino da história das mentalidades e das representações do passado – não muito distante – da segunda metade do século XX aos dias de hoje, a fim de entender melhor as questões que giram em torno da revitalização das culturas étnicas, ou ditas “nacionais”, e das lutas por ela geradas em todo o mundo. Uma análise exaustiva da *representação da fronteira* entre a *experiência real* e o *imaginário*, tal como se conjugam para *coproduzir* estas pluralidades de práticas constatadas na gestão dos Estados africanos, no comportamento das elites, e mesmo dos cidadãos, ainda não preocupou realmente as ciências sociais e humanas em África.

A história do nacionalismo pré-colonial e neocolonial, as agendas das universidades e dos institutos de investigação filiados nos do mundo ocidental tenderam sempre a reproduzir todos os estereótipos com que os sistemas de regulação social endógena são descritos, categorizados ou mesmo desclassificados. São raramente analisados e questionados para servir de base à melhor compreensão dos comportamentos quotidianos de todos os atores envolvidos no funcionamento da sociedade. A história das mentalidades, tal como se constroem, nunca preocupou as ciências sociais ou humanas em África. Muito embora existam trabalhos, aqui e ali, estes mantêm-se no círculo restrito dos iniciados e são pouco utilizados para conjeturar a política a partir das figuras que apresenta no espaço público, cuja esfera não cessa de aumentar, abrangendo ou abrindo-se a outros modos de solidariedade em emergência.

Os mundos africanos começaram por multiplicar os seus encontros, antes de poderem abrir-se a outras civilizações dotadas de normas próprias. Adotaram a maioria destes modos de funcionamento importados, potenciando ou limitando as suas esferas de influência, ou mesmo *sincretizando-as*, produzindo, assim, normas híbridas. Estes elementos díspares vieram, pois, sobrepor-se a outras realidades *preexistentes e sempre vivas*, porque são aplicadas quotidianamente e em todos os setores da vida nacional. Desde a independência, os Estados, os governos e as elites políticas, intelectuais e militares africanas têm estado

2 Ler, a propósito, o texto de François Bédarida: “La contribution du savoir historique et la responsabilité des historiens face au monde présent” [à guisa de prefácio], obra editada pela Unesco e o CISH, em 2005, intitulada *Des frontières en Afrique du Xlle au XXe siècle*. Paris: Unesco/CISH, pp.9-12 (Unesco/CISH, 2005. Des frontières en Afrique du Xlle au XXe siècle. Paris: Unesco). Assinale-se que esta obra foi publicada na sequência de um colóquio realizado em Bamako, em 1999, sobre o mesmo tema.

ocupados com outros programas que não a promoção da cultura endógena e da sua centralidade em todo o exercício de desenvolvimento. Todos estes atores ficaram prisioneiros das normas herdadas do Estado colonial centralizador e impostas como a única via possível. Raros foram os Estados africanos que não conhecerem o partido único e os sucessivos regimes militares, comandados por coronéis ou capitães, de uma verdadeira descentralização<sup>3</sup>.

Todos estes sobressaltos parecem determinar que o Estado-nação, como sempre funcionou, não deu os frutos desejados. Porque, em todo o continente, grassaram, e grassam ainda, guerras e outros conflitos que derivam da marginalização progressiva de grupos constituídos, cuja sobrevivência no seio dos dominantes se instala como uma verdadeira problemática. O modelo de integração nacional em experimentação, vai para mais de cinquenta anos, demonstrou, há muito, os seus limites. Necessita de uma revisão profunda em função dos atuais desafios locais, regionais e mundiais. É, pois, em nome dos princípios do legado colonial que os Estados africanos se irão constituir e organizar no interior de fronteiras ditas nacionais quando esta vontade não reflete de forma alguma as realidades nas periferias dos Estados. As culturas transfronteiriças, por exemplo, vão sempre beber às vivências de uma organização anterior que “sobreviveu” à modernidade tendencialmente uniformizadora.

O presente texto tem por finalidade examinar, embora de modo parcial e em traços largos, aspetos discutidos de longa data e para os quais não foi ainda equacionada racionalmente uma solução formal e institucional, a fim de traduzir nos factos quotidianos um conjunto de mecanismos de regulação social e de gestão das diferenças produzidas pelas memórias e culturas africanas, em geral, e oeste-africanas, em particular. Debruçar-se-á sobre a constituição dos impérios e sobre a animação social interna que os mantinha vivazes e em sintonia com a sua própria “modernidade”. Apesar das profundas mutações

3 A política de descentralização lançada há vários anos em muitos países africanos passa por evoluções diversas, suscitando, inclusivamente, táticas e estratégias ainda pouco documentadas cientificamente para que se possam definir tendências que permitam um melhor entendimento da animação política e social na periferia dos Estados e as suas possíveis influências nas políticas comuns de construção de infraestruturas ditas transfronteiriças. Além disso, a descentralização suscita a questão importante da *autoctonia* por oposição à *cidadania*. Sobre a matéria, o Mali constitui um exemplo interessante. Existem provas hoje que a descentralização, tal como foi iniciada no Mali, é parte ativa no que ocorre no norte deste vasto espaço que, há séculos, foi o berço da fundação e desenvolvimento de impérios e reinos florescentes e ricos pela diversidade dos seus habitantes.

políticas e sociais em curso na África ocidental, é impossível escamotear a história política, social, urbana e cultural deste espaço que, durante tanto tempo, acolheu impérios, cuja vocação de integração dos povos nunca falhou.

### *Impérios, reinos e dinâmicas territoriais pré-coloniais*<sup>4</sup>

Para melhor apreender o historicismo do período da dinâmica de integração na África ocidental examinar-se-á a história de alguns impérios e reinos que se sucederam nesta vasta parte do atual espaço oeste-africano.

Um dos primeiros impérios constituídos é o Gana<sup>5</sup> que as populações designam por Wagadou. A sua fundação data do século III a.c. Estendia-se do médio Senegal à atual cidade de Tombuctu e estava no centro de um comércio florescente de ouro e sal, dois produtos essenciais que dominaram o comércio durante este período. Deram a conhecer estes produtos à Europa e à Arábia. A riqueza económica do reino e a sua projeção cultural continuam a alimentar rúbricas comuns compostas de *elementos históricos constituintes*.

A partir do século IX, o Império estende-se para oeste e engloba o Gadiaga (região aurífera) e o Tekroure, reino contemporâneo do Império do Gana. Situava-se no vale do rio Senegal<sup>6</sup>. O Império integra a norte algumas tribos berberes que nomadizam no Sara. Pode afirmar-se que é a partir do século XI que o país se torna uma verdadeira confederação de reinos, cujo poder será gradualmente centralizado em redor da cidade de Kumbi Saleh que, na época, contava nada menos de 20 000 habitantes. Agregava diversos povos e diversas religiões.

4 Se esta história está hoje bem documentada por publicações universitárias consequentes, ela permanece pouco valorizada, mal difundida (na sua transmissão e consolidação nas memórias individuais e coletivas) por programas de ensino conjuntos capazes de gerar uma *consciência histórica comum*, cuja vocação seria reforçar ou, melhor ainda, fazer nascer novas relações de solidariedade que atravessem as fronteiras entre Estados e a sua suposta intangibilidade, que parece garantir a sua soberania. Toda a história pensada ou ambicionada como comum é construída, não raro, sobre alicerces de subjetividades que os atores assumem a fim de as *positivar* para que aqueles para quem se destinam se apropriem e transformem em referentes indispensáveis para criar um futuro solidário e inclusivo.

5 Faz parte dos três grandes impérios que marcaram o período dito “imperial” da África ocidental.

6 À semelhança das outras entidades político-sociais da época, o Tekroure dedicava-se ao comércio de sal, ouro (explorado no Bambouk), cereais e escravos.

Entre os séculos XII e XIII perde a independência e vê-se assim integrado no do Mali dirigido por Sundiata Keita<sup>7</sup>. Este Império estendia-se entre o Sara, a floresta equatorial, o oceano Atlântico e o arco do Níger, englobando assim uma parte da Costa do Marfim, Burquina Faso, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Mali, Mauritânia e Senegal. Portanto, uma grande parte da África ocidental fazia parte desta vasta entidade político-administrativa, cuja história chegou até nós através dos cronistas árabes e seus contemporâneos<sup>8</sup>. Foi um dos grandes pontos de confluência que fizeram convergir as populações nômadas do Sara e as populações a sul deste.

Sundiata Keita é considerado um monarca unificador depois de ter vencido todos os reis e assumido o título de Mansa (rei dos reis). A célebre batalha de Kirina (cerca de 1235) marcou a conclusão da “pacificação” deste espaço e da integração das populações, seguida por uma harmonização cultural cujo fundamento é a cultura mandinga. O seu reino foi marcado pela união de um mosaico de etnias oeste-africanas como os bambaras, os mandingas, os toucouleurs (ramo mestiço dos peules) e os wolofes.

Sundiata Keita estaria na origem desta tradição que se mantém viva e primordial nas relações interétnicas desta parte do continente: a troça entre parentes ou ironia familiar<sup>9</sup>. Esta tradição visava reunir o conjunto dos clãs rivais no reino. Vai permitir preservar a paz e reforçar a solidariedade além de toda a caracterização

7 Djibril Tamsir Niane faz dizer ao contador de histórias Djéliba (uma das suas personagens) as seguintes palavras: “*Antes de chegar à partilha do mundo, à organização que deu a cada pessoa um papel a desempenhar na cidade, antes de falar da assembleia que anuncia as leis que nos regem, antes de tudo isso, há que contar a história daquele que procedeu a esta partilha, aquele que teve o cuidado de dar uma parte a cada um, isto é, Soundjata. Chamam-lhe Mari Djata, Sogolon Diata, Maghan Soundjata. Chamam-lhe também Nakamma, o predestinado. É ele quem está na origem da lei fundamental, da nossa Carta, elaborada em Kouroukan Fouga*” (p. 8).

8 O desenvolvimento da arqueologia e as novas descobertas que “desenterra” permitem ligar as diferentes “séries” históricas cruzando-as com as narrativas transmitidas de geração em geração. Sobre o assunto, ler entre outros: Cornevin, M., 2000. *Secrets du continent noir révélés par l’archéologie*. Paris: Maisonneuve & Larose.

9 Esta tradição mantém-se ainda hoje e é convocada para a criação de espaços de diálogo e de cultura da paz. Apesar de a sua importância ser exagerada, mantém-se simbólica e instaura o “escárnio” e o sarcasmo como normas e sobretudo virtudes para acalmar uma atmosfera que assuma contornos conflituosos. Em todo o caso, participa no estreitamento das relações interpessoais ou interétnicas.

étnica. Esteve também na origem da Carta do Mandé<sup>10</sup>, que é considerada, por muitos investigadores africanos, como uma carta revolucionária de vocação universal, já que se centra no respeito da vida humana e da liberdade de expressão<sup>11</sup> no conjunto dos territórios conquistados. Importa assinalar outros elementos fundamentais desta Carta: a condenação da escravatura sob todas as formas e a instituição de relações entre as diferentes categorias sociais que compõem as etnias. É do conhecimento geral que este período, atravessado por guerras, foi uma era de “produção” e venda de escravos. Muito embora os debates em torno da Carta do Mandé alimentem controvérsias, é de notar que é considerada como o fundamento da cultura da paz no espaço oeste-africano nos séculos XIII e XIV.

Após a morte do fundador, os seus sucessores prosseguiram o projeto de unificação dos povos, alargando mais os seus limites e multiplicando as regiões que governavam. Um deles tinha, aliás, uma visão mais incisiva do que devia ser o Império, os seus limites e as suas ambições internacionais. Com efeito, Bakari II (1310-1312) tinha, ao que parece, tentado organizar duas grandes expedições cujos objetivos eram explorar a outra margem do oceano

10 Compõe-se de “sete artigos” fundadores da solidariedade entre os diferentes povos integrados no Império: “Uma vida não vale mais que outra vida”; “Todo o dano exige reparação”; “Pratica a entreatjada”; “Zela pela pátria”; “Acaba com a servidão e a fome”; “Que cessem os tormentos da guerra”; “Cada um é livre de dizer, fazer e ver”. Impõe-se uma análise mais exaustiva destas diferentes noções a fim de melhor apreender o espírito e a letra contidos nas disposições desta memorável Carta instituída por um homem cuja história ainda hoje é contada.

11 Nas sociedades que ainda não tinham adotado um modo de escrita, que condensasse o conjunto das normas que as regiam, a palavra era sagrada. As sociedades de tradição oral fundam o seu “contrato social” na palavra de honra que institui, entre dois ou mais parceiros, um pacto inviolável. Amadou Hampaté Bâ escreve: “Onde a escrita não existe, o homem considera-se vinculado pela palavra. Compromete-se dando a sua palavra. Ele é a sua palavra e esta testemunha o que ele é. A própria coesão da sociedade repousa no valor e no respeito da palavra” (Bâ, A. H. e Badaire, J-G., 2008. *La parole, mémoire vivante de l’Afrique*. Paris: Éditions Fata Morgana, p. 8). A palavra é, pois, uma verdadeira instituição, mas desde o aparecimento da “caligrafia” árabe e ocidental, o escrito tornou-se um elemento integrado nas consciências africanas até ao ponto de a palavra como instituição tender a perder o valor predominante nos comportamentos. A palavra de honra está em via de extinção. Para apreender esta questão da linguagem como fonte/recurso institucional ler: Legendre, P., 2001. *De la société comme texte. Linéaments d’une anthropologie dogmatique*. Paris: Fayard.

Atlântico<sup>12</sup>. Independentemente da importância que se lhe possa atribuir hoje, é indispensável frisar um facto histórico por demais interessante. Importa reconhecer que o Império sob a direção de Bakari II, considerado como um grande “visionário”, adquiriu primeiro uma grande “notoriedade” oeste-africana e só depois “internacional”. Esta última devia traduzir-se na conquista dos oceanos e de novas terras além-mar. Tendo conseguido a união dos territórios e dos povos, era legítimo que pensasse em expandir a cultura do reino para além do horizonte restrito da África ocidental a fim de não só vulgarizá-la, mas também de tirar pleno partido do comércio que não deixaria de fazer com novos povos. Mas um dos mais célebres reis do Mali é Mansa ou Kanka Moussa. O seu reinado coincide com o apogeu do reino (1312), cuja extensão vai do maciço do Adrar dos Ifoghas ao estuário do rio Gâmbia. Esta extensão reflete a vontade deste Império de manter-se fiel à ideia de integrar o conjunto dos espaços que vão permitir à sua economia continuar florescente com o desenvolvimento do comércio transariano e a concorrência que exercem os reinos do espaço magrebino que começam a manifestar interesse pelo interior do continente africano. A sua “opulência” é ainda hoje referida. É simbolizada pela peregrinação de Mansa Moussa. Teria levado consigo tanto ouro (10 toneladas!) que motivou a queda do seu preço durante largos anos no Mediterrâneo. Assinale-se também, muito embora tal facto esteja rodeado de grande controvérsia, que teria “transportado” consigo mais de 10 000 escravos para vender ou oferecer à guisa de presente nos países atravessados.

No regresso, implementa uma “política educativa” digna desse nome, ao trazer consigo eruditos em ciências islâmicas e arquitetos, um dos quais irá conceber a mesquita de Tombuctu construída em 1328. É durante o período de expansão e de desenvolvimento do Mali que uma entidade dependente do Império de Sundiata (o Gabú) vai exercer o poder sobre o conjunto da Senegâmbia meridional e setentrional<sup>13</sup>.

12 Ler a obra de Pathé Diagne: Diagne, P., 1992. *Bakari II, 1312, Christophe Colomb, 1492, à la rencontre de l'Amérique*. Dakar: Éd. Sankore. Para avaliar o interesse que ainda hoje este dado histórico, dificilmente verificável, suscita, ler os comentários nas ligações seguintes: <http://livracine.overblog.com/bakary-ii-de-pathe-diagne-a-sylvie-kande> e <http://www.afrocentricite.com/2010/07/ta-ra-na-lamerique-antique-est-une-ethiopie/>. (Consultados a 4 de outubro de 2014).

13 Ler sobre o assunto: Ngaidé, A., 2009. Identités ethniques et territorialisation en Casamance. In: M. B. Arrous e L. Ki-Zerbo (Sob a direção de). *Études africaines de géographie par le bas*. Dakar: CODESRIA, pp.39-77.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

Com efeito, o célebre reino do Gabú estender-se-á até aos territórios dos Estados atuais da Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau e Senegal. Era vassalo do Mali antes da decadência deste último. As populações de origem mandinga encontraram povos como os bainouks, os balantas, os diolas, os manjacos (ao sul do atual Senegal), os sereres, os wolofes, os peules mas também os soninques e outros grupos mandingas mais conhecidos sob a denominação de sossos. Por seu turno e à semelhança de outras entidades políticas antes dele, o Gabú não era monoétnico, mas a cultura mandinga ia rapidamente tornar-se a base de uma civilização partilhada antes da sua separação em reinos “independentes” a partir de 1867<sup>14</sup>.

Paralelamente aos impérios do Gana e do Mali, assiste-se ao nascimento e desenvolvimento do Império Songai, que se afigura ter desempenhado um papel preponderante nesta parte do oeste africano. Foi fundado no século VII. Era governado pela dinastia Dia cuja origem mestiça está comprovada. A cultura emergente resultará numa grande mestiçagem ao longo dos séculos entre os songais e as tribos berberes do Sara ou os peules com os quais partilham o mesmo espaço. Se, à partida, estava circunscrito a uma parte do rio Níger, vassalo dos impérios do Gana e do Mali, vai progressivamente caminhar para a independência e tornar-se um grande Império a partir do século XV. As suas fronteiras estendiam-se da orla do Sara e do Sael até cobrir um grande espaço que ia do Mali ao norte da República Federal da Nigéria. Exercia, pois, a supremacia sobre toda a faixa saro-saeliana largamente integrada onde os dinamismos económicos e sociais das populações permitiam uma verdadeira interpenetração das entidades culturais.

O desenvolvimento económico do Império estava associado ao comércio transariano que interligava os reinos do Magrebe e os situados ao sul do Sara<sup>15</sup>. Uma das suas grandes metrópoles era a mítica cidade de Tombuctu<sup>16</sup>. Será não só uma verdadeira metrópole económica, mas também uma cidade religiosa

14 Ler sobre o assunto a tese: Ngaidé, A., 2012. *L'esclave, le colon et le marabout. Le royaume peul du Fulu de 1867 à 1936*. Paris: L'Harmattan.

15 Num artigo publicado, em versão árabe, em agosto de 2014, foram analisadas as relações entre as “duas orlas” do Sara [Ngaidé, A., 2011. Une mémoire historique partagée mais mal informée. Le Maroc et l'Afrique au Sud du Sahara (XIe-XXe siècles). In: Actes du Colloque de Dakhla. *Histoire, mémoire et patrimoine sahariens. Recherche, préservation et muséalisation* [a publicar em versão francesa].

16 Ler: Corlan-loan, S., 2014. *Invention de Tombouctou. Histoire des récits occidentaux sur la ville pendant les XIe-XXe siècles*. Paris: L'Harmattan.



e intelectual cuja arquitetura<sup>17</sup> (monumentos em adobe são testemunho ainda hoje de uma civilização muito avançada) deixou verdadeiras marcas do génio dos seus artesãos, vindos de todo o lado<sup>18</sup>. A prosperidade deste Império vai rapidamente atrair a cobiça dos países magrebins e, sobretudo, do reino alauíta governado pela dinastia Sádida<sup>19</sup>. Com efeito, uma luta pelo controlo das minas de sal leva Al-Mansour a fazer sair o seu exército para entrar em guerra com o Songai, não só pelo controlo das salinas de Teghazza, mas também, e sobretudo, das minas de ouro que é suposto abrigar. O Império só cai em 1591 após o ataque das tropas marroquinas comandadas por Pacha Djouder, um mercenário espanhol<sup>20</sup>. A famosa batalha de Tondibi marca o fim deste reino oeste-africano que, durante toda a sua existência, interessou-se por interligar os territórios e por estreitar as relações sociais que deram finalmente origem a uma sólida cultura comum partilhada pela totalidade das etnias da região, apesar de cada uma permanecer soberana na sua organização interna própria.

Para entender melhor a evolução e as hipóteses subjacentes aos fundamentos culturais e históricos da integração na África ocidental, importa ter em conta a excepcionalidade da expansão mandé. Com efeito, é com base nesta história que toda a África ocidental, ou quase, se viu inserida num mesmo e vasto território. Esta expansão partiu de um foco “original” que muitos autores situam entre o Alto Senegal e o Alto Níger. Os soninques, mandingas e bambaras disseminam-se e dominam um conjunto de territórios que governam ao mesmo tempo que unificam, apesar da existência de uma multiplicidade de etnias e de uma pluralidade de línguas e religiões. Finalmente, pode dizer-se que constituem os fatores determinantes desta expansão e garantes da imbricação dos povos.

17 Aliás, não é raro encontrar edifícios da época da colonização que retomam o estilo arquitetónico dito sudanês simbolizado pela mesquita de Djenné no Mali.

18 Para perceber o papel central desempenhado por esta cidade no comércio do sal e a sua projeção intelectual, ler a obra de John O. Igué: Igué, J. O., 2008. *Les villes précoloniales d'Afrique noire*. Paris: Karthala, pp.41-44.

19 Ver a obra de Michel Abitbol. Abitbol, M., 2009. *Histoire du Maroc*. Paris: Perrin, pp.201-229.

20 Um espanhol convertido ao islão.

## *Costumes pré-coloniais, solidariedades sociais e emergência de estruturas “urbanas”<sup>21</sup>*

Seria judicioso recordar aqui que impérios e reinos não teriam podido prosperar nesta zona se não tivessem desenvolvido um mecanismo de sedentarização e de fundação de aglomerações que permitirão aos povos assim reunidos estabelecer relações de proximidade reforçadas por complexas alianças matrimoniais. Estruturas urbanas como Koumbi-Saleh, Awdaghost, Azougui, Ouadane, Silla, Teghazza foram verdadeiras cidades cuja prosperidade dependia do comércio do sal chamado de “ouro branco” e cuja importância durante este período iria ser objeto de cobiça pelo controlo da sua extração e venda para além do simples espaço que cobre a atual Mauritânia, o Mali e o vale do rio Senegal. Estas cidades tinham uma população importante para a época (20 000 almas para a capital do Gana, Koumbi-Saleh). Serviam assim de verdadeiros pontos de confluência não só para o comércio, mas também para os homens vindos de todos os horizontes que aí desenvolveram uma vida intelectual e cultural que ainda persiste nas memórias. Esta realidade urbana não se desmentirá no tempo do Império do Mali com as cidades de Niani, onde “as condições naturais” oferecem “possibilidades de desenvolvimento agrícola ao longo do rio Sankarani” (Igué 2008: 35), e de Walata (no território atual da Mauritânia), que aproveitará a queda do Império do Gana para conhecer uma importante prosperidade económica. Com efeito, Walata iria desviar as rotas comerciais para leste fazendo do arco do Níger um eixo comercial servido pela cidade (Igué 2008: 37).

As cidades do Império Songai não ficam atrás. A despeito da sua curta duração de vida, em comparação com os impérios do Gana e do Mali, o Songai vai desenvolver uma importante rede urbana com populações muito mais numerosas e com a consequente projeção intelectual. Os imperadores, ao mesmo tempo que recuperavam as cidades antigas, fundaram outras que iam conhecer um desenvolvimento fulgurante. De simples acampamento, Tombuctu transformou-se num centro intelectual que nada tinha a invejar às cidades magrebinas da época. Estes poucos exemplos permitem compreender a emergência de polos de povoamento que não cessarão de surgir entre o Sara e o Sael ao ponto de constituir o centro nevrálgico de um tecido territorial que participará na fama destes impérios e dos reis que os fundaram e governaram.

21 A quase totalidade do texto constante desta parte foi extraída da obra de Joseph KiZerbo citada na bibliografia.

Com efeito, é esta técnica de ocupação e de rentabilização do território, das atividades comerciais e intelectuais, que o Império permitia, que estará na base das interligações a estabelecer entre os povos desta parte do mundo.

O declínio dos primeiros impérios vai conduzir progressivamente à fragmentação dos territórios e ao nascimento de novos reinos. Herdam o génio dos impérios para desenvolver novas estruturas em torno de grandes famílias reais e comerciantes que encontrarão em outros produtos, como o ouro e a cola<sup>22</sup>, meios de “produção” do poder político e social. Mas a pressão árabe, nomeadamente a exercida por Marrocos, e a queda do Império Songai, seguida da redução dos povos negros à escravatura, vão conduzir a vastas migrações que participarão na dispersão das populações e na produção de “novas” culturas mestiças<sup>23</sup>. Esta dispersão abre novas terras ao povoamento e permite a criação de um novo tecido denso e próspero de relações sociais, políticas e económicas. É, pois, na esteira das quedas sucessivas dos impérios, das alterações dos circuitos de comércio e dos produtos trocados que vão surgir outros reinos mais a sul deste vasto espaço.

Cabe notar, entre outros, o reino do Benim que é considerado como um dos reinos da costa oeste-africana a ter conhecido uma extensão real fora da influência do islão. Corresponde ao atual sudoeste da Nigéria e cobria o Benim e uma parte do Togo.

Apartir de metade do século XV, o reino do Benim, enriquecido com a exploração do ouro, continua a sua extensão, englobando diferentes populações da região. Durante o século XVI, atinge o seu apogeu e desenvolve-se então uma cultura que contribui, em larga medida, não só para a prosperidade económica, mas também cultural permitindo a integração das diferentes etnias presentes. Os descendentes destas populações habitam ainda hoje, em parte, países como o Benim (antigo Daomé), a Nigéria e o Togo.

22 Para entender o papel desempenhado pela cola nas relações entre as terras e as etnias oeste-africanas, ler a tese de Brahim Ouattara: Ouattara, B., 2012. *Le commerce de la kola dans les territoires de l'AOF: 1881-1960*, Thèse Unique. Dakar: FLSH/Departamento de história, UCAD.

23 As populações marroquinas conhecidas pelo nome de gnaouas reclamam-se, ainda hoje, das culturas haúças, povos bambaras que alimentaram as guardas das diferentes dinastias reais em Marrocos e não só no mundo dito árabe. Esta diáspora negra é de um modo geral pouco conhecida dos africanos.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

Na mesma zona, desenvolve-se, a partir do século XIII, uma federação conhecida pelo nome de “Federação Ashanti”<sup>24</sup>, cuja capital era a atual cidade de Kumasi no Gana. A federação cobrirá quase todo o território atual do Gana. Fazia parte do conjunto de Estados akans que abrangiam uma parte da Costa do Marfim. De resto, é difícil falar de etnias, porque se tratava de diferentes povos que se uniram para fundar um reino e administrar o seu território.

Outras entidades estatais viram o dia no que alguns chamam Sudão central. “Cidades-estados haúças” que se estendem do Níger ao Chade foram grandes pontos de confluência, na encruzilhada das rotas comerciais, e deram nascimento a brilhantes civilizações. Fundadas por volta do século XII sete cidades-estados florescem nesta vasta região: Kano, Daura, Gobir, Katsina, Zaria, Biram e Rano. A cidade de Daura parece ter desempenhado um papel central na projeção da cultura haúça, cuja classe dirigente ocupava, tanto quanto se sabe, o maciço do Aïr, o oásis de Kawar e a região do Tibesti. O agravamento do clima e a chegada gradual dos tuaregues vão levar as populações a uma migração contínua para o sudoeste. Joseph Ki-Zerbo escreve a propósito que “foi a chegada destes diversos grupos e a sua mescla com os autóctones saos e outros que criaram comunidades de notável originalidade, resultantes da feliz fusão de várias correntes étnicas e culturais” (1978: 151). É interessante sublinhar que estes povos sofreram rapidamente a influência da “cultura oriental”, cujos traços subsistem ainda em muitos aspetos da sua vida<sup>25</sup>.

Para lá das invasões sucessivas, estas cidades-estados revelar-se-iam verdadeiros mercados de troca de bens não só materiais, mas também imateriais, cujas marcas permaneceram nas manifestações quotidianas das populações. Por volta do século XIV, a religião muçulmana chegou do Mali e os príncipes de Kano prosseguiram as suas conquistas em direção ao vale do Benue, ocupando no início do século a cidade de Zaria. É durante este período que uma rainha de nome Amina percorreu toda a região haúça. Foi durante o seu reinado que Zaria se expandiu de modo mais importante para o Níger, o Benue e até Katsina. É sabido que as cidades de Korofora e

24 Ler sobre o assunto o livro de Gérard Pescheux: Pescheux, G., 2003. *Le royaume asante (Ghana). Parenté, pouvoir, histoire: XVIIe-XXe siècles*. Paris: Karthala.

25 Cabe recordar que muitas etnias oeste-africanas, convertidas ao islão, adotaram a noção de tempo dos árabes (devido, nomeadamente, às cinco orações diárias) e mudaram mesmo o seu modo de orientação (porque a direção da Kaaba tornou-se o ponto de referência: a qiblâ), enfim o seu mental!

Noupé<sup>26</sup> pagavam-lhe tributo. O comércio da cola fez prosperar toda a região. O desenvolvimento destas diferentes cidades e a projeção da sua civilização vão atrair “exploradores” toucouleurs, mandés e árabes, à semelhança de al-Maghili<sup>27</sup>.

Posteriormente, todas estas cidades (Katsina, Zaria e Kano) tornam-se satélites do grande reino Songai. As “margens” sul do deserto verão, também elas, surgir o reino Kanem-Bornu fruto de uma associação entre nómadas sarianos e sedentários desta região que vai até ao atual Chade. As incessantes guerras entre os diferentes reinos permitem fluxos e refluxos das fronteiras territoriais e uma mistura intensa das entidades étnicas através das relações matrimoniais não só entre os príncipes, mas também entre as populações<sup>28</sup>. Assim, toda esta faixa que vai do vale do rio Senegal ao lago Chade formava, num momento da história tumultuosa da região, um vasto espaço em movimento contínuo e deste resultarão civilizações que o islão virá moldar segundo os seus princípios organizacionais. É sabido que o Kanem-Bornu com o Mali e o Songai foram os maiores impérios nascidos na Idade Média. Este reino decalcou a organização política e social do Mali e sobretudo do Songai.

Para o sudeste da Nigéria assiste-se ao nascimento de novos reinos tão dinâmicos como os dos vales dos rios Senegal e Gâmbia. Nesta zona, o grupo “étnico” ioruba tinha criado uma estrutura “ultrademocrática”. Com efeito, para além da possibilidade aberta ao indivíduo de se realizar, o grupo tinha desenvolvido uma política integradora fundada na exogamia. Esta política matrimonial estará na origem da criação de uma poderosa rede de relações que permitirá aos iorubas reinar sobre várias entidades como Owou, Sabé, Popo,

26 A cidade de Noupé era famosa pelo seu artesanato florescente.

27 Para mais informações, ler: Ki-Zerbo, J., 1978. *Histoire de l'Afrique Noire. D'hier à aujourd'hui*. Paris: Hâtier.

28 Hoje, o conflito na RCA transformou-se em “conflito religioso e étnico”, quando, durante séculos e desde a independência, estes dois elementos nunca constituíram pretexto para reivindicar a divisão do país. Infelizmente, as instituições internacionais, e os africanos também, validaram a opção “conflito religioso e étnico”, e o governo atual nomeou um primeiro-ministro muçulmano como se os cidadãos de obediência muçulmana reivindicassem o segundo lugar na ordem governamental. Esta persistência na leitura étnica ou religiosa dos conflitos em África dificulta toda a negociação de paz, já que a promoção das individualidades pode acentuar as concorrências e as divisões entre fações ou tendências. É verdade que a nomeação de um primeiro-ministro muçulmano pode ter um efeito simbólico benéfico, mas não garante o advento da paz. A miscibilidade social, resultado de uma longa história que proíbe qualquer conflito, a “mão política”, as vontades hegemónicas de alguns poderes, os recursos petrolíferos, hídricos e florestais, tudo somado tornam o conflito mais complexo, multiplicando os atores.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

Benim, Ila, Kétou e Oyo. Ilé e Ifé formarão o núcleo central da dispersão através deste espaço, mas também meios e recursos principais do poder místico e da sua legitimidade. O reino ioruba constitui-se em federação de cidades e cada uma delas tinha uma organização autónoma “aristocrática e democrática”. Esta forte descentralização do poder não eclipsava o papel fundamental do rei (*Alafin*), que era submetido a estrita vigilância. O seu destino dependia da sua conduta relativamente aos costumes e normas admitidos no país.

O reino de Oyo demonstrou no decurso da sua história um real dinamismo conquistador. A par de Oyo, desenvolveram-se outros reinos como os de Ifé e do Benim situados no litoral. Estes reinos estão ligados e têm origem “lendária” comum. O fundador do Benim seria Oranyan, filho de Odoudouwa I, rei de Oyo. Importa notar que esta origem comum representa um elemento fundamental da história destas três entidades que controlavam o delta do Níger. O reino do Benim vai atingir o seu apogeu no século XV sob o governo de Ewaré, de cognome o Grande. Durante o seu reino chama grandes escultores ao país. Terá conquistado milhares de cidades e aldeias, implantando uma verdadeira “urbanização” que fez a celebridade da cidade de Benim. Estava rodeada de uma grande muralha de terra e possuía quatro grandes avenidas bordejadas de árvores com casas construídas em estilo original.

Todos estes reinos completavam assim a arquitetura do comércio transariano que abria o espaço oeste-africano pré-colonial ao exterior, ligando-o às cidades do vale do Nilo, do Mediterrâneo e do oceano Atlântico<sup>29</sup>.

### *Alianças matrimoniais e relações catárticas: para uma economia sociológica solidária*

Como já se sublinhou, duas culturas conseguiram impor-se, irradiando ao longo de um grande território multiétnico que cobre grande parte da África ocidental. Destacam-se das outras não só pelo dinamismo interno, mas também pela engenhosidade política e económica. Não se pode reduzir todas as formas de conquista a simples “guerras étnicas” opondo grupos com relações conflituosas insanáveis. Afigura-se importante procurar identificar um momento crucial de intercâmbios e de fusões múltiplas, porque permitem a reconstrução das

29 Ler sobre o assunto: Saupin, G. (Sob a direção de), 2014. *Africains et Européens dans le monde atlantique. XVe-XIXe siècle*. Rennes: PUR.

solidariedades perdidas e prefiguram a emergência de novas trajetórias sociais e históricas partilhadas. Resultam necessariamente na criação de novas entidades mais dinâmicas que colocam no centro das suas preocupações a estabilidade indispensável para consolidar a paz e tranquilidade social.

Esta longa história<sup>30</sup>, que vê suceder-se vários impérios e reinos no limiar do Sara, do Sael e dos países da floresta, deu origem a uma civilização comum que se desenvolveu em torno de elementos culturais, ou mesmo culturais estruturantes. Esta civilização transpôs as fronteiras do imaginário das comunidades étnicas para difundir-se e, finalmente, impor-se para além de toda a possibilidade de ser atribuída a um território ou a uma etnia singular. Porque o espaço nunca limitou os movimentos migratórios nem tão-pouco impediu as fusões que resultaram em conjuntos harmoniosos e cujas complementaridades permanecem ainda vivas na atualidade. As continuidades territoriais encaixam-se nas continuidades culturais desqualificando toda a fronteira dita “natural”. A coesão social, que existia no seio dos impérios e depois dos reinos e das cidades-estados, alimenta-se desta vontade afirmada de federar as diferenças neste vasto espaço.

A *Carta do Mandé*<sup>31</sup> apresenta-se como quadro de concretização desta política de integração social e cultural. Com efeito, federava 12 reinos que tinham compreendido cabalmente que o seu futuro não se podia realizar individualmente. Só a sua unidade podia garantir-lhes um desenvolvimento económico e político coerente e harmonioso. Há provas de que, desde o Império do Gana, os reis escolhiam esposas nas províncias conquistadas. Os laços de sangue que resultavam destas alianças desempenhavam o papel de cimento entre as famílias “imperiais” e os soberanos locais. E, conseqüentemente, participavam na construção de solidariedades familiares que prolongavam a influência e, sobretudo, a coesão do Império. Esta política

30 Rica e tecida durante toda a “idade média”.

31 Ler sobre o assunto o livro de Djibril Tamsir Niane: Niane, D. T., 2010. *Kouroukan Fouga. Sundiata et l'Assemblée des peuples*. Abidjan: CEDA/NEI/SAEC [Teatro africano]. Este texto é um excelente condensado da Carta do Mandé apresentada sob forma teatralizada, mas encerra uma importância pedagógica real, comporta lições filosóficas importantes que merecem, portanto, uma exploração judiciosa, já que dão conta da profundidade deste ato histórico, da autoria de Sundiata Keita, muito embora o seu aspeto lendário possa desvanecer e até desclassificar os ensinamentos que contém. Todas as sociedades humanas foram construídas sobre mitos e lendas significantes num contexto bem determinado. Mas estes diferentes mitos e lendas reconstróem-se, com o correr do tempo, e enriquecem-se com novas contribuições através de decalques mútuos.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

matrimonial continuará sob os impérios do Mali e do Songai e os filhos destes diferentes casamentos desempenhavam o papel de mediadores nos conflitos que podiam surgir entre “clãs” ou províncias. Estes verdadeiros “embaixadores sociais” permitiam, dada a sua pertença múltipla, atenuar as inimizades e, por conseguinte, consolidar a paz. Isto é, as alianças matrimoniais permitiam tecer uma densa rede de relações que cobre os territórios e atravessa vertical e horizontalmente o conjunto das comunidades étnicas.

O *mandé* e o *haúça* aproveitaram a projeção dos impérios para se imporem de forma inteligente até fazerem aderir uma multiplicidade de grupos reorganizando-os em função dos seus princípios culturais e das suas próprias mentalidades. Este processo produziu uma forma de homogeneização que estaria na origem de algumas regras sociais, figurando entre elas e, em lugar de destaque, a ironia familiar ou troça entre parentes de que já se falou antes.

A troça entre parentes ou “relação catártica” teria sido iniciada por Sundiata Keita, imperador do Mali, para permitir uma verdadeira interpenetração dos grupos étnicos. Com efeito, o uso muito alargado dos patronímicos não pode ser interpretado como o esteio de uma divisão étnica vacilante. Esta instituição vem selar, através da zombaria, relações multiformes que ultrapassam o aspeto puramente lúdico da relação entre “primos” que zaragateiam! Um pouco por toda a África ocidental desde o Mali (*sanankouya*), até à Costa do Marfim (*tukp*), passando pelo Senegal e pela Mauritània (*dendiraagu* em fula e *kal* em wolof), este dado secular permanece atual. Obriga os diferentes indivíduos e seus descendentes da mesma etnia ou de uma etnia diferente a tecer entre si relações de entreajuda e de assistência multiforme fundada nas virtudes do escárnio<sup>32</sup>. É evidente que esta prática interveio, intervém ainda e continuará sempre a intervir como um fator de integração social e cultural.

A migração dos patronímicos e a sua permutabilidade são fatores que reforçam a ideia que a troça entre parentes não pode ser considerada apenas como

<sup>32</sup> Como forma de teatralização, no sentido positivo do termo, das relações sociais no seio das famílias, e para além delas, esta tradição permite, em muitos casos, restabelecer, neste “espaço intersticial” que é a troça entre parentes, relações interétnicas perturbadas. Porque institui também uma forma de mutação patronímica que figura um processo de diluição étnica que garante a integração do indivíduo e vem ao mesmo tempo reforçar o grupo. Com efeito, é frequente ouvir dizer que um Traoré do Mali se converteu em Diop (nome patronímico mais comum entre os wolofes) ao atravessar a fronteira e que um Diarra se converteu em Ndiaye (nome patronímico tão comum quanto o de Diop entre os wolofes. De resto, é tentador dizer que Ndiaye significa o *ser na sua essência* como exprimem os wolofes na locução “*niit ndiaye*”, que, em tradução literal e livre, significa o *homem*).



um dado marginal, porque implica um conjunto variado de etnias e de famílias “totémicas”: Peul/Senoufo; Peul/Sérére, Abron/Agni, Dida/Attié... Trata-se de exemplos que permitem uma melhor visibilidade da interculturalidade das diferentes etnias oeste-africanas. Este dado mental e cultural abrange uma grande parte do atual espaço da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e constitui, por isso, um elemento ao qual convém dar particular atenção para que intervenha de maneira mais consequente nos processos de busca da paz e da estabilidade na sub-região. Para além deste aspeto cultural comum, os povos oeste-africanos partilham também uma proximidade linguística comprovada, apesar de estarem recenseadas cerca de 2 000 línguas no conjunto do continente africano. Não deixa de ser verdade que, tendo em conta as realidades históricas, demográficas e territoriais, as línguas oeste-africanas parecem ter um mesmo fundo que resulta não só da extensão progressiva das áreas linguísticas, mas também da sua forte interpenetração.

Os decalques recíprocos fazem com que a maioria dos locutores africanos passe facilmente e sem esforço de uma língua para outra. A unidade original dos espaços deixou para a posteridade um parentesco genético entre as línguas faladas pelos povos da África ocidental. Descendem todas da família Níger-Congo.

A diversidade e as variantes entre uma zona e outra resultariam de um processo de segmentação contínuo, mas que, no entanto, não afeta de forma alguma a sua pertença a esta família que conta “400 milhões de locutores”. É evidente que existem línguas ditas veiculares que extravasam em grande medida a sua área original, estendendo-se a outros espaços mais largos e mais complexos no plano étnico: o mandinga (bambara no Mali, diola no Burkina e Costa do Marfim, mandinga na Gâmbia, Guiné, Serra Leoa e Senegal), o peul na maioria dos países oeste-africanos e, mais além, o ioruba no Benim e Nigéria, o haúça no Níger e Nigéria.

Em suma, pode dizer-se que as áreas linguísticas se sobrepõem e interpenetram e esta evidência faz que o fundo mandinga das diferentes culturas seja o testemunho de uma longa negociação de identidades<sup>33</sup>. Estes

33 A diversidade das línguas, culturas e costumes na Europa não impediu os países deste continente de se unirem em torno de princípios fundamentais que garantem aos seus povos usufruírem das suas diferenças permanecendo, porém, animados por um destino comum, e isto apesar do ressurgimento do extremismo de direita em todos os países.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

desenvolvimentos permitem argumentar que, recorrendo a este fundo cultural comum, as políticas podem acelerar o advento da “CEDEAO dos povos”.

Outros elementos estruturantes – pouco explorados – como a partilha de um folclore similar sob todos os pontos de vista, de um fundo musical idêntico ou mesmo de uma cosmogonia comum militam a favor da relativização das diferenças e das incompatibilidades brandidas como argumentos para desqualificar toda a possibilidade de unidade ou de integração dos povos tendo em conta a sua diversidade. Esta história rica só pode ser entendida destacando o caráter unificador destes diferentes impérios que estavam envolvidos no processo incessante de reorganizar as suas estruturas internas, reconfigurar o seu poder e redinamizar o papel do território face a uma dupla pressão: uma vinda do norte do continente e a outra do Atlântico. Estes impérios e reinos, e os povos que os compunham, encontravam-se, assim, num campo de tensão que ia mudar toda a trajetória histórica dos Estados e afetar o estado mental das sociedades.

A vaga árabe, chegada por volta do século X, e a intrusão europeia, a partir dos séculos XV e XVI, virão desarticular este longo processo de unificação instalando a conflitualidade – ligada ao tráfico de escravos e, depois, à colonização – no ceto das relações intercomunitárias. Afigura-se-nos que foi neste momento da história da sub-região que as etnias tenderam a fechar-se sobre si próprias para poder preservar a sua existência enquanto ser cultural no seio de sociedades que se atomizam e se dispersam sob a coação de novas religiões e novos tipos de relações com o oceano. Ligam-se ao mundo e as guerras para a captura de escravos acentuam o retraimento étnico e a desconfiança mútua. É sobre tudo isto que virão estribar-se os fundamentos do Estado colonial de que os africanos são os herdeiros diretos. Por conseguinte, põe-se a questão de saber como “sair da grande noite”?

“Será que a cultura conta?”<sup>34</sup>

Numa obra recente, o antropólogo indiano Arjun Appadurai chama a atenção dos especialistas em ciências sociais e humanas suscitando uma questão fundamental sobre o papel da cultura no desenvolvimento a partir de um caso prático – Bombaim, na Índia – que analisa e sobretudo experimentou. Não hesita em responder que “é na cultura que se integram as ideias sobre o futuro, assim como as ideias sobre o passado” (Appadurai 2013: 225).

Admitamos que a cultura significa o lugar a partir do qual toda a sociedade desenvolve o que o antropólogo designa pelo conceito de “*capacidade de aspiração*”<sup>35</sup>, alicerçada no possível e não no provável. Porque as culturas ditas locais opuseram-se sempre ao desenvolvimento calcado sobre o modelo ocidental, mas também sobre os diferentes conceitos que organizam o seu discurso, esquece-se todo o imaginário que aciona não só as relações internas às sociedades, mas também a história em que se apoiam para justificar as suas legitimidades.

Seguindo os desenvolvimentos do antropólogo indiano, podemos sustentar como ele que cada entidade social trabalha no seu “reconhecimento” através da sua filosofia de vida, da sua forma de pensar e das normas que no dia-a-dia organizam a sua autoridade. É esta situação “em virtude da qual há uma obrigação ética de estender uma espécie de *reconhecimento moral aos indivíduos que partilham visões do mundo profundamente diferentes da nossa*”<sup>36</sup> (Appadurai 2013: 229) que deve levar a perceber melhor que o mundo funciona

34 Ler: Appadurai, A., 2013. *La condition de l'homme global*. Paris: Payot, pp.225-246. Ler: Keita, L., ed. 2011. *Philosophy and African Development. Theory and Practice*. Dakar: Codesria. Este livro reúne um conjunto de textos fundamentais que analisam o lugar da cultura dita endógena no desenvolvimento do continente africano. Analisar também os textos de Kwesi Kwaa Prah “Culture: The Missing Link in Development Planning in Africa” (pp.155-168), o de Souleymane Bachir Diagne “On Prospective: Development and a Political Culture of Time” (pp.57-67) e de Messay Kebede “African Development and the Primacy of Mental Dimensions” (pp.97-114).

35 O antropólogo indiano define este conceito nos seguintes termos: “... as aspirações são elementos de ideias éticas e metafísicas mais gerais, oriundas de normas culturais mais vastas. As aspirações nunca são puramente individuais (como a linguagem dos desejos e das escolhas nos leva a pensar). São sempre formadas em interação e na espessura da vida social. Desde Emile Durkheim e George Herbert Mead, sabe-se que o *sujeito não existe fora da encenação e do espelho social. Poderá não ser assim para as aspirações? E as aspirações ao conforto, à saúde e à felicidade existem em todas as sociedades*” (p. 235). Destaque do autor.

36 Destaque do autor.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

na base de todas estas diferenças que justificam a sua própria existência enquanto mundo. Esta frase traduz um problema real que afeta o mundo desde que a democracia ocidental e os seus “derivados” se impuseram como normas universais aplicáveis independentemente do período, da circunstância e da estrutura humana. Este erro filosófico está na origem de vários desacertos que só podem, a nosso ver, ser resolvidos reconsiderando as relações que os africanos têm com os seus diferentes patrimónios tal como chegaram às suas mãos.

Cada estrutura social desenvolve a sua própria dinâmica interna, ou seja a que lhe permite *gerir melhor* o seu ambiente, em conformidade com as suas atividades mais estruturantes e os grupos étnicos com os quais partilha um fundo histórico comum, mas que têm trajetórias internas que lhes são próprias, inclusive específicas. A linguagem que articula todos estes mecanismos torna-se, por assim dizer, o local a partir do qual avaliamos a *inteligência política* alcançada por uma determinada sociedade. Porque nenhuma *inteligência política* pode fazer-se fora do meio ambiente em que nasceu, ela vai buscar a este último uma grande parte da sua motricidade e toda a sua possibilidade de futuro para, finalmente, unir-se a outras realidades e verdades filosóficas do mundo em competição.

Os elementos culturais que fundam esta dinâmica social merecem ser questionados para uma melhor compreensão de como as sociedades continuaram, ao longo da história, a governar-se, e a governar o seu quotidiano por si próprias. É, por isso, que toda a tentativa de união exige a criação de compromissos capazes de permitir apreender o lugar destas formas de pensar na construção das sociabilidades até à sua partilha com uma multiplicidade de outras entidades que compreenderam finalmente que não só o seu destino é comum, mas também a sua história o ensina, até exige.

Parafraseando Homi K. Bhabha, digamos que “estamos *neste momento de trânsito em que o espaço e o tempo se cruzam* para produzir figuras complexas...” (Bhabha 2007: 29) que é necessário ter devidamente em conta e restituir consoante os contextos em que os povos os criam, inovando-os. Esta realidade não é de hoje, visto que as miscigenações culturais sempre ritmaram a história dos povos desta parte do mundo. Chega a ser tentador sustentar que todos os seus requisitos normativos recorrem mutuamente aos mesmos mecanismos ou chegam ao mesmo resultado almejado, isto é, tornar

a sociedade mais governável mediante a criação de regras admitidas pela maioria, por qualquer meio.

A cultura e as mentalidades (valores, ideias...) que a geram desenvolvem conjuntamente uma energia que exprime não só a sua vitalidade, mas também, e sobretudo, as suas capacidades de negociar o futuro comum interrogando os mecanismos ditos modernos de gestão dos indivíduos: a sua *criatividade*. Porque se as tradições ressurgem, por toda a parte e em qualquer época, tal não obsta em nada ao processo irreversível da emergência de um indivíduo desencarnado e do que Giorgio Agamben designa por “o ser comum”<sup>37</sup>. Mas este último estará sempre apoiado nos fundamentos da cultura de que é portador e que se declina em todas as suas atividades quotidianas na cidade. A cultura ou, melhor ainda, as culturas oeste-africanas continuam a gerar comportamentos e sobretudo a negociar a sua inserção permanente no seio das realidades do mundo. É impensável hoje (desde sempre) permanecer fora das realidades do mundo. E a África de maneira geral nunca se alheou do mundo e participou sempre na sua reconfiguração.

O dinamismo das culturas oeste-africanas só pode ser benéfico quando fizer convergir as diferenças nacionais ou as esvaziar de uma parte importante desta mentalidade herdada da colonização para as transformar em elementos de integração e não em estruturas chamadas a defrontar-se continuamente com base em projetos individualizados. Estes últimos exacerbam os conflitos no seio das etnias e difundem os seus efeitos manipulados através dos diferentes “fracionamentos”. De tudo isto irá decorrer uma certa mentalidade ou mentalidades que vão moldar não só a sociedade no seu conjunto, mas também os indivíduos que forma e que são responsáveis por perpetuar um espírito de convivência.

37 Ler: Agamben, G, 1990. *La communauté qui vient. Théorie de la singularité quelconque*. Paris: Seuil.

### *Para uma etnicidade positiva<sup>38</sup> e dinâmica: admitir uma evidência*

Muitos documentos têm dado conta das realidades das etnias oeste-africanas e seria inútil retomar o que já foi escrito e discutido mas, ao invés, conviria perguntar o que fazer para tirar partido de maneira mais consequente dos elementos positivos que encerra a etnia enquanto entidade social eminentemente política, logo *produtora de política*?

A etnicidade é um conceito tão discutido, atualmente, que falar sobre ele torna-se cada vez mais problemático e, no entanto, a sua realidade é mais que palpável em todas as sociedades africanas e, mais particularmente, na África ocidental, o espaço que nos ocupa. Aliás, sem as referências étnicas muitas coisas não poderiam funcionar, já que o Estado-nação, enquanto estrutura anónima e que deveria ter assumido o conjunto das reivindicações e das aspirações do povo, não responde, e ao que parece nunca respondeu, às exigências sociais internas. As entidades sociais “tradicionalistas” funcionam em paralelo e têm relações complexas com o Estado enquanto estrutura gerada por homens oriundos destas mesmas entidades sociais. É como se os indivíduos fossem, nestes casos precisos, obrigados a virar-se para os seus irmãos para saciar as suas necessidades e responder à *solidariedade tradicional em* que se baseiam há muito as relações interpessoais. Não são as organizações étnicas enquanto estruturas que põem problema, mas evidentemente o abuso, a caricatura e a “diabolização” dos seus mecanismos que desestruturam toda a nossa mentalidade.

Assim sendo, a nossa compreensão do seu papel no equilíbrio social e na eficácia política é distorcida, porque a etnia é quase rejeitada com “desdém” quando ela gera e irriga as veias das sociedades oeste-africanas desde ontem até hoje. E as políticas de descentralização, iniciadas por todo o lado na África ocidental, fizeram acordar vários mecanismos de poder que se inspiram nas tradições ditas ancestrais. Estas velhas “legitimidades” reclamam visibilidade através de todas as instâncias da República<sup>39</sup>. Usam ou mesmo abusam

38 Ler: Ngaïdé, A., 2004b. De l'ethnicité comme réalité mais pas comme fatalité. La défaite de l'individu. *L'Ouest saharien* N° 4. Paris: L'Harmattan, pp.81-89.

39 Não é raro nas nomeações ministeriais que as considerações étnicas, tribais, confessionais e locais tenham grande peso justificando a ascensão política e social deste ou daquele indivíduo.

dos modos ditos democráticos para perpetuar a sua presença como peça imprescindível no xadrez político, social e económico.

As etnias nunca funcionaram como “categorias fixas e monolíticas” ou mesmo fechadas, muito mais que isso, adotaram sempre a forma de ondas que influenciam e que permutam a sua energia em função dos desafios de todo o tipo, subentendidos por projetos em discussão permanente.

A etnicidade é uma realidade palpável e, enquanto estrutura organizada numa “comunidade de indivíduos” solidários em torno de mitos fundadores e de partilha de uma linguagem da vida, funciona como toda a organização. Ou seja, institui regras e instaura normas de comportamento e de relacionamento com os outros. Produz governação na primeira aceção do termo, isto é, o comando dos homens até à orientação dos seus sentimentos ou mesmo o controlo da sua sexualidade<sup>40</sup>. São os indivíduos oriundos dos grupos que, por vontade própria, por *ambição política (desejo de visibilidade)*, social ou económica, acionam os fatores mais destrutivos da etnicidade ao ponto de esta ocupar sempre o banco dos réus quando surge um conflito em qualquer ponto do continente africano. Quando tomada na sua essência encerra potencialidades enormes que podem tornar realidade o que Homi K. Bhabha designa pela expressão “espaços intersticiais”. Isto é, estes espaços de intercâmbio que se estabelecem entre as etnias e que se transformam em pontos de convergência possível. Tornam-se “locais inovadores de colaboração e de contestação no *próprio ato de definir a ideia de sociedade*”<sup>41</sup> (Bhabha 2007: 30). Esta “contestação” ou, melhor, emulação suscita a questão do valor de todas estas culturas que florescem em perfeita harmonia com as demais. Não se trata de uma vontade de revitalização que envereda pelo caminho da nostalgia ou de qualquer outro sentimento, mas de uma reflexão profunda face a uma evidência: a homogeneização forçada das culturas não tem perspectiva real de êxito.

As etnias da África ocidental funcionavam (funcionam ainda!) como entidades “políticas” e não tão-só como simples conjuntos biológicos incaracterísticos, cujo objetivo final é a reprodução natural e “instintiva” de uma comunidade de

40 As políticas matrimoniais respondem a estes critérios de *biologização* do social, mas com alcance eminentemente político. Tudo anda em torno do controlo dos homens e das suas atividades, incluindo os seus afetos mesmo os mais subtis (Para compreender melhor o papel possível dos afetos no pensamento e a sua influência nas organizações internas das sociedades humanas, ler: Lordon, F., 2013. *La société des affects. Pour un structuralisme des passions*. Paris: Seuil).

41 Destaque do autor.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

sangue. Este único objetivo não pode estar na base da sua constituição como entidade reconhecida com regras, costumes, modos de governo, um conjunto complexo de terrenos que se interpenetram e se imbricam uns nos outros e toda uma filosofia de vida partilhada e aceite como o condensado de uma moral e de uma ética social a transmitir de geração em geração. É esta faculdade de transmissão de modos de relacionamento que funda a sua *historicidade*. Afigura-se-nos que a visão excessivamente *mecanicista* e *utilitarista* esvazia a etnia do seu verdadeiro conteúdo político, quando os fundamentos filosóficos das etnias dão conta de uma atividade política interna intensa e sempre promotora de solidariedade. Lança as bases de um avanço rumo à emergência e à consolidação dos “interstícios” sobre os quais “se negociam as experiências intersubjetivas e coletivas de *pertença à nação, de interesses comuns ou de valor cultural*” (Bhabha 2007: 30).

Por conseguinte, é legítimo perguntar “Como os sujeitos se formam no “interstício” ou no acesso da soma das “partes” de diferença (em geral concebidas como raça/classe/género, etc.)?” e “Como as estratégias de representação ou de tomada de poder se formulam nas reivindicações concorrentes de comunidades no seio das quais, a despeito de histórias partilhadas de privação e de discriminação, os intercâmbios de valores, de significados e de prioridades não se operam sempre na colaboração e no diálogo, mas podem ser profundamente antagónicos, conflituosos e mesmo incomensuráveis?” (Bhabha 2007: 30).

No caso vertente, esta dupla interrogação de Homi K. Bhabha suscita um problema crucial: o da formação das individualidades no seio de grupos constituídos e as relações que estes diferentes grupos podem tecer para que as suas relações não sejam moldadas apenas nos meandros de conflitos “incomensuráveis” integrando o conjunto dos motores culturais em presença para lhes dar nova capacidade de invenção e de imaginação do facto político. É o que se designa por *etnicidade positiva*. Precedeu os funcionamentos “modernos” das etnias atuais, o seu modo de governação, as ambições dos seus novos “patrões” e as suas reconfigurações.

Abordada sob este ponto de vista, a etnicidade não pode deixar de ser considerada como um fator desfavorável para uma articulação de todas as vontades políticas que têm por vocação reduzir os ângulos das incoerências que podem caracterizar as relações quotidianas entre indivíduos ou entre os grupos que eles formam. Ao contrário, permite compreender melhor esta ideia



de ondas que se permeiam. As periferias dos Estados modernos, por exemplo, constituem locais onde esta *onda* adquire pleno fundamento<sup>42</sup>.

Pese embora a etnicidade ter sido sempre marginalizada, ela resistiu a todas as formas de governação impondo o seu modo de funcionamento ao dito moderno ou “acompanhando-o” em todas as suas implantações. Infiltra-se por toda a parte e resolve os problemas considerados intransponíveis ou insolúveis. Não seria exagerado, hoje, defender que estamos num processo de recomposição sobre outras bases e com outros critérios impostos pelo contexto atual do continente e do mundo.

Ao mesmo tempo que se globaliza, o mundo permanece atravessado por vontades cada vez mais particularistas que se manifestam em todos os povos<sup>43</sup> e tal configura, de certo modo, a necessidade e a exigência de ter em conta esta aspiração natural ao regresso a *algo* que parece ter desaparecido quando não cessa de se modificar e de se adaptar às limitações e realidades que ultrapassam, em larga medida, o seu modo interno de funcionamento. Todos os contornos da vida social oeste-africana são atravessados por forças múltiplas que disputam as diferentes arenas de poder. E a da religião não escapa à *intrusão* não só de práticas ancestrais, mas também de pedidos de regresso a uma ortodoxia religiosa muçulmana de tendência “radical”<sup>44</sup>, por influência de correntes cujos “ideólogos” estão fora dos territórios nacionais e cujas lutas e objetivos finais estão desenquadrados das preocupações da maioria dos povos desta região.

42 Ler sobre o assunto: Ngaidé, A. 2008. “Continuités culturelles” et tentatives d’homogénéisation! Les périphéries étatiques à l’épreuve du 21<sup>ème</sup> siècle. *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines* N° 38 B, pp.221-232.

43 O conceito de marfinidade e a longa guerra que se seguiu ilustra a aberração de todo o umbiguismo identitário e “nacionalitário”. Ler: Kipré, P., 2010. *Migrations en Afrique noire. La construction des identités nationales et la question des étrangers*. Abidjan: Les Éditions du CERAP.

44 Como provam os recentes acontecimentos ocorridos no Mali.

## *Religião e integração regional: entre sincretismo, multiplicação de “salas de oração”<sup>45</sup> e radicalização*

Desde o nascimento das religiões monoteístas, os homens reorganizaram os seus modos de vida ou modificaram profundamente as suas múltiplas relações com o ambiente mais imediato e, portanto, as relações com os seus vizinhos de obediências religiosas diferentes. As noções de *respeito* e de *tolerância* surgiram certamente no mesmo momento em que as guerras religiosas eram consideradas como meio de impor a sua fé, as regras que a acompanham e que caracterizam as suas diferentes declinações.

A África é um dos raros continentes onde todas as religiões ditas reveladas (em que há um livro sagrado) coexistem com as demais práticas místicas e espirituais que lhe são anteriores. A presença da religião muçulmana remonta a mais de 10 séculos, mas não deixa de ser verdade que a cultura árabe enquanto tal tem pouco impacto. O cristianismo chegou com os primeiros exploradores. Os padres acompanharam os negreiros, colaboraram com as administrações coloniais difundindo a sua fé através da igreja. As línguas ocidentais investiram os espaços mentais e muitos aderiram à “nova” fé. Se a fé cristã vingou, foi porque estava na presença de um público recetor que tinha compreendido, certamente, a oportunidade oferecida para viver no universo de uma nova experiência cultural dominada por uma forte hibridação das práticas<sup>46</sup>.

45 Esta multiplicação de locais (novas igrejas, revitalização de antigas) de oração atinge não só a África central (os dois Congos), mas também ganha o conjunto do continente. Não é raro encontrar nos aeroportos africanos “empresários religiosos” em “missão” de evangelização. Este fervor espiritual que as diferentes crises relançaram, atualizando-o, tem sido pouco estudado para conhecer as suas potencialidades “integrativas” (dissidentes?) e as suas diferentes consequências para a configuração das inteligências e a emergência de novas solidariedades transnacionais.

46 Ler: Ela, J.-M., 2003. *Repenser la théologie africaine. Le Dieu qui libère*. Paris: Karthala, para conhecer uma parte das táticas empregues pelos “cristãos” africanos para pensar a sua “nova” religião e sobretudo os usos “desviados” que fazem dos seus modos de funcionamento segundo critérios próprios, ler o capítulo 1 (“Dire Dieu dans un continent meurtri”) da primeira parte “Évangile et libération”, pp.21-51).

Não é raro, na África ocidental, encontrar na mesma família todas as religiões e todas as línguas e idiomas que as veiculam<sup>47</sup>. Afigura-se-nos evidente que mesmo na época dos impérios oeste-africanos as tentativas de unificação das práticas religiosas eram a norma. Permitiram uma interpenetração das etnias e a consolidação das suas diferentes conquistas, tornadas comuns.

Tomemos o islão como exemplo para ilustrar esta realidade palpável da religião nas regulações sociais, até mesmo a reorganização interna das sociedades oeste-africanas. Uma parte da África ocidental foi islamizada pelo menos desde o século X. Grandes partidos e movimentos<sup>48</sup>, cujas ações se inscrevem nos fundamentos e ensinamentos islâmicos, ficaram célebres no espírito das populações de uma grande parte dos territórios senegambianos. Moldaram num dado momento o espírito filosófico dominante. O movimento dos almorávides (*pluriétnico*) teria nascido no atual território da Mauritània. Reunia várias etnias e tribos sarianas adeptas dos princípios do islão. Este movimento vai reestruturar o modo de pensar, alterar as configurações territoriais dos espaços estatais ligando-os e permitir a construção de novas trajetórias sociais e políticas numa vasta área que se estende de Espanha ao vale do rio Senegal.

Mais tarde, com a forte islamização das populações, assiste-se à emergência de reinos teocráticos. O seu nascimento parece vir no seguimento de uma vontade de lutar contra o impacto devastador das guerras consecutivas ao tráfico de escravos. Trata-se do reino do Boundu no Senegal oriental, que vai desempenhar um papel muito importante nas tentativas de limitar os efeitos negativos do tráfico controlando as vias terrestres de transporte do “gado humano”. A sua fundação remonta ao século XVII. O seu iniciador, Boubacar Sada Sy, é originário do Fuuta Tooro. Este reino foi tão influente quanto os que

47 Hoje o Senegal é dado como exemplo e foram tomadas iniciativas para enviar uma delegação de imãs e de padres senegaleses à República Centrafricana onde a rebelião assumiu uma conotação étnica e religiosa quando os problemas reais que minam este país vão buscar as suas múltiplas e complexas motricidades a outras realidades que ultrapassam o quadro “modesto” da etnicidade e da religião. Praticam-se as duas principais religiões no Senegal sem qualquer constrangimento nem restrição. Os casamentos mistos e o labirinto inextricável das genealogias tornam mais complexas e visíveis as relações de *fraternidade* que ligam as famílias e mantêm um equilíbrio social que participa na consolidação da nação. Todas as festas das duas religiões são celebradas indiferentemente por uns e outros ao ponto de o diálogo islâmico-cristão de que se fala não ter qualquer fundamento lógico neste país. A tranquilidade social é assegurada não só pelos ensinamentos das duas religiões e pelas leis da República, mas também pelos modos tradicionais de solidariedade para perpetuar uma conquista.

48 Ler: Robinson, D. e Triaud, J.-L., éds. 1997. *Le temps des marabouts. Itinéraires et stratégies islamiques en Afrique occidentale française v. 1880-1960*. Paris: Karthala.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

se sucederam no espaço oeste-africano, estendendo-se até ao Estado soninké de Gadiaga, ao sul da Mauritânia (Guidimakha) e a leste do Estado soninké de Diara. Importa notar que as caravanas clandestinas de escravos provenientes da Costa do Marfim e do Golfo da Guiné atravessavam o território do reino. O reino decidira lutar contra o comércio atlântico e o tráfico de escravos o que iria desarticular as forças dos diferentes reinos e arruinar a paz nas províncias e nos lugares mais distantes. A sua população, como nos outros reinos, era heterogénea: diakhankés, mandingas, tendas, toucouleurs (peules). Situava-se num eixo comercial vital: o que leva às minas de ouro de Falemé e de Bouré. O reino só será conquistado pelos franceses no fim do século XIX.

Depois, vem o Fouta Djallon que, à partida, dependia do Império de Sundiata Keita. O seu nascimento remonta a 1725. Com efeito, Karamoko Alpha Diallo fundou o Estado, consolidando a união em torno dos peules. A prosperidade económica e a adesão maciça ao islão permitem à cultura peul ser portadora de uma nova récita histórica fundada nos princípios consagrados pelo islão. Esta situação favorecerá a integração de povos até então opostos e resultará numa forte homogeneização étnica e cultural que vai beneficiar a projeção do reino<sup>49</sup>.

Para além desta parte da Senegâmbia, aparece no vale do rio Senegal, o Fuuta Tooro (reino toucouleur com enclaves soninques e wolofes ainda vivazes) dos almamis. O Waalo e o Djolof (reinos wolofes) emergem por volta da primeira metade do século XVIII. Todos estes reinos caracterizam-se pela sua multietnicidade e vocação integradora. Vários deles estendiam-se para além das duas margens do rio Senegal e englobavam, no seu seio, diferentes populações. Esta realidade histórica e sociológica rompe as fronteiras étnicas e invalida as diferenças consideradas irredutíveis ao longo do tempo<sup>50</sup>.

Nesta parte da África ocidental, os rios em presença permitiram sempre o florescimento de civilizações nas zonas circundantes e ocasionaram, por conseguinte, uma melhor integração com uma gestão comum de recursos

49 Muito embora hoje, na Guiné, a democracia e a luta em torno dos poderes económicos e políticos tenham levado os atores políticos a ir beber ao sedimento social certos elementos dos seus discursos de mobilização cujas orientações desarticulam ainda mais as relações históricas entre grupos étnicos, categorias e estatutos sociais.

50 Ler: Ngaidé, A., 2007. *Peuplades anarchiques contre Nations à construire. Intégration invisible dans le bassin sénégal-mauritanien. Épreuve du peuple et/ou équation de l'Etat-nation ? (XIXe-XXe siècles)*. In: Diop, A. e Niang Diene, A. *Les Etats-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Sénégal*. Paris: Karthala, pp.153-183.

como água, terra e pasto, nomeadamente, com base nos quais se desenvolveu uma economia local. Muito embora o controlo destes recursos aticasse cobiças, é sabido que o vasto Império do Mali, como já se sublinhou antes, soube criar uma dinâmica sub-regional em que cada comunidade étnica podia prosperar ao mesmo tempo que reconhecia a autoridade central. A “política de descentralização” lançada durante este período permite o agrupamento em torno do essencial: a gestão comum dos recursos naturais disponíveis. O rio Senegal e o rio Níger foram importantes eixos de povoamento e desempenharam o papel de verdadeiras linhas de comunicação de uma ponta à outra deste vasto e rico espaço habitado por inúmeros agrupamentos étnicos, que o islão uniu. Interligavam todos os povos facilitando, por conseguinte, os intercâmbios.

Esta unificação dará origem a estruturas estatais e permitirá a difusão desta nova religião que é o islão. Os comerciantes diolas foram vetores de difusão dos rudimentos da cultura árabe-muçulmana. Estes infatigáveis comerciantes vão, pelo seu dinamismo, unificar os povos e abrir perspectivas de negócio nos lugares que atravessam. Com efeito, como frisa Emmanuel Terray “os diolas muçulmanos [...] definem o horizonte intelectual e ideológico a partir do qual se formam os novos Estados”<sup>51</sup> (Terray 1995: 84) que vão emergir em torno destes grandes vales que banham o Senegal e o Níger. Os reinos fulani-haúça estender-se-ão da atual República do Níger até à atual República Federal da Nigéria<sup>52</sup>. As fusões das populações far-se-ão na esteira de todos estes movimentos que deslocam não só um mundo, mas também civilizações que entram decididamente num processo de miscigenação ao longo da história.

Remontando ao passado mais longínquo, o islão nunca esteve na origem de destruições como as que conhecemos agora. O exemplo do Mali dá-nos conta desta aberração que consiste em manipular os recursos do islão a fim de satisfazer uma aspiração voluntariamente dissidente. Para além da bandeira

51 O Gabú estendia-se até à atual região de Ziguinchor. Os povos viviam em harmonia e praticavam uma agricultura florescente aproveitando as ricas terras e florestas para pastagem dos seus rebanhos. Ia para além deste espaço para englobar os reinos sereres do Sine-Saloum. Sabe-se, de resto, que os mansas estiveram na origem da aristocracia guelewar (união entre os sereres e os mandingas) do Sine e do Saloum. Os historiadores referem que durante este período grandes vagas migratórias percorreram toda a sub-região oeste-africana.

52 Que é confrontada com várias rebeliões de que uma das mais violentas nos últimos decénios se esconde por trás da religião muçulmana para perpetrar atos abomináveis e condenáveis, incluindo organizar o rapto de jovens destinadas à escravatura sexual. A dimensão sub-regional, até mesmo continental, da ação de Boko Haram milita a favor da sinergia das operações securitárias.

religiosa que é brandida, a “raça” é frequentemente convocada falseando toda a possibilidade de leitura adequada das reivindicações. Os atores envolvidos e os desafios sub-regionais e geoestratégicos obscurecem ainda mais a nossa visão e inviabilizam qualquer solução comum. A semântica e os conceitos ocidentais impõem-se como único horizonte, quando as sociedades que “se afrontam” são herdeiras de civilizações cuja profundidade de relações históricas milita a favor da relativização da estaqueidade das fronteiras étnicas e religiosas.

Os africanos vivem num sincretismo religioso multissecular profundo que dá conta da vitalidade de algumas das manifestações mais subteis das religiões ditas tradicionais, ancestrais ou primitivas. Todas as práticas “místicas” africanas, classificadas no domínio da “feitiçaria”, resistem ainda às religiões ditas reveladas. Uma análise mais exaustiva dos recursos de inventividade que segregam estas *velhas práticas religiosas* permitirá compreender o que Achille Mbembe qualifica de “indisciplina cultural”<sup>53</sup> (Mbembe 1990: 84), até mesmo religiosa, não só nas sociedades cristianizadas, mas também islamizadas.

O cristianismo chegou mais tardiamente, mas vai ganhar notoriedade, sobretudo junto das populações ditas florestais. Hoje, em toda a África, as igrejas multiplicam-se acompanhadas por ações caritativas, ditas desinteressadas, que beneficiam o conjunto das populações sem distinção de etnia e de confissão. Muito embora em certos lugares se registem querelas entre fiéis, a religião enquanto instituição não está em causa, porque todas as religiões ditas pagãs ou reveladas concordam na solidariedade, na interdependência, adoram o mesmo Deus e fazem sonhar com o mesmo paraíso.

Assiste-se há vários anos ao florescimento das “casas” de Deus<sup>54</sup> (por obra e graça da crise!) com as suas ramificações e implicações na recrudescência dos conflitos internos que opõem o Estado a grupos “étnicos” e “tribais”. Estes últimos contestam não só a sua “soberania” territorial, mas também a sua “legitimidade”. Os atores destas reivindicações, não raro justificadas, usam e abusam dos seus direitos para arremeter contra o que mantém a harmonia de um Estado. Em nome de uma religião manipulada, estes atores, apoiando-

53 Ler Mbembé, A., 1990. *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société postcoloniale*. Paris: Karthala.

54 Já no início dos anos 1960 no Congo, Georges Balandier analisava o quibangismo, as “Missões dos negros” e as novas “igrejas congolosas” (Gabão, Camarões), ler sobre o assunto a sua obra: Balandier, G., 1963. *Sociologie actuelle de l'Afrique noire*. Paris: PUF. (Cap. 3, pp.417-487).

se no mercado negro transfronteiriço e sabendo não só manejar as armas mais sofisticadas, mas também o poderoso instrumento de propaganda da modernidade que é a Internet, tentam reconduzir velhas práticas com base numa interpretação falseada dos preceitos do islão. A sua leitura faz-se fora do contexto das mutações profundas que as práticas religiosas conheceram do interior e, sobretudo, na total ignorância das que afetam as mentalidades dos crentes desta parte do mundo. Estamos, aqui, na presença de uma herança preocupante que é digna de toda a atenção, já que as suas ações negativas fazem pesar sobre esta parte do continente uma ameaça permanente, na medida em que abalam nos seus alicerces a ordem cultural preexistente.

Nas sociedades políticas que se constituíram ao longo da história, desde a época dos impérios do Gana, do Mali e do Songai, do reino do Gabú, dos Estados wolofes (Djolof e Waalo), dos reinos teocráticos (Boundu, Fuuta Djalón, Fuuta Tóro), dos reinos do Benim, da “Federação Ashanti” e dos Estados muçulmanos da Nigéria, até aos Estados ditos modernos, o espaço serviu sempre de meio de integração e de estímulo à construção de relações fortes e equilibradas entre os diferentes povos. Os impérios coloniais que chegam no início do século XV encontram civilizações já bem implantadas. Mais tarde, após a abolição da escravatura e, sobretudo, depois do famoso “Congresso de Berlim”, a ideologia colonial assume foros de uma *verdadeira colonização* que ditará recomposições territoriais, étnicas e políticas em função da concorrência entre potências e dos tratados celebrados com os diferentes aliados locais. A noção de “delimitação” das possessões não segue apenas os contornos do carácter mental das forças em presença, mas também depende do dinamismo político, militar e cultural das nações europeias em competição.

As fronteiras, quando existiam, eram permissivas, não delimitavam e não podiam, pois, constituir espaços estanques entre as diferentes comunidades étnicas. Porque uma fronteira não pode ser interpretada como um simples local de manifestação da diferença. É, por excelência, o local a partir do qual se inicia toda a forma de comunicação. O papel das fronteiras e as supostas diferenças étnicas transpõem as imagens estereotipadas veiculadas pela literatura

colonial inglesa, francesa e portuguesa e, antes delas, pelas crônicas árabes<sup>55</sup>. A pesada herança colonial<sup>56</sup>, o seu aparelho administrativo, vocabulário e gramática continuam, de maneira geral mas muito profunda, ainda presentes no universo mental africano<sup>57</sup>. Importa, portanto, prosseguir a descolonização do mental do ser africano para que possa recuperar o equilíbrio que lhe falta, porque tolhido por um processo incessante de hibridação das suas práticas desde a sua abertura ao mundo.

### *Heranças e consequências da colonização: entre mimetismo<sup>58</sup> e hibridação problemática<sup>59</sup>*

A colonização que advém mais tarde implementa a estrutura de comando que a conferência de Berlim de 1885 já consagrara. Esta corrida ao continente africano vai estar subjacente à “subdivisão” de todos os territórios do conjunto do continente em “parcelas” controladas pelas potências coloniais.

55 Esquecemo-nos muito frequentemente de analisar a imagem que os árabes têm dos africanos ao sul do Sara (e vice-versa) quando a análise destes pontos de vista é elucidativa sobre os diferentes conflitos intraestatais que opõem as populações “brancas” e “negras” de um país africano que congrega estas duas entidades. Mas também explica por que os olhares dos africanos do norte estão mais voltados para o Mediterrâneo e a Península Arábica. É verdade que fortes tendências demonstram uma certa inflexão nos últimos anos, desde que a África, de maneira geral, se apresenta, nas “projeções” em curso, como o futuro do mundo.

56 Trata-se, sem preocupações de enumeração exaustiva, do conjunto deste arsenal que estrutura o seu pensamento e a sua arquitetura social, económica e política.

57 Não se trata de apontar, fria e perentoriamente, o dedo à colonização como fábrica de estereótipos, mas ela participou na fossilização das entidades que queria trazer à sua própria civilização.

58 Há que “inventar o homem total” e, para o efeito, Frantz Fanon pedia, na conclusão do seu livro *Les damnés de la terre*, aos povos colonizados em geral e aos africanos em especial que não perdessem “tempo em litânias estéreis ou em *mimetismos* nauseabundos” (p. 673). E que importa não falar de *rendimento*, não falar de *intensificação*, não falar de *ritmo*. Não, não se trata de *um regresso à natureza*. *Trata-se* mais concretamente *de não arrastar os homens para direções que os mutilam, de não impor ao cérebro ritmos que o destroem e desequilibram rapidamente*. Não se deve, a pretexto do progresso, *calcar o homem, arrancá-lo a si próprio, à sua intimidade, quebrá-lo, matá-lo.*” (p. 675).

59 Esta parte retoma alguns elementos desenvolvidos no artigo “Continuités culturelles et tentatives d’homogénéisation! Les périphéries étatiques à l’épreuve du 21<sup>ème</sup> siècle”. Dakar, *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines* N° 38 B., 2008, pp.221-232.



A África ocidental não foi esquecida por esta política de ocupação dos “terrenos vagos e sem dono” segundo a terminologia consagrada pela visão europeia.

Três “potências” partilham o território e, nesta divisão, a Inglaterra e a França “atribuem-se” a maior parcela após múltiplas resistências<sup>60</sup> por parte de intelectuais muçulmanos africanos cujos objetivos regionais nunca serão desmentidos. Muito embora os países africanos tenham acedido separadamente à independência, não deixa de ser verdade que a questão da unidade dos territórios esteve no centro das discussões da elite nascente desde o início dos anos 1950<sup>61</sup>. Como prova disso, a ideologia pan-africana e as partilhas das lutas nas estruturas sindicais, políticas e estudantis dominaram a cena política pré e pós-independência. Esta situação só podia gerar sinais de pertença a um espaço comum onde a diversidade, em vez de ser fonte de conflitos, garantisse o futuro e a “*herança comum*”.

Os Estados africanos foram criados à semelhança dos modelos centralizadores cuja matriz é a cidade a partir da qual a administração e a elite nascente fundaram não só o modo de gestão dos indivíduos, mas também todos os mecanismos de transmissão de uma nova cultura que a escola dita moderna enquadra e tenta difundir.

Constatou-se há muito que os territórios se interpenetram e que as continuidades culturais são evidentes e os povos tendem a uma dinâmica [“descendente”] mais solidária do que se julga. Contudo, é nosso dever refletir permanentemente sobre como esta verdade, por demais propalada, não tenda a tornar-se regra para que os Estados oeste-africanos possam coletivamente reconsiderar as suas trajetórias tão múltiplas para construir um mundo onde a diferença não seja um freio mas, antes, uma oportunidade para a edificação de um futuro comum. A reconstrução das roturas que se produziram no longo prazo só pode ser bem-sucedida regressando ponderadamente a novas formas de ligação à inteligência criadora dos africanos e à diversidade que fundam as múltiplas relações que os atores nutrem com o património global e partilhado.

Por conseguinte, uma verdadeira reflexão sobre a cultura não deveria indignar-se face ao que pode aparecer como uma “degenerescência” da tradição perante

60 Limitamo-nos às ações realizadas por El Hadj Oumar Tall e Samory Touré para ilustrar as nossas afirmações.

61 Convém recordar que muitos países oeste-africanos faziam parte da África Ocidental Francesa, que funcionava como uma grande confederação dotada de administração própria, mas dependente de um governador-geral sediado em Dacar.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

um mundo que se globaliza e que tenta destruir, à passagem, as certezas culturais e memoriais mais radicadas. Ao invés, a globalização atual deve validar a aspiração profunda à revisão da trajetória do mundo em função das múltiplas filosofias que o caracterizam. A tradição só nos parece interessante e mais valorosa face à sua suposta perda. Em vez de uma perda, vislumbramos um momento importante de avaliação e que determina, em parte, a sua criatividade intrínseca. O tempo da tradição conjuga-se nos decalques e ajustamentos diversos que o moldam. Consolidam as suas múltiplas contribuições desde as mais explícitas às mais implícitas e, por conseguinte, permite às “mentalidades primitivas” negociar o seu devir colhendo na modernidade aspetos importantes da sua nova configuração.

A independência criou um precedente diferente: a fragmentação dos territórios em microestados dotados de soberania nacional segundo critérios calcados do ocidente. Por conseguinte, como conceber o devir de sociedades fragmentadas e divididas entre territórios nos quais se exercem soberanias que se querem exclusivas? Podem os Estados apoiar-se, resoluta e irrevogavelmente, nos imaginários, nas práticas espaciais, políticas e sociais, em suma na política, e aplicá-la segundo os critérios das populações que as leis procuram organizar em torno de um projeto que transpõe a mera soberania nacional? Que falta aos decisores políticos, oriundos de todas as esferas de decisão, para assumir estas “verdades” mentais sempre palpáveis? Uma das heranças mais visível e mais digna de atenção é a epistemológica e paradigmática. Como reorientar todos estes paradigmas que caracterizam a África e a África ocidental? Como sair da armadilha imposta por estas diferentes e múltiplas noções “forjadas a partir da experiência histórica e da vivência cultural do ocidente” (Kipré 2010: 15)?

Tudo isto deve decorrer de uma certa mentalidade cuja vocação é remodelar não só a sociedade no seu conjunto, mas também os indivíduos que a compõem, a fim de que cada um possa assumir a construção do objetivo comum: perpetuar uma filosofia de convivência a partir de realidades concretas.

## “Mentalidades primitivas” à prova de modernidades divergentes?

A noção de mentalidade<sup>62</sup>, como, aliás, muitos outros conceitos, foi forjada e reforjada para exprimir finalmente coisas diferentes consoante as civilizações a que se aplique. A doxa dominante<sup>63</sup> abstrai-se dos atores e sobretudo das filosofias a partir das quais fundam as estruturas da sociedade e constroem a sua “própria” história. É evidente que cada parte do nosso mundo, cada sociedade conheceu as suas próprias trajetórias, as suas próprias normas e instituições segundo uma gramática que traduz um conjunto complexo de mecanismos cuja vocação é torná-la mais determinante.

*Tour du monde des concepts*<sup>64</sup>, obra realizada sob a direção de Pierre Legendre, dissecava vários conceitos forjados no ocidente e que foram difundidos, se não impostos, em todo o mundo com os seus preceitos filosóficos, as suas subjetividades e os fantasmas que não faltam para os alimentar.

Na sua “Nota marginal”, Pierre Legendre escreve, logo na terceira linha do texto: “...vivemos num mundo dito globalizado, onde a rudeza intelectual não renuncia a dar-se ares de ciência universal, anunciando novas certezas mundiais, ocidentais como é de rigor<sup>65</sup>” (Legendre 2014: 11). Há muito que esta verdade se impôs, muito embora a sua pertinência seja sempre posta em causa porque há muito quem a considere como sobrevivências de mentalidades retrógradas. É indispensável não perder de vista que os estereótipos nascidos dos primeiros contactos entre o ocidente e o resto do mundo foram modelados

62 Porque quem diz “mentalidade africana” remete geralmente para algo negativo quando afinal se trata da evocação de múltiplos referenciais que moldaram durante muito tempo as inteligências sociais e se transmitiram de geração em geração segundo critérios de predefinidos. Para ter uma visão geral da ideia de “*mentalidade primitiva*”, ler: Lévy-Bruhl, L., 1960. *La mentalité primitive*. Paris: PUF.

63 Não será inútil lembrar que em “situação colonial” o trabalho consiste em “abolir toda a separação entre o eu interior e o olhar exterior”. Trata-se de anestesiar os sentidos e transformar o corpo do colonizado em coisa, cuja rigidez faz lembrar o cadáver” (Ler o prefácio de Achille Mbembe ao livro “L’universalité de Frantz Fanon”. In: Fanon, F., 2011. *Œuvres*. Paris: La Découverte, pp.9-21). Por conseguinte, é admissível que este *corpo-cadáver* não possa produzir inteligência!

64 Legendre, P. (Sob a direção de), 2014. *Tour du monde des concepts*. Paris: Fayard [Collection Poids et mesures du monde]. Trata-se dos nove conceitos seguintes: *Contrato, Corpo, Dança, Estado, Lei, Natureza, Religião, Sociedade e Verdade*.

65 Destaque do autor.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

pelos pontos de vista fundados num “comparativismo” dos modos de vida e de pensamento que desqualifica todas as culturas nascidas fora do âmbito do século dito do “iluminismo”. O pensamento ocidental tem dominado sempre a ordem mundial sem no entanto retirar às culturas assim desvalorizadas a sua essência filosófica e, sobretudo, a energia intrínseca que comanda o seu dinamismo. De resto, nenhuma cultura, em situação de contacto, pode pretender escapar às influências até operar reajustamentos profundos, quanto mais não seja, por comodidade. Capta, mascara e desvia os decalques segundo os seus próprios modos de funcionamento e o conteúdo filosófico que inscreve nos conceitos que adota.

O livro revisita assim noções essenciais através de um mundo com culturas diversas. Dois artigos<sup>66</sup> expõem e analisam as aceções que algumas etnias africanas têm destes conceitos que participam na governação do mundo. Demonstram a indispensável necessidade de ter em conta as mentalidades africanas para apreender melhor as realidades da adição polémica das filosofias.

A África em geral herdou três modos de colonização que deixaram marcas quase indelévels nas memórias dos povos. Estas marcas participam na interferência dos sentidos e conduzem os Estados a negociar a sua própria modernidade segundo os critérios deste pesado legado, sem no entanto levar a sério o peso real das mentalidades, qualificadas de primitivas, nas atuais trajetórias sociais.

### *Hoje: descontextualização e perspetivação das culturas*

Convenções e negociações diversas permitem conciliar os contrários se os atores aceitarem “elucidar [toda] a estrutura destes factos alheios que só existem em virtude da *crença* na sua existência” (De Munk 1998: 173), ou seja, os seus modelos de *coprodução* de modos e regras de organização interna com tudo o que isso implica como subjetividades. Quando se apreende esta componente do subjetivo em toda a organização, percebe-se então a importância que

66 Ler: Libiersky-Bagnoud, D., 2014. Langues africaines (Burkina Faso): kasim, moore et gulfancema. In: Legendre, P. (Sob a direção de). *Tour du monde des concepts*. Paris: Fayard [Collection Poids et mesures du monde], pp.74-133, e o artigo de Augustin Emame: Emame, A., 2014. Langues africaines (Gabon): fang, lingala, nzébi. In: Legendre, P. (Sob a direção de). *Tour du monde des concepts*. Paris: Fayard [Collection Poids et mesures du monde], pp.188-228.

reveste este trabalho interno às sociedades para fazer emergir um “tempo transitivo” durante o qual têm lugar *processos prefigurativos* de uma nova sociedade em gestação. Esta tecnologia política e social em marcha conhece forçosamente vicissitudes de todo o tipo e estas últimas são consubstanciais a tais processos cuja profundidade ultrapassa os limites da mera constatação. Conduzem a formas de reconfigurações ou de metamorfoses do conjunto dos mecanismos em competição. O que era considerado, até agora, como uma conquista singular, virgem de interferência externa, revela este processo incessante de hibridação das práticas. Se as formulações políticas devem contemplar a cultura e as memórias das comunidades étnicas em presença, somos, pela nossa parte, chamados a analisar e a apreender as mentalidades que as organizam e lhes dão *sentido prático*, a fim de melhor identificar as suas influências mútuas na tomada de decisão num espaço multiétnico. Este *sentido prático* permite a estas mentalidades impor-se como um horizonte possível que fixa os seus fundamentos e extrai toda a sua validade de uma “*intenção coletiva*” afirmada e de raízes históricas comuns.

Uma sociedade que pretende que lhe sejam aplicadas as leis da convivência deve poder, na sua dinâmica interna própria, segregar os recursos de uma tática inteligente de conciliação. Só pode advir dominando o conjunto destes imaginários que atravessam todas as comunidades étnicas que compõem um dado espaço. Este domínio só se faz através de uma linguagem conceitual e filosófica convencionalizada. Todas as culturas tentam institucionalizar as suas “tradições” para as converter nos fundamentos dos mecanismos que articulam as suas relações e guiam o seu quotidiano social, político e económico. Procedem, assim, à criação de normas suscetíveis de lhes permitir perenizar as suas ações, tendo em mão todos os recursos que garantam o êxito da *iniciativa histórica*: perpetuar um modo de governação capaz de absorver as diferenças sem lançar umas contra as outras.

A cultura e as mentalidades que a alimentam andam de mãos dadas e permitem coletivamente, se bem pensadas, produzir uma tecnologia social capaz de se adaptar às realidades de todas as épocas. Por conseguinte, tratar-se-á de as *descontextualizar* para tirar partido dos seus diversos ensinamentos.

Para prolongar a discussão e refletir mais sobre os projetos sociais em curso, acerremos o passo com o antropólogo indiano para dizer que devemos rever a totalidade ou uma parte importante dos “‘rituais’ de práticas e procedimentos” que regeram durante muito tempo os modos de *agir*, de *fazer* e de *mandar fazer*

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

em África. Declinam-se num processo de inventividade, feito de simulações (dissimulações!) de esquivas e de criatividade ininterruptas.

Admitamos que tal é o que antropólogo indiano designa pelos termos “rituais’ de práticas e procedimentos”. Isto é, que é preciso fazer nascer “Esta fórmula criativa, produtiva, geradora do ritual”, porque “é crucial para a construção de consenso [nas sociedades] e explica parcialmente por que motivo a cultura conta para o desenvolvimento” (Appadurai 2013: 242). Porque todo o mimetismo tem por princípio a essência e a vocação de prolongar a aprendizagem.

## Bibliografia

Agamben, G., 1990. *La communauté qui vient. Théorie de la singularité quelconque*. Paris: Seuil.

Appadurai, A., 2013. *Condition de l'homme global*. Paris: Payot.

Bâ, C. D., 2013. *Cultures populaires en Sénégal. L'exemple des Fulbe (1512-1980)*. Paris: L'Harmattan.

Bâ, A. H. et Badaire, J-G., 2008. *La parole, mémoire vivante de l'Afrique*. Paris : Éditions Fata Morgana.

Bah, T. M., 2012. *Architecture militaire traditionnelle en Afrique de l'Ouest. Du XVIe à la fin du XIXe siècle*. Paris: L'Harmattan.

Barry, B., 1988. *La Sénégal. La Sénégal du XVe au XIXe siècle. Traite négrière, islam et conquête coloniale*. Paris: L'Harmattan.

Basedau, M., Strüver, G., Vüllers, J. et Wegenast, T., 2011. Do Religious Factors Impact Armed Conflict ? Empirical Evidence from Sub-Saharan Africa, *Working Paper* No. 168. Hamburg: GIGA. Disponible en ligne: [http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp168\\_basedau-struever-vuellers-wegenast.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp168_basedau-struever-vuellers-wegenast.pdf).

Bhabha, H., 2007. *Les lieux de la culture. Une théorie postcoloniale*. Paris: Payot.

Boulègue, J., 2013. *Les royaumes wolof dans l'espace sénégalais (XIIIe-XVIIIe siècle)*. Paris: Karthala.

Cissé, M. et Abdel Malek, K., 2014. *Proverbes et dictons wolof*. Paris: Présence Africaine.

Corlan-loan, S., 2014. *Invention de Tombouctou. Histoire des récits occidentaux sur la ville pendant les XIXe-XXe siècles*. Paris: L'Harmattan.

Cornevin, M., 2000. *Secrets du continent noir révélés par l'archéologie*. Paris: Maisonneuve & Larose.

Chrétien, J.-P. et Prunier, G., 2003. *Les ethnies ont une histoire*. Paris: Karthala.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

Deslaurier, Ch., 2003. Le “bushingantaha” peut-il réconcilier le Burundi ?, *Politique africaine* N° 92, pp.76-96.

De Munk, J., 1998. L'institution selon John Searle. In: Salais, R., Chatel, E. et Rivaud-Danset, D. *Institutions et conventions. La réflexivité de l'action économique*. Paris: EHESS, pp.173-198

Glasman, J., 2004. Le Sénégal imaginé. Évolution d'une classification ethnique de 1816 aux années 1920. *Afrique & Histoire* (2)1, pp.111-139.

Glissant, E., 2012. *Poétique de la relation (Poétique III)*. Paris: Gallimard.

Fanon, F., 2011. *Œuvres*. Paris: La Découverte.

Fauvelle-Aymar, F.-X., 2013. *Le rhinocéros d'or. Histoires du moyen âge africain*. Paris: Alma Editeur.

Flesken, A., 2014. Researching Ethnic Relations as the Outcome of Political Processes. *Working Paper* No. 251. Hamburg: GIGA. Disponible en ligne: [http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp251\\_flesken.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp251_flesken.pdf).

Foé, N. 2008 *Le post-modernisme et le nouvel esprit du capitalisme. Sur une philosophie globale d'Empire*, Dakar: Codesria.

Iniesta, F. éd., 2012. *L'islam de l'Afrique noire*. Paris: L'Harmattan.

Kalulambi Pongo, M., 1997. *Être luba au XXe siècle*. Paris: Karthala.

Kipré, P., 2010. *Migrations en Afrique noire. La construction des identités nationales et la question des étrangers*. Abidjan: Les Éditions du CERAP.

Ki-Zerbo, J., 1978. *Histoire de l'Afrique Noire. D'hier à aujourd'hui*. Paris: Hâtier.

Legendre, P., 2001. *De la société comme texte. Linéaments d'une archéologie dogmatique*. Paris: Fayard.

Mark, P. et Da Silva Horta, J., 2014. Un modèle sénégalais de construction identitaire: la contribution séfaraude du XVIIe siècle. In: G. Saupin (Sous la direction), 2014. *Africains et Européens dans le monde atlantique. XVe-XIXe siècle*. Rennes: PUR, pp.59-72.

Martin, L., 2013. *L'enjeu culturel. La réflexion internationale sur les politiques culturelles 1963-1993*. Paris: La documentation française.



Mbembe, A., 1988. *Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et Etat en société postcoloniale*, Paris: Karthala.

Mbembe, A., 2000. *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*. Paris: Karthala.

Mbembe, A., 2010. *Sortir de la grande nuit. Essai sur l'Afrique décolonisée*. Paris: La Découverte.

Mougani, G V., 2012. *Afrique: prochaine destination des investissements mondiaux ? Contraintes, risques et opportunités*. Danemark: Phoenix Design Aid.

Nandy, A., 2007. *L'ennemi intime. Perte de soi et retour à soi sous le colonialisme*. Paris: Fayard.

Niane, D. T., 1975, *Le Soudan Occidental au temps des grands empires (XI-XVIe siècle)*. Paris: Présence Africaine.

Ngaidé, A. 2008. « Continuités culturelles » et tentatives d'homogénéisation ! Les périphéries étatiques à l'épreuve du 21<sup>ème</sup> siècle. *Annales de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines* N° 38 B, pp.221-232.

Ngaidé, A., 2009. Identités ethniques et territorialisation en Casamance. In: M. B. Arrous et L. Ki-Zerbo (Sous la direction). *Études africaines de géographie par le bas*. Dakar: Codesria, pp.39-77. Petits frères de Jésus, 2002. *Les frères au coeur du monde. À la suite de Charles de Foucauld*. Paris: Karthala.

Raison-Jourde, F. et Randrianja, S., 2002. *La nation malgache au défi de l'ethnicité*. Paris: Karthala.

Saupin, G. (Sous la direction), 2014. *Africains et Européens dans le monde atlantique. XVe-XIXe siècle*. Rennes: PUR.

Sanankoua, B., éd. 2007. *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Mali*. Paris: Karthala.

Said, E. W., 2000. *Culture et impérialisme*. Paris: Fayard/Le Monde diplomatique.

## A influência das mentalidades e da cultura na integração regional

Stroh, A., Elischer, S. et Erdmann, G., 2012. Origins and Outcomes of Electoral Institutions in African Hybrid Regimes: A Comparative Perspective. *Working Paper* No. 197. Disponible en ligne: [http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp197\\_stroh-elischer-erdmann.pdf](http://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp197_stroh-elischer-erdmann.pdf).

Subramayan, S., 2013. *Comment être étranger. Goa-Ispahan-Venise – XVIe-XVIIIe siècle*. Paris: Alma Editeur.

Terray, E., 1995. *Une histoire du royaume abron du Gyaman. Des origines à la conquête coloniale*. Paris: Karthala.

Tauxier, L., 2003. *Les États de Kong (Côte d'Ivoire)*. Paris: Karthala.

Unesco/CISH, 2005. *Des frontières en Afrique du XIe au XXe siècle*. Paris: Unesco.

*Joseph Kofi Teye, Mariama Awumbila, Yaw Benneh*

## ***Migração intraregional na região da CEDEAO: tendências e desafios emergentes***

### *Introdução*

Não há dúvida que o movimento de seres humanos de uma área geográfica para outra é uma faceta importante da vida (Castles e Miller, 2009). Embora os conflitos étnicos e políticos tenham ditado a deslocação de uma parte significativa da população mundial (Ogata, 2005; Boateng 2012; Teye e Yebleh, 2014), a maioria das pessoas migra por razões económicas e sociais, nomeadamente trabalho, casamento e educação. Existem provas mais do que suficientes para sugerir que a migração humana tem impactos significativos simultaneamente nas áreas emissoras e recetoras (Yaro, 2008; Ravallion et al., 2007). A migração pode ter um impacto decisivo na direção e no ritmo de desenvolvimento das áreas de origem e de destino. Apesar da sua importância, a relação entre migração e desenvolvimento económico tem, historicamente, concitado pouca atenção nos círculos académicos e políticos (Srivastava, 2005). Nos círculos políticos, a discussão centra-se muitas vezes na forma como a migração de zonas rurais/mais pobres para regiões mais urbanas e mais prósperas do mundo suscita problemas, designadamente o desemprego, a pobreza e a proliferação de bairros degradados (“bairros de lata”) (Owusu, 2008). Por conseguinte, as receitas políticas em muitos países dedicam-se em larga medida a tentar travar o fluxo de migrantes das zonas rurais para as urbanas (Awumbila et al., 2014a).

No entanto, nos últimos anos, foi reconhecido que, se gerida devidamente, a migração humana podia contribuir para a transformação socioeconómica das economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Consequentemente, vários governos envidam esforços no sentido da

integração efetiva da migração nos seus planos de desenvolvimento (Awumbila et al., 2014b). Todavia, pese embora a migração internacional e os seus fluxos de remessas terem suscitado considerável interesse nos últimos anos (Mazzucato et al., 2005; Ratha et al., 2011), tem sido dado pouco destaque à migração interna e intrarregional. Na sub-região da África Ocidental, é dada ênfase à migração para a Europa e a América do Norte, ainda que apenas uma pequena percentagem dos migrantes da África Ocidental se dirija realmente para o hemisfério norte. A migração intrarregional é a grande tendência na África Ocidental, abrindo oportunidades e desafios de desenvolvimento aos países e aos povos em causa (Awumbila et al., 2014b). Calcula-se que 84 por cento dos emigrantes dos países da África Ocidental se dirijam para destinos na sub-região (CSAO e OCDE, 2006). Segundo Olsen (2011), com mais de 7,5 milhões de pessoas (o que constitui 3 por cento da população sub-regional) a circular no território da África Ocidental, a migração nesta região é cerca de seis vezes mais prolífica do que a mobilidade intraeuropeia (com apenas 0,5 por cento da população europeia a viver expatriada na UE).

Baseando-se no pressuposto de que a cooperação regional na área da migração laboral podia promover a transferência de competências, conhecimentos e recursos, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) adotou, em 1979, o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas e o Direito de Residência e de Estabelecimento. Este representa um passo decisivo para a criação de uma sub-região sem fronteiras. Na medida em que os governos da África Ocidental procuram maximizar os benefícios da migração e minimizar os riscos associados, urge formular políticas a partir de evidências devidamente fundamentadas sobre padrões de migração laboral na sub-região. No entanto, existem poucos ou nenhuns dados fiáveis sobre os principais padrões de migração e suas relações com as prioridades de desenvolvimento (Adepoju, 2006). Integrando-se nos esforços para melhorar a moldura política da migração intrarregional e do desenvolvimento na região da CEDEAO, o presente documento examina os padrões migratórios e os desafios da migração regional na CEDEAO.

O presente documento baseia-se em dados recolhidos em estudos prévios, incluindo uma investigação recente em todos os países da CEDEAO (ver Awumbila, 2014b). O documento articula-se em quatro secções. A secção seguinte apresenta perspetivas teóricas sobre os motores da migração. Sucede-lhe uma exposição sobre os padrões e desafios da migração intrarregional

na África Ocidental. A última secção apresenta as conclusões decorrentes da análise dos resultados.

### *Perspetivas teóricas sobre motores de migração humana*

Uma revisão da literatura evidencia que existem várias teorias que podem explicar as tendências migratórias na África Ocidental. Estas teorias incluem a teoria económica neoclássica, a teoria de atração e expulsão, a teoria do surto migratório e a teoria das redes sociais migratórias. A teoria económica neoclássica explica a migração humana em termos de diferenças geográficas na procura e na oferta de trabalho. Postula que os diferenciais salariais geográficos leva as pessoas a migrar de áreas com excedente de mão de obra e salários baixos para áreas com défice de mão de obra e salários altos. A migração acabará por tornar o trabalho menos escasso na área de destino e mais escasso na área de origem. Isto resultará eventualmente na crescente convergência salarial nas áreas emissoras e recetoras (Todaro & Maruszko, 1987). A longo prazo, este puro processo económico eliminaria os incentivos à migração de regiões mais pobres para as desenvolvidas. Se bem que a teoria seja creditada por identificar o papel dos diferenciais salariais nas tendências migratórias, pode ser criticada por não realçar o papel dos fatores sociais na tomada da decisão de migrar.

A teoria de atração e expulsão, que foi proposta por Lee (1966), postula que a migração entre duas áreas depende de fatores existentes na área de origem e de destino (Lee, 1966). Os fatores de atração são as condições favoráveis que seduzem o migrante para o destino, enquanto os fatores de expulsão são as condições desfavoráveis que afastam as pessoas da origem. A teoria assume que, para além dos fatores de atração e expulsão, a decisão de migrar pode ser influenciada por obstáculos intervenientes que incluem a distância envolvida, condicionalismos legais (por exemplo, legislação sobre imigração), custo da migração e tensão psicológica de deixar para trás a família. A teoria é criticada por assumir que a população na origem é homogénea. Nos últimos anos, argumentou-se que os fatores contextuais gerais habitualmente definidos como fatores de atração ou expulsão funcionarão provavelmente de forma diferenciada a nível individual, podendo, pois, encorajar algumas pessoas a partir e outras a ficar (De Haas, 2008).

A teoria do surto migratório assume que há uma relação entre tendências migratórias e desenvolvimento socioeconómico. Nas fases iniciais do

desenvolvimento, o aumento da riqueza tende a induzir um acréscimo na migração, dado que é preciso um determinado limiar de riqueza para que as pessoas possam assumir os custos e riscos de migrar. Apenas nas fases mais avançadas de desenvolvimento, a emigração tende a decrescer e as regiões e países convertem-se de exportadores líquidos de mão de obra em importadores líquidos de mão de obra (Rotte et al. 1997). Esta teoria não contempla a direção dos fluxos migratórios.

A teoria das redes sociais migratórias explica a migração em termos de redes sociais entre os que imigraram há mais tempo para o país de destino e os migrantes potenciais no país de origem (Teye e Yebleh, 2014). As redes são definidas como teias interpessoais que ligam migrantes atuais, ex-migrantes e não-migrantes nas áreas de origem e de destino através de laços de parentesco, amizade e hospitalidade (Massey et al 1993:448). O papel promotor das “redes de amigos e parentes” dificulta a missão de controlo dos governos. As redes determinam a agregação dos migrantes em certos locais (Awumbila et al. 2014a). Embora criticada por ignorar os motores económicos da migração, esta teoria pode ser creditada por realçar o papel das redes sociais na mobilidade intrarregional na África Ocidental.

### *Padrões históricos da migração laboral intrarregional na África Ocidental*

A mobilidade da população na África Ocidental não é um fenómeno recente (Yaro, 2008) e existem provas suficientes que sugerem que as atuais tendências migratórias na África Ocidental têm fortes antecedentes históricos (Adepoju, 2006). Na era pré-colonial, os movimentos eram principalmente motivados pela necessidade de segurança e de terra fértil para povoamento e agricultura (Adepoju, 2003). Com efeito, crê-se que as tribos da região na sua maioria vieram para os locais onde estão atualmente à procura de melhores condições ecológicas e refúgios seguros (Yaro, 2008). Alguns movimentos populacionais também foram causados por diferenças espaciais nas condições ecológicas que exigiam trocas de produtos, designadamente sal, gado e géneros alimentícios, entre a população (Zachariah et al., 1980). Estas trocas de produtos entre povos de diferentes partes da África Ocidental cristalizaram nas famosas rotas de comércio transariano. A integração entre os povos da África Ocidental ultrapassou o comércio de mercadorias para incluir miscigenação,

troca de escravos e alianças militares (Yaro, 2008). Muitos dos movimentos na era pré-colonial não eram vistos como migração transfronteiriça per se, já que os envolvidos consideravam a sub-região da África Ocidental como espaço sem fronteiras no qual bens e pessoas circulavam livremente (Adepoju, 2005).

O regime colonial veio alterar significativamente a motivação, a direção e a composição da migração introduzindo e aplicando diferentes tipos de estruturas políticas e económicas, e estabelecendo fronteiras nacionais (Adepoju, 2005). Entre o meio do século XVI e o princípio do século XIX, o tráfico de escravos ditou a migração forçada de vários milhões de pessoas da África Ocidental para a Europa, América do Norte e Caraíbas. Na África Ocidental, as políticas coloniais motivaram o movimento de mão de obra migrante das regiões da África do Norte e do Sael para as minas e as plantações da região sul da África Ocidental (Bump, 2006). As políticas económicas coloniais orientadas para a exportação impuseram necessidades de mão de obra em grande escala para as plantações e as minas em zonas costeiras que excediam a oferta local (Anarfi e Kwankye, 2003). A administração colonial adotou diferentes medidas na área da economia e do recrutamento, designadamente leis e acordos sobre trabalho contratado e trabalho forçado, para estimular a migração laboral do Alto Volta (Burquina Faso), Togo e Mali para as plantações e minas na Costa Dourada (Gana) e Costa do Marfim. A construção de redes ferroviárias e rodoviárias também estimulou a migração laboral transfronteiriça em grande escala, essencialmente masculina e sazonal na sub-região, reduzindo a distância e o risco de deslocações que antes desencorajavam a migração de longa distância (Adepoju, 2005). A migração sazonal da Guiné, Guiné-Bissau e Mali para as regiões produtoras de amendoim na Senegâmbia, por exemplo, começou no princípio dos anos 1920.

A mobilidade intrarregional no princípio da era pós-colonial (anos 1960) ainda era dominada pelos movimentos Norte-Sul de países encravados da região do Sael na África Ocidental (Mali, Burquina Faso e Níger) para os países litorais ricos em minérios e plantações (Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Libéria, Senegal e Gâmbia). Destes países, a Costa do Marfim e o Gana eram os dois mais importantes destinos migratórios nos anos 1960. Na Costa do Marfim, a produção de cacau e café precisava de recrutar grandes números de trabalhadores agrícolas das regiões vizinhas, sobretudo Guiné, Burquina Faso, Níger e Mali. Após a independência, foram assinados, a 20 de março de 1960, acordos bilaterais sobre as condições de emprego de trabalhadores burquinos entre os governos da Costa do Marfim e do Burquina Faso. A Costa

do Marfim celebrou acordos bilaterais similares com o Mali, o Benim e a Guiné. Estes acordos facilitaram a migração laboral dos países do Sael para as zonas de plantação da Costa do Marfim. Os migrantes trabalhavam geralmente como camponeses, artesãos, trabalhadores administrativos e vendedores ambulantes (Haeringer, 1973). Por outro lado, o Gana atraía muitos migrantes do Burquina Faso, Togo, Benim, Níger, Mali e Nigéria devido à extração de grandes volumes de minérios e ao cultivo do cacau no país (Anarfi e Kwankye, 2003; Awumbila et al., 2011a). Entretanto a migração sazonal de agricultores da Guiné, Guiné-Bissau e Mali para os campos de amendoim no Senegal e na Gâmbia também se intensificou neste período (Swindell, 1977; Zachariah et al., 1980).

Nos anos 1970, a Nigéria tornou-se um importante destino migratório na África Ocidental, como consequência do dramático aumento dos preços do petróleo. Recebeu imigrantes do Burquina Faso, Guiné, Mali, Cabo Verde e Gana. Calcula-se que um milhão de ganeses migrou para a Nigéria no final dos anos 1970 (Anarfi e Kwankye, 2003). Desde os anos 1980, os fluxos migratórios de vários países da CEDEAO aumentaram, seguindo as tendências migratórias globais (IOM, 2005; Papastergiadis, 2000). Os principais países exportadores de mão de obra na região continuaram a ser o Burquina Faso, Mali e Níger. No entanto, a Libéria e Serra Leoa associaram-se a estes tradicionais países exportadores de mão de obra com elevados níveis de emigração nos anos 1990, por força principalmente de crises políticas. O Senegal tem sido simultaneamente exportador e importador de mão de obra. Atualmente serve de país de trânsito aos migrantes que procuram entrar clandestinamente na Europa via Las Palmas (Ilhas Canárias) para Espanha. Mais uma vez, a partir dos anos 1980, os tradicionais países importadores de mão de obra, designadamente Costa do Marfim, Nigéria e Gana, viram-se confrontados com problemas políticos e económicos, estimulando a emigração dos seus cidadãos para a Europa, América do Norte e outros países africanos (Adepoju, 2005). Muitos dos migrantes que foram para a Europa e a América do Norte eram profissionais altamente qualificados, incluindo médicos, enfermeiros, professores universitários e engenheiros (Afolayan et al., 2009; Quartey, 2009).

### *Padrões migratórios contemporâneos na região da CEDEAO*

As tipologias migratórias dominantes na África Ocidental incluem atualmente migração permanente, migração sazonal, movimentos transfronteiriços,



migração de retorno e migração em trânsito (Adepoju 2006). A migração laboral sazonal está geralmente associada aos que vivem na zona agroecológica do Sael devido a uma estação das chuvas relativamente curta que alterna com a das zonas florestais e de transição agroecológica (Adepoju, 2003). Os migrantes na sub-região da CEDEAO também incluem trabalhadores transfronteiriços temporários, mulheres comerciantes, camponeses, profissionais e trabalhadores clandestinos. Uma importante característica dos padrões migratórios contemporâneos na África Ocidental é o facto de as mulheres migrantes estarem cada vez mais implicadas no mercado de trabalho assalariado (formal e informal) como estratégia de sobrevivência para aumentar os magros rendimentos familiares. A migração comercial é dominada pelas mulheres, contribuindo para promover o comércio intrarregional. O tráfico de crianças do Mali, Togo, Benim e Nigéria para as zonas de plantação de cacau e café na Costa do Marfim constitui prática generalizada (Adepoju, 2005). Os movimentos de refugiados em grande escala também são comuns na África Ocidental contemporânea (Ogata 2005; Boateng, 2012). As principais causas destes movimentos incluem: guerras civis na Libéria e Serra Leoa nos anos 1990; tensões políticas no Togo e Costa do Marfim; e conflitos étnicos nas partes setentrionais da Nigéria e Gana. Os dados sobre fluxos reais de migrantes na sub-região são, no entanto, difíceis de obter. Como parte da investigação financiada pelo Observatório ACP das Migrações – iniciativa do Secretariado do Grupo dos Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) – o presente documento baseou-se nos dados dos censos demográficos nacionais e/ou outras fontes de vários países da CEDEAO para analisar o volume de emigrantes e imigrantes em cada país da CEDEAO. Apesar dos desafios inerentes que estão associados à utilização de dados de diferentes fontes (Bryman, 2001) em tal análise, a avaliação realizada revelou que, atualmente, quase todos os países da África Ocidental são simultaneamente áreas de destino e de origem (ver Awumbila et al., 2014b).

O quadro 1 indica que, em termos absolutos, a Costa do Marfim tinha o mais elevado número de imigrantes da CEDEAO (2.350.024), seguida da Nigéria (823.743), Gana (409.910), Guiné (381.315) e Gâmbia (278.793). Assim, as recentes tensões políticas podem ter deslocado um número de pessoas da Costa do Marfim, mas ainda é o destino mais popular para os migrantes da CEDEAO. Isto pode dever-se ao facto de a economia do país ser historicamente forte graças à produção de cacau. Contribui com cerca de 40 por cento do PIB da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) (Direção

dos Serviços Socioculturais e da Promoção Humana de Câmara Municipal de Plateau, 2009).

Porque diferentes países têm diferentes populações, examinou-se igualmente o número de imigrantes em percentagem da população de cada país. O total da população em 2010 de cada um dos países conforme estabelecido pelo Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA), Divisão da População, foi usado no cálculo da percentagem da população que era migrante. O quadro 1 indica claramente que a Gâmbia e a Costa do Marfim têm as mais elevadas percentagens de imigrantes na sua população em comparação com os outros países da CEDEAO. Cerca de 16,1 por cento da população da Gâmbia e 11,9 por cento da população da Costa do Marfim são imigrantes de outros países da CEDEAO. Por conseguinte, embora um país como a Gâmbia não esteja no topo da classificação como destino migratório na CEDEAO, ao considerar os imigrantes de países da CEDEAO em percentagem da população total, a Gâmbia figura entre os primeiros na CEDEAO. Por outro lado, apenas 0,3 por cento da população do Burquina Faso e 0,4 por cento da população do Mali são imigrantes de outros países da CEDEAO. Quanto aos países emissores, o quadro 1 revela que os países com o maior número de emigrantes em outros países da África Ocidental são o Burquina Faso (1.414.685), Mali (708.687), Guiné (438.481) e Benim (404.464). Em termos percentuais, 8,6 por cento de burquinos e 8 por cento de liberianos vivem em outros países da CEDEAO. Outros países com uma proporção relativamente elevada dos seus cidadãos a viver em outros países da CEDEAO são o Mali (4,6%), Benim (4,6%), Guiné (4,4%) e Togo (4,3%). É evidente do quadro 1 que, embora todos os países da CEDEAO que enviam migrantes também os recebem de outros países, o Burquina Faso é predominantemente um país emissor. O país tinha 1.361.599 mais emigrantes nos países da CEDEAO do que o número de imigrantes da CEDEAO que acolhia. Outros países predominantemente emissores são Mali, Benim e Libéria. A situação do Burquina Faso e do Mali mostra que os países encravados na região do Sael mantêm-se como áreas migratórias predominantemente emissoras. O quadro 1 também indica que alguns países são simultaneamente emissores e recetores de migrantes. Com efeito, Gana, Nigéria, Senegal e, em certa medida, a Guiné, que são os principais países de destino na sub-região, também são importantes países emissores.

Quadro 1: Volume de imigrantes e emigrantes na CEDEAO, 2012

País	População em 2010 (000)	Número total de imigrantes	Imigrantes em percentagem da população total	Número total de emigrantes	Emigrantes em percentagem da população total	Migração líquida (absoluta)
Benim	8,850	132,567	1.50	404,464	4.57	-271,897
Burquina Faso	16,469	53,086	0.32	1,414,685	8.59	-1,361,599
Cabo Verde	496	8,782	1.77	15,302	3.09	-6,520
Costa do Marfim	19,738	2,350,024	11.91	47,164	0.24	2,302,860
Gâmbia	1,728	278,793	16.13	21,059	1.22	257,734
Gana	24,392	409,910	1.68	347,487	1.42	62,423
Guiné	9,982	381,315	3.82	438,481	4.39	-57,166
Guiné-Bissau	1,515	15,985	1.06	44,544	2.94	-28,559
Libéria	3,994	69,321	1.74	318,459	7.97	-249,138
Mali	15,370	65,949	0.43	708,687	4.61	-642,738
Níger	15,512	176,877	1.14	293,261	1.89	-116,384
Nigéria	158,423	823,743	0.52	267,948	0.17	555,795
Senegal	12,434	137,626	1.11	227,033	1.83	-89,407
Serra Leoa	5,868	87,199	1.49	178,758	3.05	-91,559
Togo	6,028	215,409	3.57	261,166	4.33	-45,757

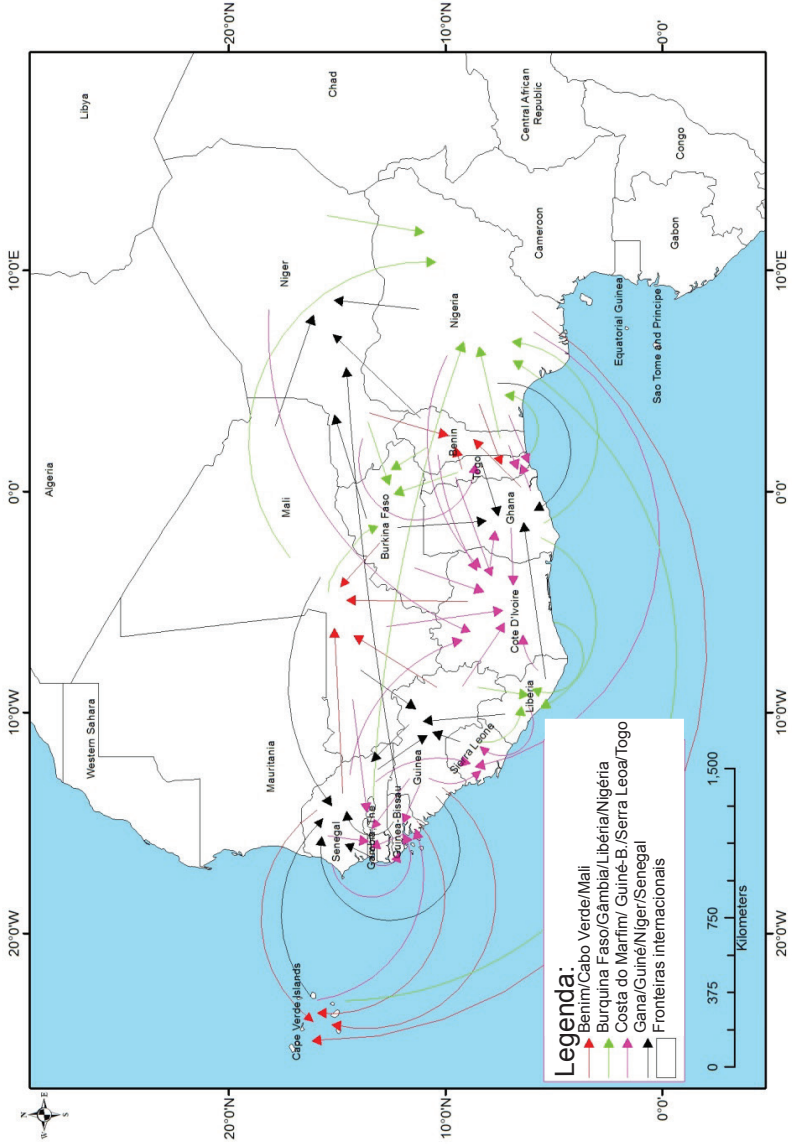
Fonte: Awumbila et al. (2014b).

**Quadro 2: Volume de imigrantes da CEDEAO pelos quatro principais países de origem**

País receptor	Número de imigrantes da CEDEAO	Contribuições percentuais por país de origem (quatro principais países)			
		Níger (37,2)	Togo (23,6)	Nigéria (21,9)	Gana (4,9)
Benim	132.567	Togo (16,4)	Benim (11)	Niger (10,7)	Nigéria (9,9)
Burquina Faso	53.086	G. Bissau (63,2)	Senegal (18,6)	Nigéria (8,4)	Guiné (5,2)
Cabo Verde	8.782	Burquina Faso (55,8)	Mali (18,8)	Guiné (5,7)	Gana (4,7)
Costa do Marfim	2.350.024	Senegal (58,3)	Guiné (35,6)	G. Bissau (2,3)	Mali (1,3)
Gâmbia	278.793	Nigéria (30,4)	Togo (7,8)	B. Faso (7,5)	Libéria (3,3)
Gana	409.910	Libéria (49,7)	S. Leoa (41,2)	Mali (4)	Senegal (1,7)
Guiné	381.315	Senegal (61,4)	Guiné (30,2)	Gâmbia (5,7)	C. Verde (2,7)
Guiné-Bissau	15.985	Guiné (48,7)	S. Leoa (17,1)	Costa do Marfim (13,2)	Gana (9,7)
Libéria	69.321	Burquina Faso (33,6)	Costa do Marfim (28,3)	Guiné (24,9)	Senegal (7,7)
Mali	65.949	Mali (39,5)	Nigéria (17,0)	B. Faso (16,9)	Benim (15,7)
Níger	176.877	Benim (29,0)	Gana (22,6)	Mali (16,2)	Togo (14,1)
Nigéria	823.743	Guiné (58,7)	G. Bissau (17,6)	Mali (12,7)	C. Verde (6,8)
Senegal	137.626	Guiné (67,3)	Libéria (24,2)	Gâmbia (2,7)	Nigéria (2,3)
Serra Leoa	87.199	Benim (31,4)	Níger (28,4)	Gana (13,7)	Nigéria (13,6)

Fonte: Baseado em Awumbila et al, 2014.

**Figura 1: Mapa dos principais fluxos migratórios da CEDEAO (imigrantes e emigrantes)**



Fonte: Awumbila et al, 2014.

## Migração intraregional na região da CEDEAO: tendências e desafios emergentes

Para mostrar o fluxo migratório entre países, o quadro 2 apresenta o volume de migrantes da CEDEAO em cada país de acordo com as quatro principais origens, enquanto a figura 1 apresenta a direção do fluxo migratório na África Ocidental.

É patente do quadro 2 que cada país da CEDEAO tem uma fonte migratória dominante. Por exemplo, cerca de 55,8 por cento dos imigrantes da CEDEAO na Costa do Marfim provêm do Burkina Faso. Analogamente, cerca de 63,2 por cento dos imigrantes da CEDEAO em Cabo Verde provêm da Guiné-Bissau, enquanto 67,3 por cento dos imigrantes da CEDEAO na Serra Leoa provêm da Guiné. Os migrantes de cada país tendem a ter um destino popular, que não é necessariamente o país economicamente mais próspero da região. Por exemplo, 92,7 por cento dos migrantes do Burkina Faso estavam na Costa do Marfim em 2010 (não indicado no quadro). Do mesmo modo, 87,9 por cento dos migrantes da Serra Leoa estavam na Guiné (não indicado no quadro). Em alguns casos, o destino popular para os emigrantes de um país é igualmente a mais popular região de origem dos seus imigrantes. Por exemplo, a percentagem mais elevada de imigrantes da CEDEAO no Benim pertencia a nigerianos. Ao mesmo tempo, uma proporção significativa de imigrantes da CEDEAO na Nigéria vinha do Benim e do Gana.

A proximidade parece influenciar a escolha do destino para muitos migrantes, como ocorre com o Benim e a Nigéria. O passado colonial e a língua oficial comum também podem explicar a razão por que os migrantes do Gana procuram a Nigéria e vice-versa. Os laços étnicos também tendem a influenciar a escolha do destino entre os migrantes da CEDEAO. Por exemplo, muitos Ewes no Togo migram anualmente permanecendo e trabalhando com parentes na região do Volta no Gana. Antes do advento do colonialismo, estes movimentos não eram vistos como migração. Atualmente, muitos migrantes da CEDEAO ainda entendem a sua mobilidade de um país para outro como tendo lugar no interior de um espaço sociocultural e não entre duas nações (Afolayan et al., 2009). Tal como os Ewes do Togo se movimentam de e para o Gana devido aos laços étnicos com os Ewes do Gana, os Kpelles, o maior grupo étnico na Libéria, também estão presentes no sul da Guiné. Consequentemente, os membros deste grupo tendem a transpor as fronteiras da Libéria e da Guiné. Além disso, os Kissis estão localizados na Guiné, Libéria e Serra Leoa, enquanto os Mandingas povoam vários países incluindo a Gâmbia, Costa do Marfim e Libéria. Estes laços étnicos e o facto de falarem a mesma língua tornam mais fácil a permanência e o trabalho dos migrantes em diferentes países. Assim, os

destinos dos migrantes têm sido principalmente os países com que partilham laços políticos, históricos e culturais, de acordo com a teoria das redes sociais que tem sido utilizada para explicar a escolha do destino, o processo migratório e os meios de subsistência dos migrantes num ambiente novo (Cassarino, 2004; Boateng, 2012; Teye e Yebleh, 2014).

Os padrões acima indicados mostram que as tendências migratórias na África Ocidental são extremamente complexas e não podem ser explicadas por uma teoria única. Embora a teoria de atração e expulsão possa explicar por que as pessoas continuam a deslocar-se dos países relativamente mais pobres da região do Sael (sobretudo Mali e Burquina Faso) para as regiões litorais ricas em recursos (nomeadamente Costa do Marfim, Nigéria, Gana e Senegal), a teoria das redes sociais parece explicar os fluxos migratórios de base étnica entre o Gana e o Togo; a Nigéria e o Gana; a Libéria e a Serra Leoa; a Guiné e a Serra Leoa, entre outros. A fluidez da migração na sub-região também se explica pelo facto de os migrantes não serem um grupo homogéneo. Dentro do mesmo país, diferentes tipos de migrantes podem mover-se para diferentes regiões com base nas suas qualificações e competências e nas oportunidades disponíveis em outros países. Por exemplo, enquanto os profissionais ganeses altamente qualificados podem considerar mais útil emigrar para a Nigéria para exercerem a sua profissão, os pescadores ganeses tenderão a fixar-se nas zonas costeiras de países como Serra Leoa, Libéria e Gâmbia.

## *Características sociodemográficas e atividades económicas dos migrantes da CEDEAO*

Conhecer as características dos migrantes é fundamental para a criação de uma política que promova a sua integração e contribuição para o desenvolvimento (Teye e Yebleh, 2014). No entanto, a obtenção de dados sobre as características sociodemográficas dos migrantes é por regra difícil, já que muitos países não desagregam os dados relativos à migração em grupos sociodemográficos. Uma análise dos dados correspondentes a alguns países sugere, porém, que a maioria dos migrantes pertence à faixa etária da força de trabalho ativa. Por exemplo, 63 por cento dos imigrantes da CEDEAO no Gana, 64 por cento na Libéria e 50 por cento no Togo estavam incluídos na população economicamente ativa (15-64 anos de idade). A situação na Gâmbia, Senegal e Nigéria era semelhante, com mais de 50 por cento de imigrantes da CEDEAO

## Migração intraregional na região da CEDEAO: tendências e desafios emergentes

na faixa etária economicamente ativa. Isto é indicativo de que a principal causa de mobilidade na região é a procura de meios de subsistência.

Quanto à composição de género, os imigrantes da África Ocidental em muitos países da CEDEAO tendem a ser homens. O quadro 3 mostra a distribuição sexual dos imigrantes em países selecionados da CEDEAO onde existem dados recentes por faixa etária. Afora o Burquina Faso, os homens migrantes da CEDEAO ultrapassam as mulheres migrantes em todos os países apresentados no quadro 3. Cabo Verde e a Libéria têm a mais elevada percentagem de homens imigrantes da CEDEAO, com 87,2 por cento e 60,5 por cento, respetivamente. O Burquina Faso apresenta ligeiramente menos homens, com 49,5 por cento. Esta tendência não surpreende porque a migração laboral em África tem sido tradicionalmente considerada como um fenómeno dominado pelos homens (Adepoju, 2003; Awumbila et al., 2009). Os números agregados apresentados no quadro 3 podem, no entanto, encobrir padrões de distribuição de migrantes de determinados países da CEDEAO. Por exemplo, o Togo tem geralmente mais homens imigrantes da CEDEAO do que mulheres. No entanto, 59,5 por cento dos 29.416 ganeses imigrantes no Togo de acordo com o censo de 2010 eram mulheres. Dados pontuais sugerem que muitas mulheres ganesas no Togo são comerciantes. Do mesmo modo, 51,6 por cento dos 67.665 imigrantes do Benim no Togo eram mulheres.

**Quadro 3: Volume de imigrantes da África Ocidental em países selecionados da CEDEAO por sexo, 2012**

Países	Masculino		Feminino		Número total
	Número	Percentagem	Número	Percentagem	
Burquina Faso	26.293	49,5	26.793	50,5	53.086
Cabo Verde	70.658	87,2	1.124	12,8	8.782
Gana	224.414	54,7	185.496	45,3	409.910
Libéria	41.906	60,5	27.415	39,5	69.321
Serra Leoa	47.276	54,2	39.923	45,8	87.199
Togo	109.693	50,9	105.716	49,1	215.409

Nota: Este quadro apenas contém dados sobre o volume de imigrantes por sexo em relação a alguns países já que noutros países não existem dados disponíveis.

Fonte: Awumbila et al, 2014.



Quanto às atividades económicas exercidas pelos migrantes, uma análise dos dados disponíveis revela que os migrantes na maioria dos países da CEDEAO tendem a trabalhar no setor informal como comerciantes, artesãos e agricultores. Por exemplo, segundo o Estudo Integrado dos Agregados Familiares da Gâmbia de 2010 (IHS), os não-gambianos dedicam-se mais frequentemente ao comércio retalhista (Instituto de Estatística da Gâmbia, 2011). Os estudos sobre o setor da pesca na Gâmbia sugerem que até 60 por cento dos pescadores na área são estrangeiros, principalmente do Senegal mas também do Gana (FMI, 2007; Mendy, 2009). Em Cabo Verde, de entre 5.619 autorizações de trabalho emitidas entre 1976 e 2008, 2.617 (46,6%) foram concedidas a pessoas que trabalhavam nos setores do comércio e dos serviços, com apenas nove (0,2%) a trabalhar no setor da banca e seguros (Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde, 2012). No Gana, os gestores constituem apenas 2,8 por cento dos imigrantes da CEDEAO, enquanto os trabalhadores qualificados da agricultura, silvicultura e pesca constituem cerca de 34,6 por cento dos imigrantes da CEDEAO (GSS, 2012). A situação é similar na Costa do Marfim (AGEPE, 2006). O baixo nível educacional de muitos migrantes da CEDEAO pode explicar por que muitos deles não trabalham no setor formal. Os estudos efetuados mostram que os profissionais altamente qualificados, designadamente médicos e engenheiros, tendem a migrar para a Europa ou América do Norte de preferência a outros países da CEDEAO (Awumbila et al., 2014b). A falta de indústria e a insuficiente proficiência na(s) língua(s) do país de destino também podem afetar a capacidade dos migrantes da CEDEAO em outros países de arranjar emprego no setor formal. Por exemplo, muitos graduados togoleses no Gana e Nigéria não sabem falar inglês, que é a língua oficial nestes dois países. Clark e Drinkwater (2007) documentaram problemas similares enfrentados pelos migrantes na Europa. A despeito destes desafios, o estudo revela que a mão de obra migrante da CEDEAO contribui positivamente para o desenvolvimento socioeconómico nos países de destino. De facto, muitos imigrantes fizeram afluir capitais para atividades comerciais e empresariais nos países de destino. No Gana, por exemplo, o setor bancário foi revitalizado pelo estabelecimento de vários bancos nigerianos.

## *Desafios da gestão da migração intrarregional na CEDEAO*

É indiscutível que fazer a migração funcionar como agente de desenvolvimento é um desafio capital que se faz sentir em várias esferas (Yaro, 2008). Assim é porque os efeitos da migração tanto nas áreas emissoras como nas recetoras pode ser quer negativo quer positivo. As áreas emissoras de migrantes podem beneficiar através de vários mecanismos, incluindo remessas de fundos enviadas pelos emigrantes; projetos de desenvolvimento levados a efeito no país de origem pelas associações da diáspora; redução das taxas de desemprego; redução da pressão demográfica sobre as terras agrícolas; e transformação da fuga de cérebros em afluxo de cérebros. No entanto, quando mal controlada, a migração pode afetar negativamente as áreas emissoras resultando em escassez de mão de obra, redução da dimensão do mercado, falta de géneros alimentícios e fuga de cérebros. Por outro lado, as áreas recetoras de migrantes podem colher vários benefícios da migração e estes incluem mão de obra barata, aumento da dimensão do mercado e melhoria das receitas. Quando mal controlada, as áreas recetoras de migrantes podem registar os seguintes efeitos negativos: pressão sobre as condições de habitação e os serviços de saúde; congestionamento e proliferação de bairros degradados; agravamento da taxa de desemprego e diminuição do nível de vida; e aumento da criminalidade e da insegurança (Owusu et al., 2008). Dada a complexidade da relação entre migração e desenvolvimento, são necessárias políticas eficientes para minimizar os efeitos negativos e maximizar os efeitos positivos da migração tanto nas áreas emissoras como nas recetoras. No entanto, há que vencer vários desafios para assegurar que a migração intrarregional na África Ocidental produz resultados positivos para os migrantes, para as comunidades de acolhimento e para as suas áreas de origem. Examinam-se seguidamente estes desafios na perspetiva dos mercados de trabalho e da implementação do protocolo sobre a livre circulação na África Ocidental.

### *Desafios do mercado de trabalho*

Se bem que seja necessário um mercado de trabalho estruturado e regulado para assegurar que os migrantes encontrem emprego em vários setores das economias dos países de destino (Quartey, 2009), o mercado de trabalho na

sub-região da África Ocidental caracteriza-se por vários desafios que afetam os resultados de desenvolvimento da migração. Para começar, a falta de postos de trabalho no setor formal é um grande desafio para a mobilidade intrarregional na África Ocidental. Embora os países da África Ocidental sejam historicamente pobres, o emprego no setor formal tem vindo a diminuir em muitos países desde os anos 1980 devido à retirada dos governos do envolvimento direto nas atividades económicas produtivas, como consequência dos programas de ajustamento estrutural (PAE). A principal característica dos PAE foi a redução substancial do emprego no setor público no fim dos anos 1980 e princípio dos anos 1990 através do emagrecimento do setor público e da privatização de empresas estatais. No caso do Níger, por exemplo, foram despedidos no setor público cerca de 2.500 trabalhadores entre 1983 e 1987 (Hugon et al., 1995), enquanto na Costa do Marfim, o emprego no setor formal caiu de uma taxa de crescimento anual de 7 por cento para 3 por cento entre 1980 e 1983. O setor agrícola continua ser o principal empregador no mercado de trabalho da África Ocidental. Consequentemente, regista-se uma falta generalizada de perspectivas de emprego nas zonas urbanas em muitos países da CEDEAO. Assim, os migrantes podem ter dificuldade em encontrar trabalho nos países anfitriões que já se debatem com altas taxas de desemprego. A falta de trabalho também explica por que alguns governos não permitem que os migrantes trabalhem no setor público.

A informalidade do mercado de trabalho na África Ocidental tem consequências na forma como a mobilidade laboral ocorre e nos direitos e condições de trabalho dos migrantes. Como consequência da falta de postos de trabalho no setor formal, muitos cidadãos e migrantes viram-se para o setor informal. Os setores formais no Benim, Libéria, Mali, Gâmbia, Gana, Guiné e Nigéria (1999) representam entre 3,9 por cento e 25 por cento do emprego nestes países, com uma deslocação crescente para o setor informal. Calcula-se que cerca de 70-80% dos trabalhadores na sub-região trabalham no setor informal (Awumbila et al., 2014b). Existem provas suficientes que sugerem que muitos dos trabalhadores (tanto cidadãos nacionais como migrantes) no setor informal não têm um salário garantido, nem direito a pensão e a prestações por doença ou segurança de emprego.

Um outro problema importante é a incapacidade dos governos na África Ocidental de dispor de séries de dados completas para informar os jovens que ingressam no mercado de trabalho sobre oportunidades de emprego. Poucos países levaram a efeito inquéritos às forças de trabalho, o mais

recente dos quais foi a Libéria em 2010. A maioria dos países não dispõe de dados completos sobre a força de trabalho e possui estatísticas limitadas sobre migração laboral. Uma avaliação recente indica que apenas três países – nomeadamente Senegal, Gana e Gâmbia – tinham envidado esforços no sentido do estabelecimento de um sistema de informação sobre o mercado de trabalho (SIMT). Na falta de um SIMT, a informação sobre o mercado de trabalho é recolhida isoladamente e não é partilhada pelas partes interessadas. Não há uma estratégia coordenada para a recolha e a disponibilização dos dados, ou para o envolvimento de diferentes instituições que são cruciais para o sucesso ou não do SIMT. Consequentemente, a maioria dos migrantes potenciais desconhece em que zonas existem oportunidades de trabalho (Awumbila et al., 2014).

Os baixos níveis de qualificação na sub-região constituem outro desafio importante. A oferta de trabalho depende não só da população total, mas também da qualidade da mão de obra disponível. Os dados existentes sugerem que os níveis de literacia entre a população na África Ocidental com idade igual ou superior a 15 anos variam geograficamente. Se bem que a percentagem da população que é alfabetizada tenha aumentado em alguns países, designadamente Gana (71,5%), em outros, como Benim, Guiné e Libéria, a população exhibe níveis mais baixos de educação. Apenas 39,5 por cento da população com idade igual ou superior a 15 anos é alfabetizada na Guiné, um número mais baixo do que a taxa geral de literacia para a África subsariana, estimada em 61,6 por cento (UNDP, 2011). No Benim, a taxa de literacia dos adultos (15 anos e mais) foi calculada em 40 por cento em 2009. O inquérito às forças de trabalho na Libéria (LFS) em 2010 também indica que a força de trabalho nacional é predominantemente analfabeta e não qualificada, com uma taxa de literacia estimada em 59 por cento. Assim, muitos jovens ingressam na força de trabalho com níveis muito baixos de educação (African Progress Panel, 2012). Além disso, a ênfase na formação profissional é muito limitada. Um estudo sobre a procura de jovens trabalhadores no setor privado no Gana e Senegal em 2009 indicou que, no caso do Gana, os setores com maior potencial de emprego incluem os serviços e, particularmente, os associados às telecomunicações e TIC (Aubyn, 2011). No Benim, um estudo recente pelo Observatório do Emprego e Formação Profissional indicava que existem nove sectores de crescimento onde os jovens e os desempregados podiam encontrar oportunidades de emprego. Estes setores vão desde a indústria de vestuário, turismo, serviços de transporte e indústria química às telecomunicações,

indústria alimentar, comércio e artesanato (EDC, 2011). No entanto, a maioria dos jovens que migram na região não tem qualificações profissionais.

## *Desafios associados à implementação do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas e o Direito de Residência e de Estabelecimento da CEDEAO*

Um dos objetivos do Protocolo sobre a Livre Circulação da CEDEAO é promover a flexibilização das medidas de controlo da imigração a fim de facilitar movimentos populacionais intrarregionais entre os países da sub-região. Assim, o Tratado da CEDEAO, que foi adotado em Lagos a 29 de Maio de 1975, instava os Estados membros a isentar os cidadãos da Comunidade de vistos e autorizações de residência e a permitir-lhes trabalhar e exercer atividades comerciais e industriais nos seus territórios. O Tratado Revisto da CEDEAO de 1993 prevê no artigo 3º, nº 1, “a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, bem como o direito de residência e de estabelecimento nos Estados membros”. Essencialmente, os cidadãos da CEDEAO têm o direito de residir e trabalhar, sem discriminação, nos países da CEDEAO, mas é-lhes exigido que solicitem as necessárias autorizações de trabalho dos serviços públicos competentes (Benneh, 2005; Agyei e Clotey, 2007). Na prática, porém, um número de fatores veio dificultar a implementação do protocolo sobre a livre circulação. Em primeiro lugar, em alguns Estados membros os migrantes são intimidados e obrigados a pagamentos não oficiais para poderem entrar no país. Alguns cidadãos da CEDEAO também não têm passaportes nem bilhetes de identidade e, nestas circunstâncias, é difícil estabelecer as suas nacionalidades. Tais viajantes podem ver-se forçados a efetuar pagamentos não oficiais nos pontos de entrada ou saída. Existem também receios de que os privilégios consignados no protocolo tenham sido abusados por alguns cidadãos da sub-região, incluindo contrabando de mercadorias e tráfico ilícito de narcóticos. Estes crimes e atos de sabotagem económica deram azo a manifestações de ressentimento entre os funcionários e o público em geral nos países de destino.

A extensão das fronteiras dos países de grandes dimensões, designadamente Nigéria, Mali e Níger, também dificulta o policiamento das fronteiras pelos serviços de controlo da imigração na sub-região. Isto tem dado azo à

emergência de centenas de pontos clandestinos de passagem da fronteira com graves implicações securitárias. Um outro desafio é que o Protocolo reserva aos Estados membros o direito de recusar a entrada no seu território a cidadãos da Comunidade considerados inadmissíveis, ao abrigo do quadro jurídico nacional (artigo 4º). Esta disposição mina o objetivo do Protocolo através da aplicação de leis domésticas que impedem a entrada de imigrantes (Adepoju, 2006). Um outro desafio é que os migrantes interessados em fixar-se nos Estados membros nem sempre requerem autorizações de trabalho ou residência e trabalham frequentemente sem a necessária documentação.

As restrições e a discriminação contra os migrantes é outro problema importante na sub-região da África Ocidental. A despeito da existência de acordos bilaterais, regionais e universais bem como molduras legais nacionais que proíbem a discriminação, os nacionais dos Estados membros da CEDEAO continuam expostos à discriminação. Ao abrigo de várias molduras legais nacionais, foram reservados alguns privilégios e direitos para os cidadãos nacionais que não são extensíveis aos estrangeiros. Em termos de emprego, por exemplo, os estrangeiros no Gana e no Togo, incluindo os dos Estados membros da CEDEAO, não podem trabalhar nos serviços de segurança considerados sensíveis. No Mali, os estrangeiros não podem trabalhar nos serviços públicos. Ainda no Gana, por lei (ponto 18 da Lei que institui o Centro de Promoção do Investimento no Gana, Lei n° 478 de 1994) certas empresas são reservadas integralmente para os cidadãos ganeses. Esta disposição parece discriminar contra os nacionais de outros Estados membros e como tal viola o Protocolo sobre a Livre Circulação da CEDEAO, que estipula que os cidadãos da CEDEAO que pretendam dedicar-se a atividades de subsistência devem estar sujeitos às mesmas leis que os cidadãos nacionais do Estado membro de destino. Em todos os países membros, os empregos de serviços públicos só estão disponíveis para os nacionais, salvo acordo especial, mas os estrangeiros são livres de trabalhar no setor privado. Os poucos cidadãos estrangeiros que trabalham nos serviços públicos prestam assistência técnica, são residentes de longa duração nos países de destino ou receberam autorização no âmbito de regimes especiais (por exemplo, acordos bilaterais), como no caso da Serra Leoa.

No caso da Gâmbia, a Assembleia Nacional votou, em 2010, uma alteração à lei dos impostos aplicáveis aos salários que exige dos empregadores que não tenham mais de 20% de trabalhadores estrangeiros na sua força de trabalho, exceto numa categoria profissional especializada, uma medida

que é entendida como um esforço destinado a encorajar os empregadores a formar e empregar mais cidadãos locais (Awumbila et al., 2014b). A adoção por países de políticas de “indigenização” para proteger os poucos postos de trabalho disponíveis, a acrescer à expulsão e a controlos fronteiriços mais estritos, impede a livre circulação de pessoas na sub-região. Muitas destas políticas foram implementadas quando as condições económicas começaram a deteriorar-se e os governos viram-se perante distúrbios civis e convulsões políticas. Em teoria, os trabalhadores migrantes e as suas famílias têm direito a todas as prestações sociais disponíveis para os trabalhadores nacionais, mas frequentemente tal não acontece. Para além da discriminação inscrita nos direitos nacionais, os migrantes podem sofrer discriminação no setor informal em que trabalham, já que a população local se sente ameaçada pela prosperidade dos recém-chegados que, por seu lado, estão empenhados no sucesso, seja no que for.

### *Desafios económicos e instabilidade*

O agravamento da situação económica na maioria dos países da África Ocidental e a pressão exercida pela população local nos países de destino também frustra o processo migratório fazendo com que o salário dos empregos pouco qualificados não compense o esforço para os migrantes. Os desafios económicos e os elevados níveis de pobreza entre os cidadãos geram crescentes sentimentos de rejeição dos migrantes que tornam os Estados relutantes em implementar os protocolos sobre a livre circulação da CEDEAO (Konan e Kouakou, 2012). Com efeito, os períodos de crise económica tendem a traduzir-se em períodos de aversão aos não nacionais. A culpa de todos os males económicos e sociais é atribuída aos migrantes estrangeiros em detrimento das verdadeiras causas, a corrupção, a má gestão e o jogo de forças internacionais (Yaro, 2008). No passado, isto contribuiu para a expulsão em massa de cidadãos da CEDEAO de alguns países. Por exemplo, o Senegal expulsou os guineenses em 1967, enquanto a Costa do Marfim expulsou cerca de 16.000 benineses em 1964. No princípio de 1979, os agricultores togoleses foram expulsos do Gana e da Costa do Marfim. O maior caso de expulsão em massa de imigrantes não documentados ocorreu na Nigéria em 1983 e 1985 (Adepoju 2005). Estas expulsões em massa de trabalhadores migrantes da CEDEAO abalam os princípios e objetivos regionais mais gerais definidos no Protocolo sobre a Livre Circulação (Adepoju et al., 2007).

A conjuntura económica na sub-região da CEDEAO também não é favorável à migração intrarregional e à integração regional. Os transportes e as comunicações entre os países na sub-região melhoraram recentemente mas ainda são muito dispendiosos quando comparados com o movimento para o norte desenvolvido. Perfila-se ainda o problema linguístico já que a maioria das pessoas nos países anglófonos não fala francês, o que afeta, em particular, a migração e a integração intrarregional.

A instabilidade política também suscita um problema sério à utilização da mobilidade intrarregional para promover o desenvolvimento. Desde o princípio dos anos 1990, a sub-região passou por conflitos intraestatais de dimensão variável, os mais importantes dos quais ocorreram na Libéria, Guiné, Guiné-Bissau, Serra Leoa, Nigéria, Costa do Marfim, Togo, Senegal e, mais recentemente, no Mali. Estes conflitos geram vastas massas de refugiados e deslocados internos. Por exemplo, cerca de 70 por cento da população da Libéria foi deslocada e os milhares que fugiram durante a guerra procurando refúgio na Serra Leoa foram rapidamente desalojados quando o conflito eclodiu aqui em março de 1991. Assim, foi necessário que, tanto os países a nível individual como a CEDEAO, dedicassem muito mais atenção e investissem os seus escassos recursos humanos, materiais e financeiros na resolução destes conflitos, impedindo, pois, a CEDEAO de concretizar os seus objetivos. Para que a migração seja bem-sucedida, deve ser uma atividade planeada com base em oportunidades concretas. O maior desafio para a CEDEAO é criar um dispositivo de intervenção de emergência, capaz de lidar de forma integrada com migrantes neste tipo de circunstâncias, que venha substituir o atual sistema de campos de refugiados que, em vez de promover o desenvolvimento, tende a perpetuar situações de dependência social (Yaro, 2008).

### ***Conclusões***

A análise contida no presente documento revela que a migração intrarregional tem sido fundamental para os mercados de trabalho e os meios de subsistência na sub-região da CEDEAO. A migração intrarregional contemporânea na África Ocidental inclui trabalhadores transfronteiriços temporários, homens trabalhadores agrícolas, mulheres comerciantes, profissionais, trabalhadores clandestinos, estudantes universitários e refugiados. Embora a direção dos fluxos tenha mudado ao longo do tempo em resposta a uma variedade de fatores, a migração intrarregional tem sido dominada geralmente por um movimento Norte-Sul a partir dos países da região do Sael na África Ocidental



(mormente, Mali, Burquina Faso e Níger) para os países litorais ricos em minérios e plantações, nomeadamente Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Libéria, Senegal e Gâmbia. Mais recentemente, as situações de conflito converteram a Libéria e a Serra Leoa também em países de origem de migrantes. Na maioria dos casos, o destino mais popular para os emigrantes de país é também a mais popular região de origem dos seus imigrantes. Os destinos dos migrantes da CEDEAO têm sido principalmente os países com que partilham alguns laços políticos, históricos e culturais. Concluiu-se que uma teoria única não explicava as complexas tendências migratórias na África Ocidental. As teorias de atração e expulsão e das redes sociais podem servir para explicar vários aspetos da migração intrarregional na CEDEAO. A mão de obra migrante na maioria dos países da CEDEAO tende a trabalhar no setor informal como comerciantes, artesãos e agricultores, provavelmente como consequência do nível educacional geralmente baixo de muitos migrantes da CEDEAO e da falta de oportunidades de emprego no setor formal.

Os resultados indicam que os países da África Ocidental não tiram o máximo partido dos benefícios da migração intrarregional devido aos desafios associados aos mercados de trabalho. Estes incluem a escassez de postos de trabalho nos setores formais dos países recetores, a informalidade dos mercados de trabalho e os baixos níveis de qualificação na sub-região. Os países membros da CEDEAO precisam, por conseguinte, de aumentar a capacidade geral da força de trabalho e conseguir uma melhor adequação da oferta dos trabalhadores em termos de qualificações e da procura do setor privado. Além disso, embora muitos Países da CEDEAO reconheçam a necessidade de sistemas de informação sobre o mercado de trabalho (SIMT), a maioria dos países na sub-região não dispõe de sistemas de informações funcionais sobre mercados de trabalho. A este respeito, sugere-se que os governos levem a efeito inquéritos periódicos sobre o mercado de trabalho e a migração em prol do ajustamento entre a procura e a oferta de trabalho, garantindo a atualização regular das informações sobre migração e mercado de trabalho a nível nacional. As partes interessadas devem investir no apoio à determinação da procura e oferta de trabalho na sub-região para contribuir para mais emprego.

Se bem que, em princípio, muitos Estados membros da CEDEAO tenham ratificado o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, na prática continuam a ser aplicadas políticas/medidas restritivas pelos Estados membros que reservam certos setores económicos para os cidadãos nacionais. Apesar

de a abordagem comum em matéria de migração com as suas prioridades estratégicas e planos de ação representar uma estratégia integrada e equilibrada para enfrentar a interdependência das questões migratórias, mais deverá ainda ser realizado para assegurar a sua implementação efetiva. Os Estados membros devem adotar uma série de medidas legislativas, regulamentares e práticas a nível nacional para implementar estes planos de ação. Como já foi dito, as disposições do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas da CEDEAO que garantem que os trabalhadores migrantes da Comunidade sejam tratados como os cidadãos do Estado membro pecavam por ser demasiado ambiciosas. Na realidade, os governos receiam que, se os nacionais forem empurrados para fora do mercado de trabalho pelos estrangeiros, os cidadãos deixem de votar neles. Isto explica por que os Estados membros promulgam leis para reservar alguns setores da economia para os seus cidadãos. À luz desta situação, acordos bilaterais entre países na sub-região da África Ocidental podem melhorar a promoção da migração laboral. Por exemplo, o Gana tem atualmente um acordo dessa natureza com o Governo da Libéria para os engenheiros eletrotécnicos ganeses que trabalham no setor da energia do país (Awumbila et al., 2014).

Recomenda-se também que, dado que quase não existem postos de trabalho para migrantes nas zonas urbanas, se implemente uma política que encoraje a migração rural-rural. Quanto mais apoio as condições de vida no meio rural receberem, tanto menos pessoas darão preferência às zonas urbanas e o aumento da produtividade virá dinamizar a economia da sub-região. É necessário assegurar que as pessoas que migram para as zonas rurais trazem novas tecnologias (Yaro, 2008). Recomenda-se igualmente que os governos instituem políticas nacionais de migração e garantam a integração da migração laboral e das questões migratórias em geral nos planos de desenvolvimento nacional e regional. Por fim, conclui-se que os futuros padrões de mobilidade da mão de obra dependerão em larga medida da vontade política dos Estados membros da CEDEAO de cooperar, partilhar dados sobre migração laboral e implementar efetivamente as políticas, os acordos e os protocolos em matéria de migração laboral.

## Referências

- Adepoju, A., 2003. Migration in West Africa. *Development*, 46 (3), p.37-41.
- Adepoju, A., 2005. Patterns of migration in West Africa. Em: Manuh, T. (ed.). *At Home in the World? International Migration and Development in Contemporary Ghana and West Africa*. Accra : Sub-Saharan Publishers.
- Adepoju, A., 2006. *The Challenge of Labour Migration Flows Between West Africa and the Maghreb*. *International Migration Programme*. Geneva : ILO. [pdf] Disponível: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_201469.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201469.pdf)>.
- Adepoju, A., Boulton, A. e Levin, M., 2007. *Promoting integration through mobility: Free movement and the ECOWAS Protocol*. Em: New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 150, Geneva: UNHCR. [pdf] Disponível: <<http://www.refworld.org/pdfid/4c2325600.pdf>>.
- Afolayan, A., Ikwuyatumand, G. e Abejide, O., 2009. *Dynamics of International Migration in Nigeria: A Review of Literature*. Ibadan: University of Ibadan.
- Agyei, J. e E. Clottey, 2007. *Operationalising ECOWAS Protocol on Free Movement of People among the Member States: Issues of Convergence, Divergence and Prospects for Sub-Saharan Integration*. [pdf] Disponível: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/research-projects-pdfs/african-migrations-workshops-pdfs/ghana-workshop-2007/CLOTTEY%20and%20AGYEI.pdf>>.
- Anarfi, J. e Kwankye, S., 2003. *Migration from and to Ghana: A Background Paper*. Working Paper C4. University of Sussex Development Research Center on Migration, Globalization and Poverty.
- Awumbila, M. et al., 2009. *Ghana Migration Country Paper: Trends, Issues, and Emerging Research Gaps*. Document préparé dans le cadre des Perspectives africaines sur la mobilité humaine Programme, l'Université d'Oxford: International Migration Institute. [online] Disponível: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/ghana-country-paper>>.

## Migração intraregional na região da CEDEAO: tendências e desafios emergentes

Awumbila, M., Owusu, G. e Teye, J.K., 2014a. *Can Rural-Urban Migration into Slums Reduce Poverty? Evidence from Ghana*. Migrating out of Poverty Working Paper 13. University of Sussex.

Awumbila, M., Benneh, Y, Teye, J.K., e Atiim, G., 2014b. *Across Artificial Borders: An Assessment of Labour Migration in the ECOWAS Region*. Bruxelas: ACP Observatory on Migration.

Ba, H., 2006. *Legislation on Migrant Workers in West Africa*. International Migration Papers, International Migration Programme, Genebra: ILO. [pdf] Disponível: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/--migrant/documents/publication/wcms\\_201463.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--migrant/documents/publication/wcms_201463.pdf)>.

Benneh, E.Y., 2005. The international legal regime and migration policies of Ghana, the ECOWAS, the sub region and recipient countries. Em: Manuh, T. (ed.). *At Home in the World? International Migration and Development in Contemporary Ghana and West Africa*. Accra: Sub-Saharan Publishers.

Boateng, A., 2012. Survival voices: Social capital and the well-being of Liberian refugee women in Ghana. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 8(4), p.386-408.

Bump, M., 2006. *Ghana: Searching for Opportunities at Home and Abroad*. Migration Policy Institute, Migration Information Source. [online] Disponível: <<http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=381>>.

Cassarino, J. P., 2004. Theorizing return migration: The conceptual approach to return migrants revisited. Em: *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), p.253-279.

Castles, S. e Miller, M.J., 2009. *The Age of Migration - International Population Movements in the Modern World*, Fourth Edition. Basingstoke : Palgrave MacMillan.

Clark, K. e Drinkwater, S., 2007. *Ethnic Minorities in the LaborMarket: Dynamics and Diversity*. York : Joseph Rowntree Foundation.

David, P., 1980. *Les Navétanes. Histoire des migrants saisonniers de l'arachide en sénégal, des origines à nos jours*. Dakar : Nouvelles Editions Africaines.

De Haas, H., 2007. The myth of invasion: The inconvenient realities of African migration to Europe. Em: *Third World Quarterly*, 29(7), p.1305-1322.

De Haas, H., 2007. *Migration and development: A theoretical Perspective*. Oxford : International Migration Institute.

Direção dos serviços sócio-culturais e Promoção Mayor humano do Planalto, em janeiro de 2009. Relatório sobre a situação socio-económica na Côte d'Ivoire. Projeto ELOISE. [online] Disponível: <[http://www.eloiseproject.net/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=95&view=finish&cid=19&catid=3&m=0&lang=en](http://www.eloiseproject.net/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=95&view=finish&cid=19&catid=3&m=0&lang=en)>.

Haeringer, P., 1973. SAN-PEDRO 1969 - The first wave of immigrants, *geography ORSTOM*, the Petit-Bassam Centre, p.23.

Hugon, P., Pourcet, G. e Quiers-Valette, S., 1995. *L'Afrique des incertitudes*. Paris : PUF.

Jonsson, G., 2009. *Comparative Report: African Migration Trends. African Perspectives on Human Mobility Programme*, University of Oxford: International Migration Institute. [online] Disponível: <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/comparative-report>>.

Konan, Y.S. e Kouakou, A., 2012. *Migration et marche du travail sous-régional: analyse des cas de la Côte d'Ivoire et du Ghana*. Paris : OECD, Federal Office of Immigration, Integration and Emigration.

Lee, E. S., 1966. A Theory of Migration. *Demography* 3, p.47-57.

Massey, DS. et al., 1993. Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19, p.431-66.

Mendy, A. N., 2009. *An Overview of The Gambia Fisheries sector. Government of The Gambia*. [online] Disponível: <[http://unctad.org/en/PublicationChapters/ditc2013d4\\_ch02\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/ditc2013d4_ch02_en.pdf)>.

Ogata, S., 2005. *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis of the 1990's*. New York : Norton and Company.

Olsen, A.S.W., 2011. *Reconsidering West African Migration: Changing Focus from European Immigration to Intraregional Flows*. DIIS Working Paper, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, p.21.

## Migração intraregional na região da CEDEAO: tendências e desafios emergentes

Owusu, G., Agyei-Mensah, S. e Lund, R., 2008. *Slums of hope and slums of despair: Mobility And Livelihoods in Nima*. Accra : NorskGeografiskTidsskrift, 62, p.180-190.

Papastergiadis, N., 2000. *The Turbulence of Migration*. Polity Press, Cambridge.

Quartey, P., 2009. *Migration in Ghana: A Country Profile 2009*. Genebra : IOM. [pdf] Disponível: <[http://publications.iom.int/bookstore/free/Ghana\\_Profile\\_2009.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Ghana_Profile_2009.pdf)>.

Ratha, D., Mohapatra, S. e Scheja, E., 2011. *Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues*. World Bank Policy Research Working Paper, Washington DC: World Bank.

Ravallion, M., Chen, S. e Sangraula, P., 2007. *The urbanization of global poverty*. World Bank Research Digest, 1, 1, 8.

Rotte, R., Vogler, M. e Zimmermann, K.F., 1997. South-North refugee migration: Lessons for development cooperation. *Journal of Development Economics*, 1, p. 99-115.

Srivastava, R., 2005. India: internal migration and its links with poverty and development. Em: *Migration, Development and Poverty Reduction in Asia*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Swindell, K., 1977. Migrant groundnuts farmer in The Gambia: The persistence of a nineteenth century labour System. *International Labour Review*, 11 (4), p.452-472.

Teye, J.K. e Yebleh, M., 2014. Surviving without Economic Assets: Livelihoods of Liberian Refugees in the Buduburam Camp, Ghana. *Journal of International Migration and Integration*, DOI 10.1007/s12134-014-0352-6, Springer.

Yaro, J.A, 2008. *Migration in West Africa: Patterns, Issues and Challenges*. [Não publicado]

Zachariah, K. et al., 1980. *Demographic Aspects of Migration in West Africa*. World Bank Staff Working Paper, 1(414).

*Matthias Lücke*

## ***Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro? - O potencial de desenvolvimento da diáspora da África ocidental***

### *Introdução*

Os debates académicos e políticos sobre o impacto da migração no desenvolvimento económico nos países de origem dos migrantes arrastam-se há décadas (de Haas, 2007). Um tema recorrente é que as remessas dos migrantes não contribuem para o desenvolvimento a nível interno se forem usadas no consumo. Se os destinatários das remessas usassem o seu rendimento adicional disponível no investimento (em vez do consumo), o crescimento económico seria acelerado. Melhor ainda, se os migrantes regressassem aos países de origem, a sua presença aumentaria o volume de capital humano e promoveria o crescimento económico e o desenvolvimento ainda mais.

No presente documento, apresento uma visão mais subtil. Argumento que a chave para entender a contribuição da diáspora para o desenvolvimento do país de origem é adotar uma abordagem mais centrada no migrante. As decisões de migrar, enviar remessas, consumir, investir e regressar ao país de origem são todas tomadas pelos migrantes e pelos membros do seu agregado familiar em função das suas preferências e em resposta às condições prevalecentes. Entender como os migrantes e os membros do seu agregado familiar tomam estas decisões é o primeiro passo para formular intervenções políticas que reforcem as contribuições da diáspora para o desenvolvimento interno, incluindo na África ocidental.

## Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?

As experiências de muitos países de origem com grandes diásporas, bem como as atuais atividades ligadas ao desenvolvimento dos migrantes oeste-africanos, sugerem que a migração e as remessas contribuem para o crescimento económico e o desenvolvimento interno através de vários canais. Aqui, valho-me de um conceito amplo de “desenvolvimento humano” em sintonia com os Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD, especialmente o relatório intitulado “Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimento humanos” (2009). Na sua essência, desenvolvimento significa aumentar a capacidade das pessoas usufruírem de uma vida plena e realizada. Em termos operacionais, a redução da pobreza, a obtenção de níveis de habilitações superiores e o melhor acesso a cuidados de saúde são todos elementos importantes do desenvolvimento humano, para além dos indicadores tradicionais como o crescimento da produção total (PIB) e o rendimento disponível.

Além disso, o desenvolvimento humano através da migração e das remessas ocorre não só entre os indivíduos que permanecem no país de origem. Os próprios migrantes estão no centro do desenvolvimento humano quando vão para o estrangeiro, já que obtêm acesso a postos de trabalho mais bem remunerados, ensino de qualidade para os seus filhos, melhores cuidados de saúde para si e para as suas famílias, etc.

Nos seus países de origem, os migrantes contribuem para o desenvolvimento humano, em primeiro lugar, através das suas remessas (financeiras ou em espécie) para familiares e amigos. Tais remessas aumentam o rendimento disponível dos destinatários e são frequentemente despendidos em bens de consumo essenciais como alimentos, propinas e despesas médicas.

No entanto, os benefícios das remessas financeiras em termos de desenvolvimento humano não se ficam pelos destinatários imediatos. Através de, pelo menos, três canais, as remessas financeiras resultarão em salários reais mais elevados para todos os trabalhadores: o primeiro, através de maior procura de produtos e serviços produzidos localmente; o segundo, através da redução da concorrência na disputa das oportunidades de trabalho, à medida que os migrantes e alguns destinatários das remessas abandonam a força de trabalho; e o terceiro, através do incremento das receitas fiscais públicas, graças a maiores importações (que estão sujeitas não só a direitos alfandegários mas também a impostos especiais sobre o consumo e impostos sobre o valor acrescentado). Os efeitos indiretos do envio das remessas financeiras serão tanto mais importantes quanto maior for o seu valor económico.



Em segundo lugar, os migrantes contribuem para o desenvolvimento humano interno através das suas remessas “sociais”. No estrangeiro, os migrantes são confrontados com diferentes hábitos e valores sociais, políticos e culturais, incluindo padrões de fertilidade, ambições educativas para os filhos, papéis em função do género, oportunidades de participação política e transparência das instituições públicas. As experiências em muitos corredores migratórios mostram que os migrantes podem “remeter” novos valores para os seus familiares no país de origem. Por exemplo, depois de terem conhecimento de oportunidades de participação política, altos padrões de qualidade de serviços públicos e burocracias transparentes a partir de familiares migrantes no estrangeiro, os indivíduos em alguns países começaram a exigir mais dos seus governos, políticos e prestadores de serviços públicos (Omar Mahmoud et al., 2013).

Em terceiro lugar, muitos migrantes sustentam não só os seus familiares, mas também apoiam comunidades mais vastas no país de origem (remessas “coletivas”; Goldring, 2004). Por exemplo, por força do papel das redes de migrantes, os migrantes de uma dada localidade no país de origem tendem a congregar-se frequentemente na mesma cidade no estrangeiro. É, por isso, natural que se deem as mãos e unam esforços no sentido de financiar projetos comunitários (escolas, etc.) no país de origem. Muitos profissionais do setor médico disponibilizam apoio material e técnico a hospitais. Recentes debates no seio da comunidade de desenvolvimento sobre as políticas das diásporas centraram-se nas remessas coletivas.

Em quarto lugar, se os migrantes regressarem definitivamente ao país de origem e permanecerem economicamente ativos, trarão consigo as aptidões e habilitações eventualmente adquiridas no estrangeiro. O conseqüente “afluxo de cérebros” pode compensar a fuga de cérebros que ocorre quando os migrantes são mais qualificados do que a média da população residente.

No presente documento, avalio como os migrantes da África ocidental contribuem para o desenvolvimento humano interno através destes canais. Identifico obstáculos a uma contribuição ainda maior e a possíveis intervenções políticas, particularmente na UE, para superar estes obstáculos e para reforçar o impacto do desenvolvimento da diáspora da África ocidental.

Mais adiante na segunda secção, preparo o terreno examinando a extensão da migração e das remessas recebidas em cada Estado membro da CEDEAO. Na terceira secção, analiso os elementos disponíveis para a África ocidental

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

sobre os efeitos no desenvolvimento das remessas financeiras, sociais e coletivas, a fuga de cérebros por força da emigração de profissionais e a migração de retorno. Na quarta secção, discuto as implicações desta análise para as intervenções políticas pela UE, seus Estados membros, outros países de destino, governos do país de origem e comunidade de doadores.

Aplica-se a esta análise uma reserva importante. Muito embora a migração, as remessas e a migração de retorno possam contribuir para o desenvolvimento humano, a produção sustentável e o crescimento do rendimento (e, logo, o progresso do desenvolvimento humano a longo prazo) dependem essencialmente de um clima de investimento propício. A não ser que os retornos privados do investimento no capital físico e humano reflitam as correspondentes contrapartidas sociais, os investidores potenciais (domésticos, migrantes ou internacionais) abster-se-ão de investir. O primado da lei e a prestação de serviços públicos de elevada qualidade, incluindo infraestruturas físicas e sociais, com uma boa relação custo-eficácia, são ingredientes essenciais de um clima de investimento propício. Os efeitos no desenvolvimento da migração e das remessas podem complementar, mas nunca substituir-se às instituições promotoras do crescimento no país de origem.

## ***Migração e remessas na África ocidental***

### ***Volume de migrantes***

Infelizmente, todos os dados disponíveis em matéria de migração e remessas encontram-se envoltos num elevado grau de incerteza. A melhor fonte possível de dados sobre o volume de migrantes internacionais desagregados por países de origem e de destino é a matriz de migração bilateral do Banco Mundial relativa a 2010. Nesta base de dados, um indivíduo é definido como um migrante se tiver nascido fora do país de residência. Esta informação é compilada de vários censos nacionais e inquéritos aos agregados familiares. O estatuto de migrante não depende da cidadania atual – o que é útil quando muitos imigrantes se tornam cidadãos naturalizados no país de acolhimento mas continuam a manter contacto com o país de origem através de remessas, visitas, etc.

Esta definição adequa-se, em geral, à finalidade do presente documento, na medida em que se centra nas interações entre migrantes e residentes no país

de origem. No entanto, esta definição exclui (criticamente) os migrantes de segunda geração que nasceram no país de destino. Estes indivíduos podem manter contacto e apoiar os países de nascimento do país e, por conseguinte, constituem um importante grupo alvo para as políticas das diásporas. Não obstante, não constam dos dados sobre volumes de migrantes.

Em geral, a prevalência da migração (migrantes no estrangeiro em comparação com a população residente) na África ocidental é análoga ao mundo no seu conjunto, equivalendo a cerca de 3 por cento da população residente (tabela 1). No entanto, este valor médio esconde diferenças importantes ao longo da África ocidental. Na Nigéria (de longe o maior país da África ocidental), o número de migrantes no estrangeiro é apenas 0,6 por cento da população residente. Em contrapartida, a prevalência da migração na Libéria, Mali e Senegal ronda um décimo da população residente. Como seria previsível para uma pequena nação insular, a prevalência da migração em Cabo Verde aproxima-se dos 40 por cento.

Segundo as informações disponíveis, cerca de dois terços dos migrantes internacionais desta região vivem noutros países da África ocidental (5,8 dos 9,1 milhões). Quase 1,4 milhão de oeste-africanos vive na UE, com grandes comunidades especialmente em França e no Reino Unido por efeito das antigas relações coloniais. Não obstante, os migrantes na UE correspondem a menos de um por cento da população em todos os países da África ocidental exceto Cabo Verde (23 por cento), Senegal (4 por cento), Guiné-Bissau (3 por cento) e Gâmbia (2 por cento).

## **Remessas**

O volume das remessas em comparação com o produto doméstico (PIB) varia significativamente em toda a África ocidental (tabela 2) mas apenas excede 10 por cento do PIB no Mali (25,6 por cento) e Cabo Verde (10,1 por cento). Estes valores colocam a África ocidental entre os países menos dependentes das remessas à escala mundial (Banco Mundial, 2014). A proporção média para a África ocidental (4,1 por cento) é ultrapassada na Guiné, Guiné-Bissau, Nigéria (a despeito de um número relativamente pequeno de migrantes equivalente a 0,6 por cento da população), Senegal e Togo. As remessas da UE – que podem ser vistas como um indicador das ligações transnacionais entre a UE e a África ocidental – excedem 3 por cento do PIB apenas em Cabo Verde, Mali e Senegal. As modestas ligações transnacionais rimam com uma diáspora de dimensão diminuta (cf. secção anterior).

## Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?

Tabela 1: Volume de migrantes, 2010 (milhares de indivíduos)

Acima: destino Abaixo: Origem	França	UK	Outros países da UE	EUA	Outros países de alta renda	Nigéria	Outros países da África Ocidental	"Outros Países do Sul"	Res- to do mun- do	Total	em % da população total	
											UE/ Todos	
Benim	17	0	6	1	1	239	174	55	39	532	0,2	5,6
Burkina Faso	5	0	17	1	1	8	1.374	168	4	1.578	0,1	10,2
Cabo Verde	23	0	90	21	2	4	10	6	35	193	23,3	39,5
Costa do Marfim	71	4	33	9	5	4	928	113	4	1.172	0,6	6,2
Gâmbia	1	5	28	7	2	7	12	2	0	65	2,1	3,9
Gana	5	97	120	111	29	186	224	50	4	825	0,9	3,4
Guiné	22	0	23	6	3	6	414	52	6	533	0,4	4,9
Guiné-Bissau	9	1	39	1	0	5	49	7	2	111	3,0	7,0
Libéria	1	2	12	67	4	19	290	37	0	432	0,4	10,9
Mali	69	0	25	3	1	133	630	99	53	1.014	0,7	7,2
Níger	4	0	3	1	0	88	210	41	40	387	0,0	2,4
Nigéria	3	151	157	211	23	0	143	47	266	1.001	0,2	0,6
Senegal	91	1	142	17	4	5	241	41	95	637	4,1	11,1
Serra Leoa	1	23	19	18	7	4	175	22	0	267	0,3	2,1
Togo	22	1	26	4	2	116	150	34	15	369	0,8	5,9
TOTAL	344	285	739	478	85	824	5.023	773	564	9.117	0,5	3,0

Nota: «Outros Países do Sul» pode incluir Ghana.

Fonte: Matriz de migração bilateral do Banco Mundial - <http://go.worldbank.org/JITC7NYTT0>; WDI.

Tabela 2: Remessas recebidas, 2012 (milhões de dólares dos EUA)

Acima: destino	Francia	UK	Outros países da UE	EUA	Outros países de alta renda	Nigéria	Outros países da África Occidental	Res- to do mun- do	Total	remessas em % do PNB da UE / To- dos
<b>Abaixo: Origem</b>										
Benim	12	0	4	1	21	73	49	18	179	0,2 2,4
Burkina Faso	1	0	4	0	18	1	106	1	130	0,0 1,2
Cabo Verde	24	0	88	24	7	3	7	24	177	6,4 10,1
Costa do Marfim	41	2	19	6	38	1	216	2	325	0,3 1,3
Gâmbia	2	9	46	14	6	5	8	0	89	0,1 0,2
Gana	1	25	31	33	15	21	24	1	152	1,0 2,7
Guiné	8	0	8	3	10	1	45	1	75	1,9 9,1
Guiné-Bissau	5	0	21	0	2	1	11	1	42	2,9 4,6
Libéria	2	4	24	166	39	10	126	0	372	0,3 3,6
Mali	73	0	25	4	50	49	213	29	444	5,7 25,6
Niger	4	0	4	2	18	27	58	11	122	0,1 1,8
Nigéria	74	3.842	3.906	6.126	1.335	0	1.744	3.540	20.568	1,7 4,5
Senegal	290	3	429	61	88	7	333	156	1.367	5,1 9,7
Serra Leoa	0	14	12	13	10	1	28	0	79	0,7 2,1
Togo	41	1	51	8	35	76	90	17	321	2,4 8,2
<b>TOTAL</b>	<b>580</b>	<b>3.902</b>	<b>4.672</b>	<b>6.463</b>	<b>1.693</b>	<b>275</b>	<b>3.060</b>	<b>3.799</b>	<b>24.443</b>	<b>1,5 4,1</b>

Fonte: World Bank bilateral remittances matrix - [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Bilateral\\_Remittance\\_Matrix\\_2012.xlsx](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Bilateral_Remittance_Matrix_2012.xlsx); WDI

## ***Migração clandestina da África ocidental para a UE***

Os migrantes oeste-africanos deparam com diferentes regimes de imigração nos vários países de destino. No âmbito da CEDEAO, a liberdade de circulação dos trabalhadores foi aparentemente estabelecida de maneira geral, embora persistam alguns obstáculos burocráticos (Adepoju, Boulton, Levin, 2008). Os países de alto rendimento, incluindo a UE, oferecem poucas oportunidades de entrada legal aos oeste-africanos que procuram emprego. Por conseguinte, para além do estudo na UE e do agrupamento familiar, a migração clandestina é uma das poucas hipóteses abertas aos trabalhadores migrantes da África ocidental.

Existe extensa informação qualitativa (Yeboah, 2014) que aponta que a África ocidental tem sido o ponto de partida de várias rotas migratórias clandestinas para a UE. Embora as ilhas Canárias fossem durante vários anos um importante ponto de entrada na UE, atualmente a rota através do deserto do Sara e dos enclaves espanhóis no Norte de África ou por barco para Itália ou Malta parece ser a mais importante. Apesar de alguns migrantes conseguirem provavelmente entrar nos Estados membros da UE sem serem detetados, outros solicitam asilo político quando são apanhados pelas autoridades. Por conseguinte, o número de novos pedidos de asilo na UE apresentados por cidadãos da África ocidental dá uma indicação da extensão da migração clandestina (tabela 3).

Desde 2008, os cidadãos da África ocidental representam aproximadamente um em cada dez novos pedidos de asilo na UE, com significativas flutuações de ano para ano. Embora os nigerianos constituíssem o grupo mais numeroso, os cidadãos da Costa do Marfim, Gâmbia, Gana e Guiné também eram proeminentes. No período de seis anos entre 2008 e 2013, a UE recebeu aproximadamente 160 000 novos pedidos de asilo de oeste-africanos. Quando comparado com 1,4 milhão de imigrantes da África ocidental na UE em 2010, este número relativamente elevado sugere que muitos mais oeste-africanos migrariam para a UE se o pudessem fazer em condições de segurança.

A migração clandestina através do Sara e do mar Mediterrâneo suscita preocupações de ordem humanitária relacionadas com o risco de morte em resultado do tráfico de seres humanos. Ao mesmo tempo, no espírito de uma abordagem mais centrada no migrante para analisar a migração clandestina, seria necessário saber se os migrantes estão conscientes destes riscos. Não estando, uma intervenção política útil seria fornecer informação fiável sobre

**Tabela 3: UE28 - Novos pedidos de asilo por nacionalidade, 2008-2013**

<b>Cidadania</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Benim	195	185	195	245	285	285
Burkina Faso	750	415	260	1.030	445	555
Cabo Verde	5	5	5	15	15	10
Costa do Marfim	2.305	1.470	1.345	5.165	2.420	2.330
Gâmbia	890	1.005	940	1.235	1.395	3.345
Gana	2.515	1.500	1.015	4.710	1.995	2.150
Guiné	1.650	3.730	4.440	5.560	4.480	5.590
Guiné-Bissau	60	245	265	385	340	565
Libéria	290	280	240	280	155	180
Mali	660	1.045	885	3.980	2.325	6.440
Níger	340	190	170	930	300	295
Nigéria	8.980	7.735	5.435	12.225	6.725	10.155
Senegal	260	545	720	1.945	2.265	2.785
Serra Leoa	490	560	525	750	660	740
Togo	940	510	610	745	575	670
Total CEDEAO	20.330	19.420	17.050	39.200	24.380	36.095
Total: países de origem	153.980	196.765	207.440	263.640	278.815	377.440

Fonte: Eurostat database - migr\_asyapociza.

## Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?

a migração clandestina para que os indivíduos possam tomar decisões mais informadas. Por outro lado, se as pessoas optarem pela migração clandestina mesmo conhecendo os riscos, as possíveis respostas às preocupações de ordem humanitária envolveriam criar rotas mais seguras para refugiados ou mais oportunidades de migração legal.

Embora existam poucas provas fatuais sobre a motivação e as atitudes perante o risco dos migrantes potenciais da África ocidental, um estudo sugere que muitos deles estão perfeitamente conscientes dos riscos e estão dispostos a aceitá-los. Num inquérito realizado em meio urbano no Senegal (Mbaye, 2013, figura 1), de entre um grande número de indivíduos interessados em migrar, aproximadamente um em cada quatro disse que o faria ilegalmente, se necessário. Quando inquiridos sobre o risco de morte que estariam dispostos a aceitar para emigrar, a resposta média neste grupo foi de 25%.

Reconhecendo embora que dispor de mais dados seria útil, este estudo sugere que a maioria dos migrantes clandestinos “tem uma ideia dos riscos que corre”. Esta afirmação também é plausível porque a informação sobre a situação de muitos migrantes clandestinos é objeto de ampla divulgação na internet e nos meios internacionais. Se os Estados membros da UE estão preocupados com o lado sombrio da migração clandestina que entra pelo Mediterrâneo, precisam de eliminar as grandes diferenças em termos de oportunidades económicas entre a África ocidental (e outros países em desenvolvimento) e a UE. Em geral, se os migrantes clandestinos confiam em serviços de intermediários obscuros e meios de transporte pouco seguros não é porque são enganados. Pelo contrário, esta é a sua única rota (ou a preferida) em direção à Europa para poderem aproveitar as oportunidades económicas que nela existem.

## *Efeitos do desenvolvimento*

A migração e as remessas podem afetar o desenvolvimento humano na África ocidental através de uma variedade de canais. Neste capítulo, examino o papel das remessas familiares, sociais e coletivas, juntamente com a migração de retorno, com base nas limitadas provas fatuais disponíveis para a África ocidental, bem como nas experiências pertinentes de outros países de emigração. O PNUD (2009) sumariza concisamente a extensa literatura sobre o assunto.



## ***Remessas para a família: efeitos diretos (ao nível do agregado familiar)***

Muitos debates sobre os efeitos das remessas no desenvolvimento centram-se na questão de “como as remessas são despendidas”. Esta questão aparentemente inócua suscita vários problemas teóricos e metodológicos que afetam a interpretação dos resultados empíricos, bem como o debate sobre as intervenções políticas.

Em primeiro lugar, ao nível mais básico, o dinheiro é considerado fungível. Por conseguinte, uma pergunta muito mais significativa é como os gastos dos agregados familiares que recebem remessas diferem dos sem remessas. Num inquérito, pode perguntar-se: “Desde que recebe remessas, que gastos faz agora que não fazia antes?”

Em segundo lugar, mesmo esta abordagem modificada não contempla o facto de as remessas não serem exógenas às circunstâncias do agregado familiar destinatário. Por exemplo, um membro de um agregado familiar pode adoecer e solicitar aos potenciais remetentes de fundos que deem uma contribuição (adicional) para fazer face a tal emergência. Neste exemplo, a necessidade de gastos adicionais em cuidados de saúde leva a remessas mais elevadas. Trata-se do reverso do argumento mais comum que o acesso às remessas (ou outros rendimentos adicionais) permite o aumento da despesa em cuidados de saúde.

Em terceiro lugar, o acesso às remessas (ainda que limitadas a emergências de saúde) pode desincentivar o trabalho ou outras atividades geradoras de rendimento. Os membros dos agregados familiares com remessas podem trabalhar menos, especialmente quando o salário potencial é baixo em comparação com as remessas. Também podem dedicar menos tempo à educação, possivelmente porque têm acesso a uma rede de migrantes e estando na expectativa de migrar as vantagens da educação são para eles inferiores às de outros indivíduos. Por outro lado, as remessas podem obviar às restrições de crédito. Uma maior segurança financeira pode permitir que os agregados familiares se exponham a maior risco de investimento, aplicando mais na educação, agricultura familiar e outras atividades. Estes efeitos podem não ser explícitos. Por exemplo, Luecke e Stoehr (2013), no que se refere aos agregados familiares na Moldávia, concluíram que é menos provável que os jovens com um progenitor migrante na Rússia frequentem o ensino pós-

## Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?

secundário – presumivelmente porque as vantagens de prosseguir a educação na Moldávia são diminutas quando, seja como for, se está destinado ao trabalho manual na Rússia. Em contrapartida, é mais provável que as jovens com um progenitor migrante na Europa ocidental estudem – talvez porque estão mais inclinadas a ver a educação complementar como portas que se abrem ao emprego na Europa ocidental ou a empregadores internacionais na Moldávia.

Em quarto lugar, as remessas são geralmente recebidas de um migrante membro da família alargada. A decisão de migrar depende de um grande número de características observáveis ou não. Por conseguinte, mesmo comparando de forma abrangente os padrões de rendimento e os padrões de despesa dos agregados familiares destinatários e outros, temos de estar conscientes de que os agregados familiares destinatários (com migrantes nas famílias alargadas) podem ser diferentes em termos de características não observadas (por exemplo, a sua disposição para assumir riscos ou a sua preferência pelo bem-estar material em detrimento de outros elementos da qualidade de vida) e que estas diferenças não observadas (e não a migração e as remessas) podem ser responsáveis por algumas das divergências em termos de resultados.

À luz destas reservas, o que se sabe sobre o impacto das remessas para a família no desenvolvimento humano ao nível do agregado familiar? Em primeiro lugar, está provado em muitos países com forte emigração, incluindo a África ocidental, que os agregados familiares com remessas têm menos probabilidades de viver em pobreza absoluta. Este ponto é menos óbvio do que pode parecer. Migrar é quase sempre dispendioso. Por conseguinte, os agregados familiares muito pobres podem não ter a possibilidade de enviar migrantes para o estrangeiro e, por conseguinte, não receber as remessas que os tirariam da pobreza absoluta. Em algumas regiões do mundo, esta limitação é reduzida porque os migrantes podem optar por diferentes países de destino em função dos meios financeiros. Por exemplo, na África ocidental, os migrantes podem estar preparados para mudar-se para um outro país da CEDEAO de forma menos dispendiosa e continuar a beneficiar de uma diversificação de fontes de rendimento e talvez de salários mais elevados do que no país de origem (Ratha, Shaw, 2007). Em contrapartida, a migração clandestina para a Europa pode custar vários milhares de euros e ficar fora do alcance financeiro de muitos agregados familiares pobres da África ocidental.

Em segundo lugar, os agregados familiares com remessas tendem a gastar mais na educação dos membros mais jovens da família. Tal pode envolver

um volume superior de despesas em uniformes escolares, livros de estudo e outros materiais didáticos e tornar (esperemos) a aprendizagem mais produtiva. Também pode envolver maiores taxas de inscrição, particularmente no ensino secundário e terciário (embora o efeito oposto também tenha sido observado quando receber remessas implica o acesso a oportunidades de migração e as vantagens da educação nos mercados de trabalho externos são consideradas reduzidas). Também há provas de que os agregados familiares com remessas usam mais serviços de saúde do que os demais agregados. Em conjunto, é patente que as remessas promovem o desenvolvimento humano entre os agregados familiares destinatários através de redução da pobreza e de formação de capital humano.

Em contrapartida, os dados são heterogêneos quanto às remessas resultarem em adicional investimento empresarial por agregado familiar destinatário ou os próprios migrantes investirem em negócios no país de origem. A noção subjacente é (pelo menos implicitamente) que (i) o investimento é baixo principalmente porque os investidores potenciais enfrentam restrições de crédito, ao mesmo tempo que (ii) as remessas ajudam a superar estas restrições. Em alguns países da América central, constatou-se que o investimento nas pequenas e médias empresas (PME) estava ligado às remessas dos migrantes (Bobevea, 2005). No entanto, em muitos países com forte emigração, o investimento nas PME é reduzido principalmente porque o ambiente empresarial não é propício (no mínimo) às empresas formais. O acesso ao financiamento através das remessas não pode normalmente compensar um deficiente ambiente empresarial.

### ***Remessas para a família: efeitos indiretos (ao nível da economia)***

Em muitos países da África ocidental, as remessas têm dimensão suficiente em relação ao PIB (digamos, mais de 4 por cento do PIB) para operarem efeitos visíveis no “equilíbrio geral” (tabela 2 acima). Ao nível da economia, as remessas incrementam o rendimento disponível do agregado familiar. Os consumidores quererão gastar o rendimento adicional em bens transacionáveis (que podem ser importados), bem como em bens e serviços não transacionáveis (que, por definição, têm de ser produzidos internamente). A maior procura de bens e serviços não transacionáveis deve ser satisfeita expandindo os setores que

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

os produzem, criando mais emprego quando exista inicialmente desemprego ou aumentando os salários se for necessário atrair trabalhadores de outros setores.

Este processo tem sido descrito como a “doença holandesa”, com base na experiência dos Países Baixos com as exportações de gás natural nos anos 1950. Alguns observadores consideram-no tóxico porque os salários mais elevados (na ausência de desemprego) reduzem a competitividade das exportações de produtos transformados (bem como agrícolas) e, por conseguinte, retardam o desenvolvimento da indústria e a formação de capital humano associada. No entanto, afigura-se implausível argumentar que os salários são “demasiadamente altos” na África ocidental. A redução da pobreza requer salários mais elevados e mais postos de trabalho. A maior procura de bens e serviços não transacionáveis produzirá exatamente isso. Desta sorte, não só os destinatários imediatos serão beneficiados pelas remessas, mas também todos os trabalhadores em vários setores da economia.

### ***Remessas sociais***

As remessas sociais foram definidas como as normas, práticas, identidades e capitais sociais (Levitt, Lamba-Nieves, 2011, 3) que os migrantes podem transferir para as suas famílias, amigos e outros indivíduos no país de origem. Se os migrantes viverem em sociedades com alto grau de desenvolvimento humano, é concebível que transfiram normas e práticas como a aversão à corrupção e o interesse na participação política, que irão apoiar a reforma política e económica na África ocidental. Nestes moldes, o Centro Norte-Sul (2006) defende que as remessas sociais para o continente africano encerram grande potencial mas este tem sido insuficientemente reconhecido até à data. Além disso, a implementação padece de insuficiências por parte dos governos do país de origem e de acolhimento, bem como das próprias organizações da diáspora.

Infelizmente, há poucos dados empíricos quanto às dimensões e aos efeitos das remessas sociais na África ocidental. De modo mais geral, de Haas (2007, 23) assinala que não há garantia de que as novas normas e práticas adquiridas pelos migrantes no estrangeiro contribuam sempre para o desenvolvimento humano. Por exemplo, a diáspora pode apoiar a construção da paz em países em situação de conflito, mas também pode financiar conflitos violentos no país

de origem. Levitt e Lamba-Nieves (2011) frisam do mesmo modo que, se os migrantes adotarem valores como consumismo, dando menos importância aos laços familiares, muitos observadores considerariam tal facto como problemático.

As experiências de outros países demonstram a relevância das remessas sociais em termos quantitativos ainda que os seus efeitos no desenvolvimento dependam do país de destino dos migrantes. Fargues (2006) observa que, considerando todos os países e regiões no Norte de África e Turquia, a fertilidade declinou mais onde a prevalência migratória para a Europa ocidental era mais alta e menos onde se registou uma emigração mais ampla para os países do Golfo. Na área da reforma política, Omar Mahmoud et al. (2013) indicaram que, na Moldávia, os círculos eleitorais com alta prevalência migratória para o ocidente tendiam a apoiar os partidos não comunistas favoráveis à integração na UE, enquanto os círculos com pouca migração ou com migração para a Rússia eram mais pró-comunistas.

### ***Remessas coletivas***

As remessas coletivas podem ser definidas em traços largos como quaisquer transferências – financeiras ou sociais – destinadas a beneficiar não só um agregado familiar individual, mas toda uma comunidade (bairro, município, nação). Os remetentes podem ser indivíduos ou grupos como uma associação da cidade natal. Os destinatários podem ser organizações comunitárias, governos locais ou organizações não-governamentais nacionais.

Existem provas empíricas que muitos membros da diáspora apoiam projetos comunitários na África ocidental – por exemplo, organizando e financiando a construção de uma creche ou escola na cidade natal. Quando as organizações da diáspora estão envolvidas, estas são frequentemente geridas pelos próprios membros durante as horas livres. A cooperação formal com doadores oficiais é rara, na medida em que exigiria funções administrativas especializadas e uma organização profissional (IRIN, 2014). Muito embora muitos países de origem mantenham fundos de investimento social que igualam as doações dos migrantes com contribuições públicas ou privadas (Bobeva, 2005), tais fundos são aparentemente raros na África ocidental.

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

Quanto às remessas coletivas não financeiras, existem provas empíricas mas sem dados estatísticos coerentes ou estratégia política. Alguns académicos cooperam com universidades no país de origem nas áreas da investigação e do ensino. Médicos têm prestado serviços de saúde (IRIN, 2014). Alguns políticos reformistas na África ocidental têm solicitado e recebido apoio da diáspora, nomeadamente de proeminentes membros da diáspora que assumem cargos no governo do país de origem (sobre o caso da Libéria: Antwi-Boateng, 2011).

## ***Facilitação do comércio e do investimento entre países de origem e de destino***

As diásporas migrantes podem contribuir para reduzir o custo das transações económicas internacionais como comércio, investimento direto e, talvez, outros fluxos de capital. Por exemplo, “lojas étnicas” que oferecem produtos típicos e artesanais a emigrantes no país de acolhimento podem servir de canal de exportação para os produtores do país de origem. Inversamente, a comercialização de exportações do país de destino para o país de origem pode beneficiar dos conhecimentos dos emigrantes. Os migrantes que visitam ocasionalmente o país de origem compram serviços de turismo.

A diáspora pode desempenhar um papel semelhante no investimento direto no país de origem. Instalar-se num país estrangeiro envolve custos associados ao grau de diferenças jurídicas, linguísticas, culturais, etc. Os migrantes que conhecem os dois países podem ajudar a limitar tais custos (ver em Carling, 2008, uma análise global da experiência de Cabo Verde).

Em última análise, no entanto, o montante de investimento direto dependerá não só de os migrantes conseguirem reduzir o fosso cultural, mas também, e ainda mais importante, de o ambiente empresarial ser fundamentalmente sólido. A extração de recursos pode ser rentável em praticamente quaisquer circunstâncias desde que os rendimentos obtidos dos recursos tenham dimensão suficiente – mas os benefícios para a população local dependem do ambiente empresarial e político. No entanto, verifica-se intensa competição entre países para o investimento direto estrangeiro (IDE) na indústria transformadora, especialmente para o IDE “vertical” que gera novas exportações de produtos transformados (ao invés do IDE “horizontal” que serve principalmente o

mercado local). Ter uma diáspora nos países certos pode ser uma vantagem para atrair IDE, mas as condições locais serão fundamentais.

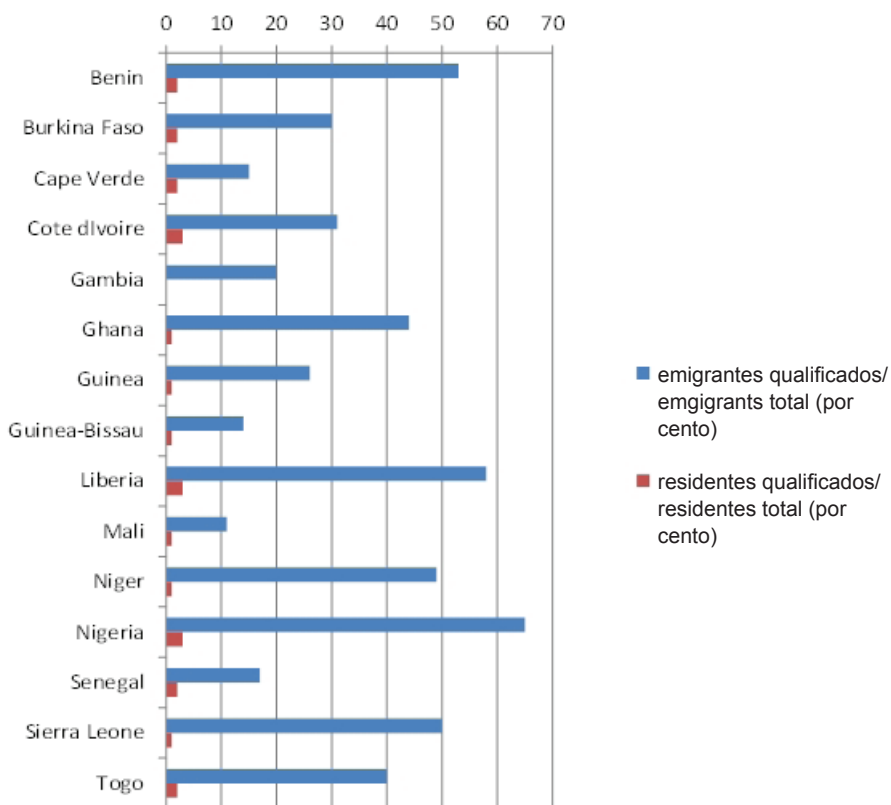
## ***Fuga de cérebros***

Há várias décadas que tem sido manifestada preocupação pelo facto de trabalhadores altamente qualificados de países em desenvolvimento serem atraídos por trabalho mais bem pago no estrangeiro – às vezes ativamente, através de políticas de imigração seletivas dos países de alto rendimento. A nível interno, a sua falta pode retardar o desenvolvimento económico e social se a emigração implicar a escassez de competências essenciais. Alguns exemplos conhecidos referem-se à África ocidental, como a emigração de pessoal médico do Gana para o Reino Unido.

Ainda que a fuga de cérebros possa ser concetualizada de diferentes formas, é curioso verificar que, em toda a África ocidental, a percentagem de indivíduos com formação universitária entre os migrantes é bastante superior à da população geral (figura 1). Por conseguinte, uma grande proporção de indivíduos com um elevado nível de formação nascidos em cada país vive no estrangeiro (por exemplo, Costa do Marfim e Níger: 6 por cento; Gana: 47 por cento; Serra Leoa: 53 por cento). Não é claro se estes números são representativos de todos os emigrantes ou tendenciosos a favor da diáspora nos países de alto rendimento. Seja como for, o nível de educação formal da diáspora da África ocidental na Europa será no mínimo tão alto como sugere a figura 1.

Revela-se difícil formalizar analiticamente os efeitos negativos da fuga de cérebros. A título de exemplo, consideremos a fuga de cérebros de pessoal médico. Várias condições rigorosas devem subsistir para que as restrições à emigração de médicos (presumivelmente, um cenário que alguns observadores contemplam) conduzam a melhores resultados de saúde no terreno. Em primeiro lugar, os médicos que deixam de poder emigrar receberam formação em medicina, mesmo sem a perspectiva de obter remunerações mais elevadas através da emigração. Em segundo lugar, têm de existir localmente oportunidades de emprego – de preferência nas zonas rurais onde são mais necessários. Em terceiro lugar, os médicos adicionais devem ter acesso a recursos complementares como infraestruturas físicas, pessoal de apoio, etc.

**Figura 1: Fuga de cérebros - indivíduos com formação universitária na população residente em comparação com migrantes, 2000**



Fonte: African Development Bank (2011, anexo 2).

Quanto à primeira condição, a “nova” nova economia da migração de mão-de-obra (Stark, Helmenstein, Prskawetz, 1998) salienta que os indivíduos tendem a adquirir a sua educação com base nas remunerações esperadas. Além disso, é provável que os indivíduos com um melhor grau de formação tenham maiores probabilidades de migrar para um país de alto rendimento e de exercer uma atividade mais bem remunerada. Por conseguinte, se as oportunidades de migração melhorarem com o tempo, mais pessoas terão um nível de educação mais elevado e mais emigrarão. Ao mesmo tempo, um maior número de indivíduos com alto nível de formação do que no passado também pode optar



por permanecer no país de origem. Mas, para que tal aconteça, é necessário que esteja reunida uma constelação de parâmetros: oportunidade de migração bem-sucedida se altamente qualificado; diferença salarial internacional; nível de educação da população; dimensão do país, etc. Beine, Docquier e Rapoport (2003) calibram um modelo similar com dados de um grande número de países em desenvolvimento. Concluem que os países com baixos níveis de capital humano e reduzidas taxas de migração de trabalhadores qualificados tendem a beneficiar de uma modesta fuga de cérebros (incluindo o Gana, o único país da África ocidental presente na amostra).

Quanto à segunda e terceira condições (postos de trabalho e recursos complementares para os médicos no país de origem), Docquier e Rapoport (2011) analisam estudos quantitativos das determinantes da migração por médicos em todos os países em desenvolvimento. A emigração é determinada por ordenados baixos (bem como taxas elevadas de prevalência de VIH, que podem ser um indicador de condições de trabalho arriscadas e insatisfatórias). Um número reduzido de médicos no terreno não conduz necessariamente a resultados menos favoráveis em termos de saúde, mas o mesmo não se poderá dizer de uma prevalência emigratória mais alta entre médicos – talvez devido às más condições de trabalho que estão geralmente associadas à elevada emigração. Em suma, estes estudos dão a entender que os sistemas de saúde subfinanciados e mal geridos são os principais responsáveis por maus resultados sanitários. A emigração dos médicos é um sintoma dos problemas subjacentes e não uma causa independente dos maus resultados (OCDE, 2007, chega a uma conclusão similar baseada numa avaliação abrangente das provas empíricas).

Não contemplamos ainda o custo fiscal da formação do pessoal médico. Se os contribuintes nos países de origem suportam a maioria dos custos de formação enquanto os migrantes médicos e os contribuintes nos países de acolhimento lucram mais com essa formação, estaremos perante uma situação distorcida. Os países de origem podem querer limitar a formação médica gratuita aos estudantes que se comprometem a trabalhar no país durante vários anos. Os países de acolhimento podem querer usar a assistência ao desenvolvimento para ajudar a criar e financiar a formação em medicina nos países em desenvolvimento em benefício dos doentes de ambos os países.

Seja como for, não é viável politicamente, nem possível tecnicamente, reduzir a migração de trabalhadores altamente qualificados mediante medidas

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

administrativas. Uma atitude mais construtiva é incentivar e apoiar os esforços envidados por membros individuais e organizações da diáspora no sentido da utilização das qualificações contribuindo para o desenvolvimento humano no país de origem (secção “Remessas coletivas” supra; quanto às intervenções políticas ver secção “Reforço dos incentivos às remessas coletivas e à participação da diáspora” mais adiante).

### ***Migração de retorno***

Alguns observadores apontam para a migração de retorno como forma de utilizar a educação e as qualificações dos membros da diáspora no desenvolvimento humano do país de origem. Para avaliar realisticamente as perspectivas de promover a migração de retorno, é útil pensar nas condições em que os migrantes que decidiram livremente deixar o país de origem há muitos anos podem agora decidir regressar.<sup>1</sup>

Uma consideração importante é o padrão de migração que foi inicialmente previsto e como ele evoluiu ao longo dos anos. Em muitos países, alguns migrantes (pelo menos) trabalham temporariamente no estrangeiro enquanto a família nuclear permanece no país de origem. Neste caso, a migração de retorno é não só parte do plano original, mas também serve de conclusão natural ao episódio de migração porque não há um agregado familiar permanente no país de acolhimento e o migrante está separado dos seus entes queridos enquanto no estrangeiro. Na África ocidental, uma grande percentagem da mobilidade no espaço da CEDEAO é presumivelmente temporária nesta aceção.

Um outro grupo de migrantes que é proeminente em muitos países deixa o país de origem com um objetivo claramente definido de poupança, a crescer ao sustento permanente de dependentes e familiares (De Zwager, Gressmann, Gedeshi, 2010). Mesmo que prevejam inicialmente regressar ao país de origem no futuro, acabam por estabelecer uma presença mais permanente no estrangeiro, incluindo a família nuclear. Enquanto alguns migrantes regressam de facto quando atingem o seu objetivo de poupança (por exemplo, dinheiro para comprar ou construir uma casa, investimento empresarial, compra de

1 Ammassari e Black (2001) e Tiemoko (2003) examinam mais circunstanciadamente as tipologias da migração de retorno.

um automóvel, pagamento de propinas universitárias), as preferências dos migrantes podem sofrer alteração com a experiência de vida no estrangeiro. Será também necessário convencer os membros da família nuclear (mulher, filhos) a regressar. Evidentemente, as condições de vida e as perspetivas económicas no país de origem devem ser favoráveis para que os migrantes regressem como originalmente planeado.

Por fim, muitos migrantes deixam o seu país de origem porque consideram as suas perspetivas pouco satisfatórias. A não ser que as condições mudem radicalmente, quer para eles no plano individual, quer para o país no plano global, é pouco provável que regressem antes da reforma, caso venha a acontecer. No contexto da África ocidental, é provável que muitos migrantes clandestinos para a Europa se enquadrem nesta categoria, já que acarreta não só um custo monetário elevado mas também risco de vida até chegarem à Europa.

São escassas as provas empíricas sobre a extensão da migração de retorno à África ocidental, a motivação dos retornados e as subsequentes atividades económicas. Black e Castaldo (2009, tabela 2) analisam uma amostra de 300 retornados no Gana e Costa do Marfim por volta do ano 2000 e concluem que a experiência de trabalho no estrangeiro é a mais significativa variável preditora de os retornados passarem a exercer uma atividade profissional como trabalhadores independentes. Maior poupança enquanto no estrangeiro e visitas mais frequentes a casa também desempenham um papel. Com base no mesmo estudo não-representativo, Black, King e Tiemoko (2003) concluem que, muito embora seja impossível quantificar o fenómeno, há um número discernível de retornados que criam e gerem uma empresa utilizando as competências obtidas graças ao trabalho no estrangeiro e às suas poupanças.

Para um pequeno grupo de indivíduos com alto nível de formação, a decisão de regressar pode não ser permanente mas temporária e fazer parte do seu modo de vida transnacional. Alguns académicos membros da diáspora têm aceitado cargos de alta responsabilidade no governo do país de origem, quando a tal convidados (Antwi-Boateng, 2011).

## *Implicações políticas*

Nesta secção, examino como a contribuição da diáspora para o desenvolvimento humano na África ocidental pode ser reforçada. Esta missão recai sobre uma grande variedade de interessados: migrantes individuais e organizações da diáspora, governos europeus e oeste-africanos, organizações regionais, doadores para o desenvolvimento, e sociedade civil. Centro-me na diáspora na Europa.

### ***Criação de mais oportunidades de migração legal para os Estados membros da UE***

Na secção “Efeitos do desenvolvimento”, analisámos vários canais através dos quais a migração, as remessas e outras interações com a diáspora podem contribuir para o desenvolvimento humano nos países de origem dos migrantes. Alguns destes possíveis efeitos positivos, como o maior investimento empresarial financiado pelas remessas, dependem das condições no país de origem, especialmente um ambiente empresarial propício. Ao mesmo tempo, os migrantes enviam invariavelmente remessas financeiras para os membros da família, o que aumenta o rendimento disponível, reduz a pobreza e, não raro, traduz um volume superior de despesas em educação e saúde. Mesmo os agregados familiares que não recebem remessas tendem a desfrutar de melhores perspectivas de emprego e de salários mais elevados como resultado da maior procura de produtos e serviços produzidos localmente.

Neste sentido, quanto “mais” remessas, tanto “melhor” para o desenvolvimento humano na África ocidental. Acresce que muitos oeste-africanos arriscam a própria vida na tentativa de migrar ilegalmente para a Europa, já que as oportunidades de migração legal são muito escassas. Isto suscita a questão de saber se os Estados membros da UE podem oferecer mais oportunidades de migração legal que (i) promovam o desenvolvimento humano na África ocidental; (ii) constituam uma alternativa viável à imigração ilegal na perspectiva dos migrantes; e (iii) sejam politicamente exequíveis e (no mínimo) não sejam disruptivos para a economia do país de destino.

Em muitos Estados membros da UE, a integração no mercado de trabalho de muitos grupos de imigrantes continua a constituir um desafio. Os imigrantes

(tal como os cidadãos nacionais) sem o ensino secundário completo, um bom conhecimento da língua local e formação profissional adequada terão dificuldade em arranjar e conservar um emprego regular e poderão vir sobrecarregar a segurança social. Por conseguinte, os Estados membros da UE quererão provavelmente orientar as novas oportunidades migratórias para imigrantes potenciais comprovadamente qualificados para preencher postos de trabalho para os quais existe confirmada escassez de mão-de-obra no país de destino.

Esta abordagem, se aplicada, apelaria à criação de oportunidades de educação e formação na África ocidental que preparem os estudantes para trabalhar no estrangeiro ou no próprio país. Teria de assentar na cooperação bilateral entre os Estados membros da UE e os países da África ocidental numa base individual. A assistência dos doadores poderia servir para pagar alguns dos custos de formação. Embora os indivíduos selecionados para tal formação tenham de estar equipados para enfrentar os múltiplos desafios de uma experiência de migração internacional, a admissão a tais programas não deveria ser mais seletiva do que necessário. Caso contrário, os benefícios das novas oportunidades migratórias limitar-se-iam aos que já dispõem de uma relativa capacidade económica.

Os responsáveis políticos podem ter a tentação de restringir as novas oportunidades migratórias aos migrantes temporários ou circulares, por exemplo, limitando os participantes a um período máximo de permanência no país de destino. A migração circular é frequentemente vista como limitando o risco de os imigrantes se converterem num peso fiscal para o país de destino. Também pode facilitar o fluxo do capital humano de regresso ao país de origem (Abella, 2006).

No entanto, as experiências de muitos países com programas de migração supostamente temporária sugerem que tais restrições podem ser difíceis de implementar. Os imigrantes precisarão geralmente de algum tempo para se habituarem às condições de vida no país de destino e aos requisitos dos locais de trabalho. Se forem forçados a regressar pouco tempo depois, o programa tornar-se-á desinteressante tanto para os empregadores como para os trabalhadores. Os imigrantes também podem exceder o tempo permitido nos respetivos vistos e permanecer ilegalmente no país de destino, com o apoio tácito dos seus empregadores.

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

É plausível que os programas de migração circular funcionem bem quando os requisitos profissionais e as condições de trabalho forem normalizados (como nos cuidados de longo prazo prestados em lares privados ou em muitas atividades agrícolas). Também seria útil que os trabalhadores tivessem um incentivo para cumprir os termos do visto, por exemplo, porque tal seja uma condição prévia para o regresso ao país de destino no futuro – no verdadeiro espírito da migração circular (Gibson, McKenzie, 2010). Embora novas oportunidades migratórias da África ocidental para a UE sejam desejáveis (não sendo atraentes, ninguém as usará), a noção de migração circular e temporária deve ser abordada com muito cuidado.

### ***Reforço dos incentivos às remessas coletivas e à participação da diáspora***

As novas oportunidades de migração legal (ver secção anterior supra) fariam aumentar a dimensão da diáspora da África ocidental na Europa. Nesta secção, concentro-me na intensidade das interações entre as diásporas e os seus países de origem. Examinamos as medidas destinadas a reforçar a ligação afetiva entre os migrantes no estrangeiro e os seus países de origem, bem como as intervenções políticas para patrocinar as remessas coletivas na forma de apoio financeiro a projetos comunitários, bem como transferências de competências fundamentais através de interação pessoal.

Uma óbvia condição prévia para o sucesso das interações entre os países de origem e as suas diásporas é que os migrantes conservem uma identificação emocional com o seu país de origem – mesmo depois de viverem no país de acolhimento por muito tempo, possivelmente mesmo depois de adquirirem a cidadania do país de acolhimento. Um desafio particular é fomentar a fidelidade ao país de origem entre os migrantes de segunda geração. Os membros da diáspora criam frequentemente organizações próprias e podem não precisar de apoio do governo para o efeito. Ao mesmo tempo, seria pertinente que as embaixadas do país de origem nos países de destino se vissem como embaixadores não só junto dos governos e dos cidadãos do país de acolhimento, mas também junto das suas diásporas no local. Para além de prestarem serviços consulares eficientes, as embaixadas podem facilitar os intercâmbios culturais, servir de catalisadores para o ensino da língua do país de origem, interagir formalmente com os representantes da diáspora,

etc. Pode ser necessário recordar aos migrantes que os governos do país de origem estão empenhados em permanecer em contacto. Alguns países com forte emigração estão a criar portais web em colaboração com organizações da diáspora (e com o apoio de doadores) onde os migrantes podem registar o seu interesse em atividades particulares.

O envolvimento da diáspora no desenvolvimento e nas remessas coletivas poderia ser reforçado através de várias medidas. Em primeiro lugar, em muitos países de origem, os governos nacionais e os doadores criaram “fundos de investimento social” que complementam as doações dos migrantes (“remessas coletivas”) a projetos comunitários. Os doadores e os governos do país de origem podem advogar um regime fiscal mais favorável para as doações dos migrantes nos países de acolhimento; atualmente, as doações só são dedutíveis para efeitos fiscais quando canalizadas através de instituições de beneficência nacionais (país de acolhimento).

Em segundo lugar, algumas organizações da diáspora estão envolvidas na cooperação para o desenvolvimento com o apoio de doadores do país de acolhimento. Através da intensificação das suas atividades, as organizações da diáspora não só tiram proveito do produto das doações, como também podem explorar mais sistematicamente as competências profissionais e os conhecimentos locais dos membros da diáspora, a bem do êxito dos projetos de desenvolvimento que pretendam implementar. Pelos mesmos motivos, quando os doadores contratam especialistas para projetos de assistência técnica, deveriam pensar em recrutar membros da diáspora.

Em terceiro lugar, os membros da diáspora já transferem conhecimentos e competências numa variedade de formatos. Em particular, ao nível das universidades, muitos investigadores a trabalhar em países de acolhimento de alto rendimento contribuem para a formação e desenvolvem atividades de investigação conjunta com colegas nos países de origem. Seria útil dispor de oportunidades de financiamento adicionais para a condução de investigação conjunta por académicos experientes no contexto de um retorno temporário.

Em quarto lugar, as diásporas também afetam as políticas e estratégias do país de origem. Em alguns casos, políticos reformistas procuraram ativamente o apoio da diáspora e aumentaram a panóplia de talentos para pastas do governo indo buscar membros da diáspora. Uma questão difícil em muitos países é a representação política da diáspora no parlamento nacional. Enquanto a

## **Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?**

representação formal transmite a mensagem de que a diáspora é considerada como parte do processo político do país de origem, o facto é que os deputados da diáspora estarão a votar sobre questões (guerra e paz, por exemplo) que os afetam muito menos do que a população residente. Um compromisso razoável envolveria uma representação simbólica que reconheça que a carga fiscal e o resultado das decisões políticas incidem maioritariamente sobre a população residente e não sobre a diáspora.

### ***Criação de condições propícias ao retorno dos migrantes***

Qualquer pessoa que transponha as fronteiras nacionais confronta-se com dois conjuntos de leis referentes a impostos, seguros de saúde, pensões de velhice, outras transferências sociais, direito de residência, cidadania, etc. Embora tais leis possam (ou não) ser consistentes entre si no interior de cada país, é pouco provável que o sejam entre vários países. Identificar e harmonizar as inconsistências mais flagrantes facilitará a migração de retorno, especialmente quando os indivíduos têm uma vida “transnacional” e continuam a ser afetados pelos dois conjuntos de leis.

Uma preocupação amplamente reconhecida diz respeito à possibilidade de transferência dos direitos às pensões de velhice e outras prestações sociais. Se o retorno significar perder o acesso aos benefícios, é mais que provável que os migrantes não o queiram fazer. De igual modo, alguns programas do país de acolhimento ao incentivar a migração de retorno proibiam os retornados de voltar ao país (evidentemente, isto só se aplica aos migrantes que não possuem a cidadania do país de acolhimento). Tal regra é contraproducente: os migrantes podem querer regressar aos seus países de origem mesmo quando o futuro político ou a situação de segurança estão envoltos em incerteza – desde que lhes reste a alternativa de voltar ao país de acolhimento se a situação interna se deteriorar seriamente.



## Conclusões

No presente documento, argumento os seguintes pontos principais:

1. A migração e as remessas são geralmente benéficas para o desenvolvimento humano na África ocidental.
2. Os Estados membros da UE devem permitir mais imigração legal da África ocidental para reforçar aqueles benefícios.
3. Várias intervenções políticas nos Estados membros da UE e na África ocidental podem intensificar as contribuições da diáspora da África ocidental na Europa para o desenvolvimento humano dos seus países de origem.

Ao mesmo tempo, um progresso substancial do desenvolvimento humano na África ocidental não depende primariamente das interações com a relativamente pequena diáspora da África ocidental na Europa. Ao invés, o desenvolvimento humano requer um crescimento económico sustentável, que, por seu turno, exige um país dotado de um ambiente empresarial propício.

Uma reserva final: no presente documento, considero 15 países da África ocidental e as suas diásporas nos vários Estados membros da UE. Qualquer generalização ou extrapolação sobre grupos de indivíduos e países tão diversos é por demais arriscada. A fim de entender melhor como as conclusões gerais e as recomendações políticas do presente documento serão aplicáveis “no terreno”, impõe-se uma análise mais exaustiva por país.

## Referências

Abella, Manolo, 2006. Policies and best practices for management of temporary migration. Em: UN Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Symposium on international migration and development*. Turim, Itália, 28-30 junho 2006. [pdf] Disponível: <[www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium\\_Turin\\_files/P03\\_SYMP\\_Abella.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P03_SYMP_Abella.pdf)>.

Adepoju, Aderanti, Alistair Boulton e Mariah Levin, 2008. *Promoting integration through mobility: Free movement under ECOWAS*. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). s.l.: Mimeo.

Amassari, Savina e Richard Black, 2001. *Harnessing the Potential of Migration and Return to Promote Development. Applying Concepts to West Africa*. Genebra: OIM (Organização Internacional para as Migrações).

Antwi-Boateng, Osman, 2011. The Political Participation of the U.S.-Based Liberian Diaspora and Its Implication for Peace Building. *Africa Today*, Vol. 58, n°1, pp. 3-26.

Beine, Michel, Frédéric Docquier e Hillel Rapoport, 2003. *Brain Drain and LDCs' Growth: Winners and Losers*. IZA DP, Discussion Paper Series, n°819.

Banco Africano de Desenvolvimento, 2011. *The Role of the Diaspora in Nation Building: Lessons for Fragile and Post-Conflict Countries in Africa*. s.l.: Mimeo.

Black, Richard e Adriana Castaldo, 2009. Return migration and entrepreneurship in Ghana and Côte d'Ivoire: The role of capital transfers. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 100, n°1, pp. 44–58.

Black, Richard, Russell King e Richmond Tiemoko, 2003. *Migration, return and small enterprise development in Ghana: a route out of poverty?* Sussex Centre for Migration Research, Sussex Migration Working Paper, n°9.

Bobeva, Daniela, 2005. Turning Remittances into Investments. Em: OECD, The Development Dimension, *Migration, Remittances, and Development*, Chapitre 18, pp. 297-314.

Carling, Jørgen, 2008. Policy Challenges Facing Cape Verde in the Areas of Migration and Diaspora Contributions to Development. Em: *Report of the migration and diaspora component of the Cape Verde Diagnostic Trade Integration Study of the Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance to Least Developed Countries*. Oslo (PRIO): International Peace Research Institute, coordinated with United Nations Development Programme.

De Haas, Hein, 2007. *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*. Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, Política Social e Programa de Desenvolvimento, n°34.

De Zwager, Nicolaas, Wolfgang Gressmann e Ilir Gedeshi, 2010. *Market Analysis: Kosovo. Maximising the Development-Impact of Migration-related Financial Flows and Investment to Kosovo*. Viena: IASCI (International Agency for Source Country Information).

Docquier, Frederic e Hillel Rapoport, 2011. *Globalization, Brain Drain and Development*. Harvard CID Working Paper, n°219.

Fargues, Philippe, 2006. *The Demographic Benefit of International Migration: Hypothesis and Application to Middle Eastern and North African Contexts*. World Bank Policy Research Working Paper, n°4050.

Gibson, John e McKenzie, David, 2010. *What are the development impacts of « best practice » seasonal migration schemes?* VOX, 13 novembre. [online] Disponível: <<http://www.voxeu.org/article/seasonal-migration-schemes>>.

Goldring, Luin, 2004. Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology. *Development and Change*, n°35(4), pp.799-840.

IRIN News, 2014. *Beyond remittances, diaspora and development*. [online] Disponível: <<http://www.irinnews.org/report/99436/beyond-remittances-diaspora-and-development>>.

Levitt, Peggi e Lamba-Nieves, Deepak, 2011. Social Remittances Revisited. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 37, n°1, janeiro, pp. 1-22.

## Remessas: Será que o capital humano acompanha o capital financeiro?

Luecke, Matthias e Tobias Stoehr, 2013. *The Effects of Migration in Moldova and Georgia on Children and Elderly Left Behind. EuropeAid Project: DCI-MIGR/210/229-604. Country Report: Moldova*. Maastricht University. [online] Disponível: <[http://mgsog.merit.unu.edu/research/docs/moldova\\_georgia\\_researchpaper03.pdf](http://mgsog.merit.unu.edu/research/docs/moldova_georgia_researchpaper03.pdf)>.

Mbaye, Linguère Mously, 2013. « *Barcelona or Die* »: *Understanding Illegal Migration from Senegal*. IZA Discussion Paper, n°7728.

North-South Centre, 2006. *Social Remittances of the African Diasporas in Europe – Case studies: Netherlands and Portugal*. Portugal: North-South Centre of the Council of Europe.

Omar Mahmoud, Toman, Hillel Rapoport, Andreas Steinmayr e Christoph Trebesch, 2013. *The Effect of Labor Migration on the Diffusion of Democracy: Evidence from a Former Soviet Republic*. Cesifo Working Paper, n°4389.

Ratha, Dilip e William Shaw, 2007. *South-South Migration and Remittances*. Development Prospects Group, World Bank, s.l.:mimeo.

Stark, Oded, Christian Helmenstein e Alexia Prskawetz, 1998. Human Capital Depletion, Human Capital Formation, and Migration: A Blessing or a „Curse“? Em: *Economics Series*, n°55, Viena: Institute for Advanced Studies.

Tiemoko, Richmond, 2003. *Migration, Return and Socio-Economic Change in West Africa: The Role of Family*. Sussex Migration Working Paper, n°15.

UNDP, 2009. Programme de développement des Nations Unies, Rapport sur le développement 2009, *Overcoming barriers: Human mobility and development*. [online] Disponível sur: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2009>>.

WorldBank, 2014. *Migration and Development Brief 22*. Migration and Remittances Team, Development Prospects Group. [online] Disponível: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief22.pdf>>.

Yeboah, Stephen, 2014. *Irregular Migration in Africa and Europe: Rethinking Policy Coherence and Effectiveness*. [online] Disponível: <<http://stephenyeboah.blogspot.de/2013/06/bucking-trend-of-irregular-migration-in.html>>.

*Olawale Maiyegun*

## ***Remessas: Como ativar o potencial da diáspora***

### *Introdução*

Vários países africanos envidam esforços no sentido de mobilizar os recursos da diáspora e da migração para promover o desenvolvimento através de remessas, títulos de obrigações da diáspora e produtos financeiros associados. Os migrantes detêm poupanças no valor de milhares de milhões de dólares dos EUA, que se estima serem em montante equivalente às remessas anuais (Migration and Development Brief #22, abril de 2014), e vários países em todo o continente emitem títulos de obrigações da diáspora e produtos financeiros associados para angariar capitais nesta enorme reserva.

As remessas dos migrantes são uma importante e crescente fonte de financiamento para África. As remessas enviadas por mais de 30 milhões de migrantes africanos atingiram, em 2013, um montante oficial superior a 62 mil milhões de dólares dos EUA<sup>1</sup>, sustentando pelo menos 120 milhões<sup>2</sup> de membros do agregado familiar no país de origem. Para muitas famílias africanas, as remessas constituem uma parte significativa do seu rendimento. Estas remessas representam uma fonte de oportunidade e, para muitos, uma boia de salvação financeira nos períodos difíceis. No entanto, a África não explora plenamente todo o potencial das remessas.

Por outro lado, os migrantes africanos suportam as mais elevadas taxas de transação sobre as remessas, numa média superior a 12%. A base de dados sobre remessas Send Money Africa indica que as transferências intra-africanas

1 Banco Mundial, abril de 2014. Migration and Development Brief #22.

2 Ver <<http://sendmoneyafrica.worldbank.org>> [Accessed?].

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

custam mais do dobro das transações da Europa para África.<sup>3</sup> Reduzindo o custo das remessas para 5% – a meta estabelecida pelos países do G8<sup>4</sup> e aprovada pela Cimeira do G20, em Seul, em 2010<sup>5</sup> – e caso o compromisso assumido seja renovado os migrantes<sup>6</sup>, e por acréscimo as suas famílias, contariam com um montante adicional significativo: o fluxo geral de transferências aumentaria e uma percentagem maior da transferência estaria disponível para atividades produtivas que não deixariam de beneficiar a comunidade no seu conjunto.

O presente documento defende a colocação das remessas no centro das contribuições da diáspora para o desenvolvimento económico e social em África. Divide-se em quatro partes. A Parte 1 aprecia a diáspora e a migração africana: distribuição mundial e padrões; a Parte 2 providencia uma panorâmica geral dos fluxos de remessas para África e no seu território; a Parte 3 examina o impacto e a contribuição das remessas para o desenvolvimento económico e social em África; e a Parte 4 considera os objetivos, metas e funções do Instituto Africano para as Remessas (AIR) e seus benefícios estratégicos. Por fim, o documento formula recomendações sobre a forma de colocar as remessas no centro das contribuições da diáspora para o desenvolvimento económico e social em África.

### *Panorâmica geral da diáspora e da migração africana: Distribuição mundial e padrões*

#### ***Diáspora e migração***

Os termos “diáspora” e “migração” são considerados sinónimos e são não raro usados indistintamente, embora sejam diferentes. A diáspora significa a dispersão ou disseminação de qualquer povo ou etnia da sua pátria original; enquanto migração é o movimento físico de um indivíduo que deixa um local

3 Ver <<https://sendmoneyafrica.worldbank.org>>. A base de dados Send Money Africa faz parte do projeto de preparação do estabelecimento do Instituto Africano para as Remessas (AIR).

4 G8 2009, Summit Declaration, parágrafo 134.

5 G20 Seoul 2010, Consensus, ACTION 2.

6 G20 St. Petersburg, Accountability Report on G20 Development Commitments (St. Petersburg G20 Leaders' Declaration).

de residência para se estabelecer noutra à procura de trabalho e de melhores condições de vida (Oxford Dictionaries).<sup>7</sup>

Os milhões de africanos que foram forçados a deixar o continente há mais de duzentos anos e estão principalmente espalhados pela América do Norte e do Sul perderam os vínculos familiares com os países em África que os fariam enviar remessas. No entanto, estão empenhados no continente e os seus potenciais residem em outros produtos financeiros, afora as remessas, que beneficiam os países africanos. Nas últimas quatro décadas, registou-se uma nova vaga de migrantes que vieram engrossar as fileiras dos que deixaram o continente há mais de 200 anos. Alguns deles tornaram-se cidadãos ou residentes dos países anfitriões; outros são migrantes não residentes e trabalhadores sazonais e transfronteiriços. Estes migrantes mantêm fortes laços familiares e estão ligados a um determinado país. Envia remessas para o país de origem e também têm grandes poupanças para investir. Não obstante a distinção feita mais acima, alguns países aplicam o termo “diáspora” a todos os seus nacionais que vivem no estrangeiro. Para efeitos do presente estudo que versa sobre as remessas, usam-se os dois termos indistintamente.

### ***Panorâmica geral da diáspora e da migração africana:***

Em termos globais, a migração atinge hoje um nível sem precedentes. As Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimam que o número de pessoas que vivem fora do país de origem atingiu 175 milhões, mais do dobro do número registado há uma geração.<sup>8</sup>

A União Africana (UA) coloca a tónica na participação dos cidadãos africanos e dos afrodescendentes no desenvolvimento de África. Como exposto claramente no Ato Constitutivo da União, a UA identificou-se sempre como uma “comunidade orientada para as pessoas e pelas pessoas” baseada na parceria e colaboração entre os governos e a sociedade civil. Um aspeto crucial desta relação é a inclusão da diáspora africana, definida como “consistindo em

7 Ver <<http://www.oxforddictionaries.com/>>.

8 União Africana. 2006. The Migration Policy Framework for Africa, The Ninth Ordinary Session of the AU Executive Council. Gâmbia, Banjul, 25-29 de junho de 2006.

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

peças de origem africana que vivem fora do continente, independentemente da sua cidadania e nacionalidade, e que estão dispostas a contribuir para o desenvolvimento do continente e para a construção da União Africana.” (Decisão do Conselho Executivo da UA: EX.CL/Dec. 221(VII)). Além disso, a UA divide o continente em cinco regiões geográficas – África Central, Oriental, do Norte, Austral e Ocidental e considera a diáspora africana como a sexta região de África devido ao facto de integrar um grande número de afrodescendentes a residir atualmente fora do continente.

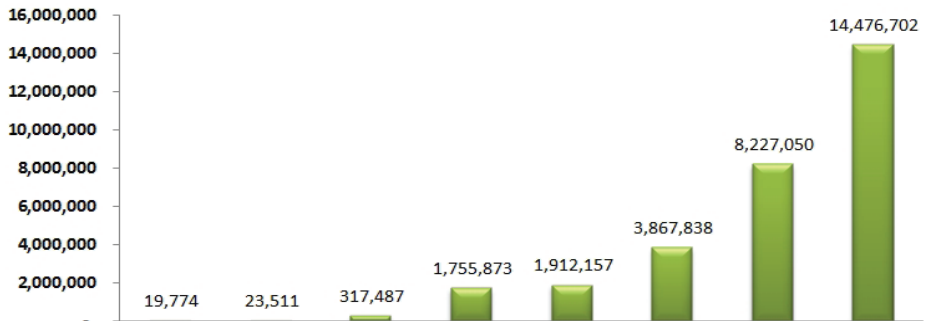
“A África é conhecida pela sua longa história de migração dentro e fora do continente. Estima-se hoje que o número de pessoas de origem africana que vivem fora do continente se situa perto dos 140 milhões, a maioria dos quais no hemisfério ocidental” (Shimeles Abebe, BAD, 2010). A grande maioria destes migrantes rompeu os laços com o país de origem. Os migrantes que deixaram os seus países em décadas recentes tendem a conservar contactos estreitos com os seus parentes e a manter relações económicas, sociais e políticas com os seus países de origem.

Um traço marcante da movimentação das pessoas em todo o mundo é que mais de metade da migração tem lugar no mesmo continente, enquanto a outra parte é transcontinental. O padrão da migração africana revela que a taxa de migração intra-africana é superior a 50% (Gráfico 1)<sup>9</sup>. Segundo os dados da Matriz de Migração Bilateral do Banco Mundial (2010), de entre os 30,6 milhões de migrantes africanos, cerca de 29% provêm da África do Norte e os restantes procedem da África subsariana. Em geral, mais de 90% dos migrantes da África do Norte deslocam-se para países não africanos. No entanto, a migração no território da África subsariana aproxima-se de 64%, o que representa a maior movimentação intercontinental ou sul-sul de pessoas no mundo (em comparação com 59% na Europa e perto de 55% na Ásia). Países como a Costa do Marfim, África do Sul, Burquina Faso e Nigéria são alguns dos principais 10 países recetores de migrantes de outros países africanos (Gráfico 2). Em geral, a migração intra-africana é impulsionada pela complexa história da formação estatal, em que as fronteiras coloniais ignoraram frequentemente comunidades étnico-linguísticas, bem como eternas querelas internas e transfronteiriças. Também reflete a migração à procura de oportunidades de trabalho nos países vizinhos.

9 Banco Mundial, 2010. Bilateral Migration Matrix 2010.



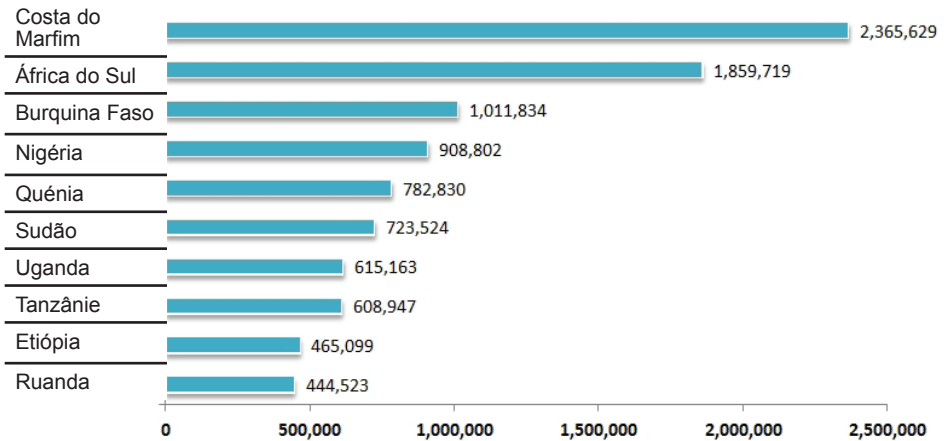
**Gráfico 1: Distribuição dos migrantes africanos**



Fonte: Cálculos do autor com base nos dados da Matriz de Migração Bilateral de 2010 nas Caraíbas

América Latina e Caribe    Ásia    Austrália    América do Norte    Outros países do Sul    Médio Oriente (Golfo)    Europa    a nível da África

**Gráfico 2: Países recetores de migrantes subsarianos**



Fonte: Cálculos do autor com base nos dados da Matriz de Migração Bilateral de 2010

## *Panorâmica geral dos fluxos de remessas para África e no seu território: componentes e padrões de remessas*

“As remessas são definidas como pagamentos transfronteiriços de pessoa a pessoa, de valores relativamente modestos, efetuados por trabalhadores migrantes” (Comité dos Sistemas de Pagamento e Liquidação (CPSS) e Grupo do Banco Mundial, 2007). As transferências de remessas existem há séculos, mas só concitaram a atenção internacional nas últimas duas décadas devido ao montante relativamente reduzido enviado em cada transferência e ao estatuto social frequentemente marginal tanto do remetente como do destinatário. Estima-se que os migrantes contribuem de forma significativa para o desenvolvimento social e económico dos países de residência e de origem.

As remessas incluem recursos monetários e não monetários que fluem através de canais formais, designadamente através de sistemas de pagamento eletrónico, ou através de canais informais, nomeadamente numerário ou bens de consumo transportados através das fronteiras. Consistem, em larga medida, em recursos monetários e não monetários enviados ou oferecidos por indivíduos que migraram para uma nova economia e aí passaram a residir, e no salário líquido dos trabalhadores transfronteiriços, sazonais ou temporários que são contratados numa economia de que não são residentes (FMI, 2009, Balance of Payment Manual (BPM6)). Os salários dos trabalhadores e as transferências pessoais são as duas componentes das remessas (FMI, 2009, International Transactions in Remittances: Guide for Compilers and Users).

Os salários dos trabalhadores referem-se aos rendimentos dos trabalhadores transfronteiriços, sazonais ou temporários que trabalham numa economia de que não são residentes e aos rendimentos dos trabalhadores residentes que são contratados por entidades não residentes.<sup>10</sup> Os salários dos trabalhadores representam “a remuneração em troca do trabalho como fator de produção de um indivíduo na relação empregador-empregado com a empresa.” As transferências pessoais consistem em todas as transferências em numerário ou em espécie feitas ou recebidas por famílias residentes ou de famílias não

<sup>10</sup> Os empregadores não residentes incluem embaixadas e instituições internacionais, bem como empresas não residentes. Em algumas economias, os rendimentos obtidos de empregadores não residentes são significativos

residentes. Assim, as transferências pessoais incluem todas as transferências entre indivíduos residentes e não residentes.

Um trabalhador migrante pode deslocar-se para um contrato de emprego temporário ou de duração indeterminada, dependendo em parte das condições políticas e socioeconômicas nos países de origem e anfitrião. Na maioria dos casos, os trabalhadores migrantes de curta duração tendem a poupar os seus rendimentos em comparação com os de longa duração e, por conseguinte, uma parte maior do seu rendimento ou salário está disponível para sustentar os membros da família nos países de origem. Os trabalhadores migrantes de curta duração mantêm laços relativamente fortes com os países de origem devido ao interesse permanente. Entre os migrantes, os remetentes de remessas tendem a concentrar-se mais entre os recém-chegados e, pelo menos, metade dos migrantes que permaneceram até 10 anos podem ser remetentes regulares. A motivação dos migrantes para enviar remessas diminui geralmente com a duração da permanência, no entanto, a sua capacidade de enviar remessas aumenta frequentemente porque o seu rendimento tende a melhorar com o passar dos anos. Por exemplo, um inquérito a migrantes nigerianos na África do Sul e no Gana registou uma estimativa anual de mais de 3.300 dólares dos EUA em remessas da África do Sul em comparação com uma estimativa anual de 2.470 dólares dos EUA do Gana (Akinjide Olatuyi, Yisa Awoyinka e Abiodun Adeniyi, 2013). Os inquiridos usaram principalmente canais informais. A diferença no nível das remessas pode ficar a dever-se aos salários mais elevados auferidos pelos trabalhadores baseados na África do Sul (Akinjide Olatuyi, Yisa Awoyinka e Abiodun Adeniyi, 2013).

Os fluxos de remessas assumem uma importância crescente no debate regional sobre migração e desenvolvimento. As remessas são consideradas um dos principais benefícios que a migração constitui para África. A África beneficia das remessas enviadas por mais de 30 milhões de migrantes africanos.<sup>11</sup> As remessas atingiram, em 2013, o número oficial de mais de 62 mil milhões de dólares dos EUA, sustentando pelo menos 120 milhões membros da família a viver no país de origem (Reportagem especial, Send Money Africa).<sup>12</sup> Para

11 IFAD, 2009. Sending Money Home to Africa: Remittance markets, enabling environment and prospects, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. [pdf] Disponível em: [http://www.ifad.org/remittances/pub/money\\_africa.pdf](http://www.ifad.org/remittances/pub/money_africa.pdf) [Accessed?].

12 Ver: <<http://sendmoneyafrica.worldbank.org/feature-story>> [Accessed?].

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

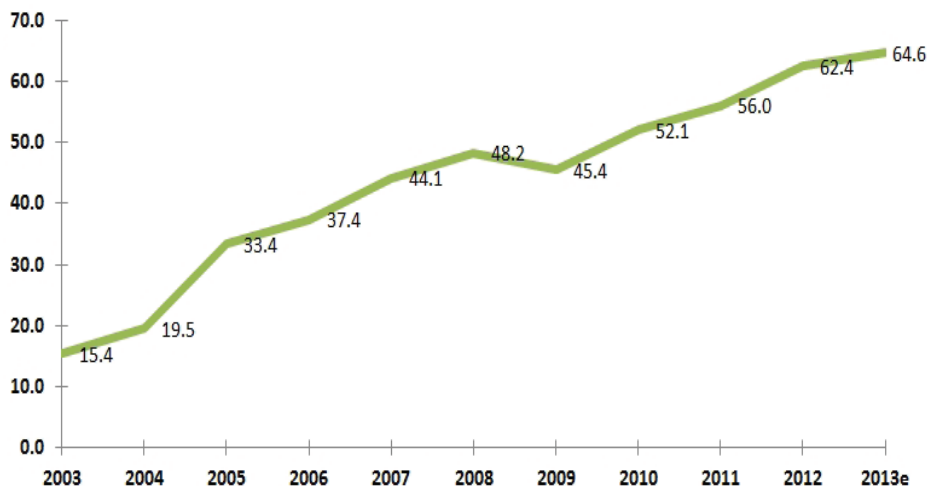
muitas famílias africanas, as remessas constituem uma parte significativa do seu rendimento. Estas remessas representam uma fonte de oportunidade e, para muitos, uma boia de salvação financeira nos períodos difíceis. No entanto, a África não explora plenamente todo o potencial das remessas. A qualidade dos dados sobre a migração e as remessas em África, especialmente na África subsariana, continua baixa.

As remessas são fundos privados na sua maioria destinados a consumo direto e sustento do agregado familiar. No entanto, há provas sólidas de que as remessas podem e têm assistido muitos países africanos como fontes de divisas, melhorando a reputação de solvabilidade dos países para o financiamento externo e incrementado a procura agregada interna. “As remessas são uma importante fonte de financiamento em muitos países africanos: no Lesoto, aproximam-se de 30 por cento do PIB; em Cabo Verde, Senegal e Togo representam mais de 10 por cento do PIB. No Egito, as remessas superam as receitas dos direitos de passagem no Canal do Suez e em Marrocos ultrapassam as receitas do turismo” (Dilip Ratha e Sonia Plaza, 2011).

Os fluxos de remessas para África aumentaram 3,5% em 2013 atingindo mais de 62 mil milhões de dólares dos EUA. A Nigéria é o maior destinatário (21 mil milhões de dólares dos EUA). Enquanto percentagem do PIB, os maiores destinatários são o Lesoto, Libéria, Gâmbia, Senegal, Togo e Cabo Verde. Em 2013, as remessas enviadas para os países da África Oriental continuaram a crescer, por exemplo, 10 por cento no Quênia e 15 por cento no Uganda. Em contraste, os países da África Ocidental viram as suas remessas aumentar apenas moderadamente após um abrandamento em 2012 na Costa do Marfim, Senegal e Nigéria. O declínio nos fluxos para a África do Sul parece ter atingido o nível mínimo.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Banco Mundial, abril de 2014. Migration and Development Brief #22.

**Gráfico 3: Tendência dos fluxos de remessas para África e no seu território (mil milhões de dólares dos EUA)**



Fonte: Migration and Remittances Fact Book 2013 e cálculos do autor

No entanto, a despeito da importância crescente, registaram-se poucos progressos quanto ao melhor entendimento das grandezas envolvidas, à redução dos custos de transação e ao aproveitamento do impacto benéfico das remessas para as famílias africanas, em comparação com a maioria das regiões em desenvolvimento do mundo. As remessas para África e no seu território mantêm-se em larga medida por apurar e continuam a ser as mais dispendiosas a nível mundial por uma margem substancial. É claramente o que acontece num elevado número de países pós-conflito em que muitas famílias foram inevitavelmente desalojadas e dependem de canais informais e de débeis infraestruturas institucionais, sobretudo nas zonas rurais.

### *Promover a contribuição das remessas para o desenvolvimento económico e social*

Como já se indicou, os migrantes africanos contribuíram, em 2013, com mais de 62 mil milhões de dólares dos Estados Unidos em remessas para as suas famílias e comunidades nos países de origem, afetando 125 milhões de destinatários e

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

contribuindo significativamente para reduzir a pobreza e estimular o crescimento inclusivo. Anyanwu e Erhijakpor (2010) indicam no seu estudo que um aumento de 10% nas remessas internacionais oficiais enquanto percentagem do produto interno bruto (PIB) gera um declínio de 2,9% na pobreza per capita.<sup>14</sup> Os estudos revelam que o crescimento das remessas foi geralmente robusto em África no decurso de 2013; prevê-se que os fluxos de remessas para a região aumentem em 2014-2017 a uma taxa média anual de 9%.<sup>15</sup>

As remessas desempenham um papel fundamental como estratégia de diversificação da carteira das famílias e comunidades e como meio de melhorar o seu sustento, representando, por conseguinte, uma rede de segurança social em caso de pobreza, crise económica e catástrofe natural. As remessas podem ajudar a cobrir as despesas com alimentação, saúde e educação, e representam recursos na reconstrução pós-conflito, reforçando o capital humano e reduzindo a pobreza e a fome extrema. Por conseguinte, não é de surpreender que os destinatários das remessas em África tendessem a ter níveis superiores de educação, algum tipo de conta de poupança e maiores economias do que os que não recebiam dinheiro do estrangeiro e que cerca de 10-20% do fluxo de remessas para o continente seja poupado ou investido.<sup>16</sup>

As remessas são consideradas atualmente um instrumento estratégico, quando devidamente aproveitadas, para o desenvolvimento económico e social em África. Podem transformar-se numa sólida base de recursos para alavancar o desenvolvimento humano, a inclusão financeira e o investimento em capacidade produtiva. Realizar o potencial das remessas para o desenvolvimento não é tarefa fácil. Remetentes e destinatários, como proprietários destes recursos, têm as suas próprias prioridades e, depois de satisfeitas as necessidades básicas, resta-lhes geralmente uma pequena parte.

Os dados disponíveis mostram que um volume significativo das transferências de remessas para os países africanos é despendido no consumo doméstico (UNCTAD, 2012). Uma percentagem destas despesas dirige-se para a

14 Anyanwu, J.C. e Erhijakpor, A.E.O., 2010. Do International Remittances Affect Poverty in Africa?, *African Development Review*, 22 (1), 51-91.

15 Banco Mundial, abril de 2014. *Migration and Development Brief #22*.

16 IFAD, 2009. *Sending Money Home to Africa: Remittance markets, enabling environment and prospects*, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. [pdf] Disponível em: <[http://www.ifad.org/remittances/pub/money\\_africa.pdf](http://www.ifad.org/remittances/pub/money_africa.pdf)>.

construção de habitações, cuidados de saúde e educação, gerando assim emprego local nestes setores de serviços vitais. Muito do que resta dos fluxos de remessas para os países em desenvolvimento são poupanças domésticas, que podem ser investidas em infraestruturas locais e atividades produtivas, não raro através de envolvimento direto dos governos do país de origem, das comunidades locais e das associações da diáspora. Estes fundos podem ser significativamente alavancados para cofinanciar o desenvolvimento.

Os destinatários das remessas em África na sua maioria não são bancarizados, apesar de muitos deles utilizarem regularmente o sistema bancário para o seu levantamento. Um esforço coordenado de traçar o historial de levantamentos como instrumento de avaliação da fiabilidade creditícia podia reforçar o setor financeiro através da incorporação de milhões de novos titulares de contas oferecendo-lhes serviços financeiros básicos. As oportunidades criadas pelo acesso a contas de poupança e métodos de pagamento seguros, produtos de seguros e microcréditos podiam proporcionar maior segurança financeira às famílias beneficiárias e um papel mais ativo na produção, beneficiando assim toda a economia.

Segundo a base de dados sobre remessas Send Money Africa<sup>17</sup> enviar dinheiro para África e no seu território é muito dispendioso: os canais de remessas para África e no seu território são os mais onerosos, com custos médios que rondam 12 por cento. Os 10 canais mais caros são todos intra-africanos, com origem na África do Sul, Tanzânia e Gana.<sup>18</sup>

Acresce que os acordos de exclusividade celebrados entre os bancos e os operadores internacionais de transferências de fundos que servem os canais africanos parecem ser um fator tributário da falta de concorrência no mercado das remessas resultando em elevados custos de transferência.

O recurso à tecnologia móvel, em particular o serviço M-PESA, desempenha um papel importante tornando os pagamentos de contas e as remessas locais mais baratos, mais rápidos e mais fáceis no Quênia e outros países da África Oriental. Analogamente, outros operadores de telecomunicações móveis como a MTN também lançaram transferências de fundos efetuadas através

17 Ver: <<https://sendmoneyafrica.worldbank.org>> [Accessed?].

18 Ver: <<https://sendmoneyafrica.worldbank.org>> [Accessed?].

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

de telefones móveis ou de outros meios digitais em diferentes países e sub-regiões. Não obstante os esforços envidados para envolver operadores, para além das instituições financeiras tradicionais, no pagamento das remessas subsistem desafios importantes, sobretudo no atinente à moldura legal para regular os sistemas de pagamento e transferência que, em muitos países, data dos anos 1960. Se bem enquadrada por estruturas reguladoras que facilitem as remessas, imagine-se o impacto que teria nas transferências transfronteiriças e na diminuição dos seus custos.

Além disso, registam-se poucos progressos quanto ao melhor entendimento das grandezas envolvidas, à redução dos custos de transação e ao aproveitamento do impacto benéfico das remessas para as famílias africanas, em comparação com a maioria das regiões em desenvolvimento do mundo. As remessas para África e no seu território ocorrem principalmente através de canais informais, sendo, por isso mesmo, difícil apurá-las, e continuam a ser as mais dispendiosas a nível mundial por uma margem substancial.

As remessas estão correlacionadas com o maior investimento das famílias em educação, empreendedorismo e saúde, tudo setores que têm elevada rentabilidade social na maioria dos casos. Também podem contribuir significativamente para a redução da pobreza e para outros objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM). Como foi já referido, a realidade é que não existem dados fiáveis sobre as remessas (os montantes, as vias, as pessoas, os locais, etc.). Por outro lado, as “famílias que recebem as remessas” têm de saber o que fazer com o dinheiro. Assim sendo, cabe aos governos nos países de destino e de origem facilitar os fluxos de remessas e reforçar os seus efeitos no desenvolvimento através da implementação de políticas adequadas. Se os objetivos supracitados forem atingidos, as remessas podem converter-se num instrumento poderoso para o desenvolvimento em África.

### ***Estratégias e políticas que apoiam a utilização produtiva das remessas e produtos financeiros associados***

As transferências dos migrantes transformam-se cada vez mais numa considerável e estável fonte de financiamento externo do desenvolvimento e devem ser encorajadas por intervenções políticas bem direcionadas. Maiores influxos de remessas dos trabalhadores migrantes serão capazes de sustentar



o crescimento nos países africanos se apoiados por políticas domésticas adequadas em prol do crescimento. Quais são, pois, as estratégias e políticas capazes de apoiar a utilização produtiva das remessas?

Em primeiro lugar, o fluxo de remessas pode ser alavancado para melhorar o acesso dos pobres a serviços financeiros – sobretudo nas zonas rurais através da extensão dos serviços financeiros a estas áreas. Tais serviços podem incluir contas bancárias, concessão de linhas de crédito para investimentos em pequenas empresas, agricultores e trabalhadores rurais no setor informal. Isto irá apoiar o crescimento económico e reduzir a pobreza nestas zonas rurais. Assim, a disponibilidade dos fundos remetidos ajuda indiretamente comunidades inteiras nas nações em desenvolvimento onde o dinheiro é despendido. Portanto, com estratégias e políticas adequadas, as remessas contribuirão para infundir princípios de democracia financeira, já que representam um fluxo financeiro importante para as zonas rurais que, de outra forma, poderiam não receber assistência, por força do afastamento e do estatuto social.

Em segundo lugar, o potencial de desenvolvimento das remessas podia ser explorado pela expansão dos mercados financeiros através da facilitação da transferência de fundos e da melhoria do acesso aos serviços bancários para os migrantes nos países anfitriões. Para além de alterar os acordos de exclusividade com operadores internacionais de transferências de fundos, os bancos domésticos precisam de aumentar o número das representações no estrangeiro para canalizar mais remessas de trabalhadores migrantes através de canais oficiais. Os países com mercados financeiros mais desenvolvidos e com melhor acesso ao financiamento têm maior probabilidade de atrair fluxos de remessas através de canais formais. Além disso, é necessário promover esforços conscientes e formular estratégias para facilitar a utilização dos canais formais por migrantes indocumentados. Neste contexto, pode ser útil o recurso a transações por terceiros, em que os migrantes indocumentados enviam dinheiro para o país de origem através de companheiros com autorizações de residência. Assim, o melhor acesso a serviços financeiros para os remetentes e os destinatários das remessas deverá reduzir os custos de transferência, aumentar o investimento doméstico e o desenvolvimento social. Deverão ser formuladas políticas e estratégias a nível nacional a fim de explorar o potencial das remessas para o desenvolvimento melhorando o acesso aos serviços financeiros para que seja mais fácil e económico utilizar o sistema bancário e outros canais formais para enviar e receber remessas do estrangeiro.

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

Em terceiro lugar, porque uma percentagem significativa das remessas é gasta pelos destinatários na saúde e educação, constitui uma oportunidade para criar regimes contributivos de segurança social que incluam seguro de doença. Isto viria alargar a proteção social a praticamente todos os trabalhadores rurais e informais, complementando assim os esforços do governo quando existam, ou criar de raiz o regime de segurança social. Trata-se de um bom exemplo de como as transferências monetárias privadas (remessas), quando acompanhadas de políticas e estratégias adequadas, podem ser alavancadas para a proteção social pública.

Em quarto lugar, vem a dimensão regional. A promoção de soluções regionais para aproveitar o impacto positivo das remessas no desenvolvimento deve ser reforçada. Por exemplo, o desenvolvimento e a harmonização de sistemas regionais de pagamento de remessas com as normas internacionais reduziriam a fragmentação, aumentariam a concorrência para atrair mais transferências e contribuiriam para diminuir o custo dos pagamentos transfronteiriços para transferências. Assim, perfila-se a necessidade de mais colaboração e criação de redes pelos países africanos a este respeito.

Igualmente, o estabelecimento do Instituto Africano para as Remessas (AIR) pela UA em Nairobi, no Quênia, pode ser uma solução oportuna para dar resposta às questões associadas aos entraves a maiores transferências de remessas dos migrantes. Espera-se que o novo instituto venha facilitar o enquadramento das estruturas jurídica e regulamentar necessárias para promover o impacto social das remessas, bem como as iniciativas de reforço das capacidades das entidades nacionais e regionais envolvidas na gestão das remessas dos migrantes.

Medidas políticas dinâmicas e orientadas podiam reforçar o impacto das remessas no desenvolvimento. Estas podem incluir educação e inclusão financeira, tanto para migrantes como para os destinatários das remessas, e a conceção e comercialização de produtos financeiros (por exemplo, poupanças, empréstimos a pequenas e microempresas, e produtos de seguros), bem como medidas regionais.

## ***Retorno da diáspora: fluxo de capital e tecnologia***

“Qualificada ou não, a migração contribui para o desenvolvimento das economias estatais. Os migrantes mantêm frequentemente uma teia de relações com os Estados de origem criando efeitos benéficos tais como a transferência de remessas, conhecimentos, competências e tecnologias, bem como migração de retorno temporário e permanente. Reforçar estes efeitos intensificando a colaboração com as diásporas africanas é um aspeto crucial na promoção do nexo entre migração e desenvolvimento” (UA, 2006, Migration Policy Framework of Africa).

Os membros da diáspora enviam anualmente milhares de milhões de dólares em remessas para residentes do país de origem ou da terra ancestral. Mas as suas competências, conhecimentos e capacidades empresariais perdem-se para os países de origem – para não falar nas dezenas de milhares de milhões de dólares que não enviam mas poupam anualmente fora de África. Persuadir estes emigrantes e os seus descendentes a regressar é geralmente uma esperança vã. Embora muitos, quiçá a maioria, sintam particular afeição pela mãe-pátria, deixaram-na por um motivo. Mas as perceções estão gradualmente a mudar. A diáspora oferece um número de boas oportunidades para além das remessas e os peritos começam a acreditar que mesmo a perda de trabalhadores qualificados tem um lado positivo. Talvez ainda mais importante, os membros da diáspora africana desempenham um papel contribuindo para o desenvolvimento dos países de origem e os países africanos começam a desenvolver esforços no sentido de explorar as competências e os recursos dos emigrantes e seus descendentes.

Alguns países africanos estabeleceram agências governamentais para encorajar os membros das suas diásporas a investir, assistir as comunidades locais e prestar aconselhamento. Tais agências estão também envolvidas na recolha de dados sobre as diásporas, no fornecimento de informação e aconselhamento, na prestação de serviços consulares e, ocasionalmente, na facilitação da participação dos migrantes nos programas domésticos de segurança social, habitação e seguro. As iniciativas governamentais assumem várias formas – desde a criação de ministérios próprios à incorporação de funções específicas nos ministérios existentes como o dos Negócios Estrangeiros, Interior, Finanças, Comércio, Assuntos Sociais e Juventude. Além disso, alguns governos criaram, com maior ou menor êxito, conselhos ou órgãos descentralizados que tratam das questões dos migrantes. As instituições

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

governamentais no estrangeiro, especialmente embaixadas e consulados, podem desempenhar um papel crucial no contacto com a diáspora.

Permitir a dupla nacionalidade também pode encorajar a maior participação da diáspora nos países de origem facilitando as deslocações, evitando os problemas enfrentados pelos estrangeiros em certas transações (por exemplo, direito ao trabalho temporário ou direito de propriedade), e permitindo o acesso a serviços públicos e prestações sociais. De um modo mais geral, a dupla nacionalidade pode ajudar a manter laços sentimentais com o país de origem, encorajando assim o contacto continuado e o investimento.

Reconhecendo o enorme potencial da diáspora e explorando vias e meios concretos de aproveitar os abundantes recursos humanos e materiais em África e não só, e de fazer avançar – numa cooperação estreita e sustentável com a diáspora africana – o desenvolvimento socioeconómico do continente, a União Africana organizou a Cimeira Mundial da Diáspora Africana sob o tema: “Concretizar a Realização de uma África Unida e Integrada com a sua Diáspora” em maio de 2012 em Joanesburgo, na África do Sul. Na cimeira, os Chefes de Estado e de Governo da UA adotaram cinco projetos emblemáticos como forma de dar sentido prático ao programa da diáspora. Os projetos emblemáticos são: i) Produção de uma base de dados de competências dos profissionais africanos na diáspora; ii) Corpo voluntário da diáspora africana; iii) Fundo de Investimento da Diáspora Africana; iv) Programa sobre o “Mercado de Desenvolvimento para o Modelo da Diáspora Africana” (DMADA), como quadro para a inovação e o empreendedorismo entre a diáspora africana que facilitará o desenvolvimento; e v) Instituto Africano para as Remessas (AIR). O projeto preparatório do estabelecimento do AIR está totalmente implementado e será analisado a seguir.

### *Instituto Africano para as Remessas (AIR): Objetivos, metas e funções*

“O volume total mundial de transferências de remessas para os países em desenvolvimento excede largamente a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e exerce importantes efeitos macroeconómicos ao incrementar o poder de compra total das economias recetoras” (Conselho Executivo da UA,

2006)<sup>19</sup>. Os países africanos recebem volumes significativos de remessas em comparação com a dimensão do PIB. As remessas são utilizadas pelas famílias dos migrantes para atender a necessidades diárias de subsistência, saúde e educação, mas também são investidas na melhoria dos solos, habitações, atividades empresariais, etc. Identificar formas de maximizar os efeitos das remessas no desenvolvimento, e melhorar os mecanismos de transferências das remessas são, pois, temas de crescente importância em África. Nesta sequência, a UA – no âmbito do seu Quadro relativo à Política de Migração em África – recomenda as seguintes estratégias para aproveitar as remessas para o desenvolvimento.

- Encorajar a transferência de remessas adotando políticas macroeconómicas favoráveis ao investimento e ao crescimento e elaborando regras adequadas para o setor financeiro que estimulem as instituições financeiras e afins: redes de serviços postais, cooperativas de crédito e prestadores de serviços financeiros rurais.
- Intensificar a colaboração com os parceiros relevantes da sociedade civil, a comunidade doadora internacional e o setor financeiro para lançar estratégias de incentivo e criar oportunidades de investimento para os remetentes em atividades comerciais, empresariais, de captação de poupanças e demais atividades produtivas.
- Melhorar a qualidade dos dados sobre remessas e estatísticas sobre migração a fim de criar uma base sólida para uma ação política futura sobre as remessas.
- Promover a mobilização e a utilização efetiva dos fundos da diáspora no investimento e no desenvolvimento dos setores público e privado o que, a longo prazo, permitirá melhorar a conjuntura macroeconómica e reduzir a fuga de cérebros ou a migração dos profissionais africanos.

A Declaração Conjunta África-UE sobre Migração e Desenvolvimento, adotada na Conferência Ministerial UE-África realizada em Trípoli em 2006 (Declaração de Trípoli), reconheceu os benefícios da migração tanto para a UA como para a UE e frisou a necessidade de lançar programas para facilitar a transferência de remessas e para reduzir o custo destas transferências a fim de canalizar as

19 Decisão do Conselho Executivo da UA, EX.CL/276 (IX), Gâmbia, Banjul, junho de 2006.

## Remessas: Como ativar o potencial da diáspora

remessas para o desenvolvimento. O estabelecimento do AIR foi concebido no âmbito da Parceria África-UE sobre Migração, Mobilidade e Emprego e foi incluído no Segundo Plano de Ação para o período de 2011-13 da Estratégia Conjunta África-UE. O Plano de Ação foi adotado pela Assembleia da UA através da sua decisão Assembly/AU/Dec.354 (XVI).

A fase preparatória do estabelecimento do AIR foi lançada a 8 de junho de 2010 e financiada por uma subvenção da Comissão Europeia (CE) canalizada para o Banco Mundial através de uma Convenção de Subvenção de um Fundo Fiduciário Executado pelo Banco (BETF) assinada em dezembro de 2009. A fase preparatória do projeto foi implementada pela CUA e pelo Banco Mundial em colaboração com a CE, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

O AIR visa ajudar os países africanos a desenvolverem políticas dinâmicas destinadas a alavancar a contribuição das remessas para o desenvolvimento económico e social. Mediante a habilitação, assistência técnica e disseminação das melhores práticas ajudá-los-á a melhorar a medição e o registo dos fluxos de remessas, a reduzir os custos de transferência e a promover a inclusão financeira dos beneficiários, bem como contribuirá para os sistemas de proteção social.

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA na sua 19ª Sessão Ordinária em julho de 2012, através da sua decisão Assembly/AU/Dec.440 (XIX), adotou o estabelecimento do AIR com o objetivo de fazer uso das remessas dos migrantes para o desenvolvimento económico e social em todo o continente. O Conselho Executivo da UA na sua decisão EX.CL/Dec. 808(XXIV) aceitou, em janeiro de 2014, a proposta da República do Quênia de acolher o AIR. Na sequência da conclusão do Acordo de Anfitrião com o Quênia, estão em curso os preparativos para tornar o AIR funcional em 2015 e trabalhar exclusivamente para:

- Melhorar a medição estatística dos fluxos de remessas em África;
- Reduzir os custos de transação das remessas para África e no seu território;
- Alavancar o impacto potencial das remessas no desenvolvimento económico e social.

## ***Missão***

O AIR trabalhará exclusivamente na área das remessas para tornar as transferências para África e no seu território mais baratas, mais seguras, mais rápidas e mais fáceis e para maximizar o seu impacto no desenvolvimento económico e social dos países africanos.

## ***Papéis***

O AIR adotará uma abordagem operacional bifásica no cumprimento da sua missão: a primeira fase quinquenal (Fase I) dará prioridade aos primeiros dois objetivos estratégicos, centrados na melhoria da medição das remessas e na redução dos custos de transferência. Com os progressos realizados na Fase I, o AIR contará com uma plataforma mais sólida a partir da qual poderá posteriormente durante a Fase II direcionar a ênfase da agenda para maximizar o impacto das remessas no desenvolvimento. O papel do AIR dividir-se-ia em quatro atividades principais:

- Investigação aplicada;
- Assistência técnica e reforço de capacidades;
- Correção das deficiências do mercado catalisando o envolvimento do sector privado; e
- ensibilização das autoridades dos Estados membros da UA.

### *Funções*

As funções previstas para o AIR incluiriam:

- Habilitação dos Bancos Centrais para melhorar a recolha e a medição dos dados sobre os fluxos de remessas;
- Promoção de uma estrutura jurídica e regulamentar adequada para as remessas e a utilização da tecnologia;
- Reforço das capacidades das instituições financeiras não bancárias: instituições de microfinanciamento, cooperativas e correios para oferecerem serviços de transferência de remessas;
- Organização dos desafios do sector privado em torno de vários temas (custo das remessas e inclusão financeira, remessas nas zonas rurais);
- Criação de parcerias tecnológicas para reduzir custos e melhorar o acesso a serviços financeiros e de remessas;
- Garantia da implementação dos Princípios Gerais dos Serviços Internacionais de Remessas em África (Estados membros da UA); e
- Promoção de meios de pagamentos escriturais em toda a região.

### *Conclusões*

Os dados revelam que existe uma correlação positiva entre migração, remessas, desenvolvimento e redução da pobreza. As remessas exercem, quando devidamente aproveitadas, efeitos multiplicadores no desenvolvimento económico e social. Medidas políticas dinâmicas podem encorajar a utilização produtiva das remessas e tirar partido das redes da diáspora para fins de desenvolvimento. É indispensável uma política abrangente e coerente – uma estrutura regulamentar e institucional com o envolvimento de todas as partes interessadas.

Expandir as redes para transferir e distribuir as remessas, reforçando as capacidades do setor dos serviços financeiros não bancários para canalizar as remessas para atividades produtivas, utilizando novas tecnologias, e



melhorando os fluxos de informação pode facilitar a transferência e a aplicação eficiente das remessas.

Por conseguinte, as considerações seguintes serão ações importantes para usar a migração e as remessas como instrumentos estratégicos para erradicação da pobreza em África:

- A migração e as remessas constituem contribuições positivas para a redução da pobreza, o crescimento económico e o desenvolvimento social nos países destinatários dando resposta a necessidades básicas, saúde e educação, permitindo o investimento na habitação e possibilitando a transferência de conhecimentos e competências dos migrantes e das diásporas quando retornam. Isto deveria ser inserido e integrado nas políticas gerais de gestão da migração e nas estratégias nacionais de desenvolvimento.
- Medidas políticas dinâmicas e orientadas podiam reforçar o impacto das remessas no desenvolvimento. Estas podem incluir educação financeira e inclusão financeira, tanto para migrantes como para os destinatários das remessas e a conceção e comercialização de produtos financeiros (por exemplo, poupanças, empréstimos a pequenas e microempresas e produtos de seguros).
- O Instituto Africano para as Remessas (AIR) deve ser apoiado como importante ator nas remessas africanas à luz da sua dimensão continental.
- É necessária uma articulação adequada das políticas para explorar os recursos e as competências profissionais e técnicas das diásporas, atraindo-as a retornos temporários, e para ativar plenamente os seus potenciais de desenvolvimento.

## Referências

ACP Observatory on Migration, 2013. *Nigerian Diasporas in the South: Harnessing the potential for National Development*, Rapport de recherche. [pdf] Disponível: <<http://www.acpmigration-obs.org/sites/default/files/Nigeria-Diasporas-Report-corr.pdf>> .

Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS) et Grupo do Banco Mundial, 2007. *General Principles for International Remittance Services, Consultative Report*. [pdf] Disponível: <<http://www.bis.org/publ/cps76.pdf>>.

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2012. *Maximizing the Development Impact of Remittances*. [pdf] Disponível : <[http://unctad.org/en/docs/ciem4d2\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/ciem4d2_en.pdf)>.

Conselho da União Europeia, Cimeira UE-África, abril 2014. *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility*. [pdf] Disponível: <<http://au.int/en/sites/default/files/142097.pdf>>.

Fundo Monetário Internacional (FMI), 2009. *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. [pdf] Disponível: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>>.

Fundo Monetário Internacional (FMI), 2009. *International Transactions in Remittances: Guide for Compilers and Users*. [pdf] Disponível: <<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/2008/rcg/pdf/guide.pdf>>.

G8, 2009. *Responsible leadership for a sustainable future*. Declaração de 2009, L'Aquila, Itália. [pdf] Disponível: <[http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/G8\\_Declaration\\_08\\_07\\_09\\_final,0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final,0.pdf)>.

G20, 2010. *Seoul Development Consensus for Shared Growth*. Anexo I da cimeira do G20, Seul, Coreia do Sul. [pdf] Disponível: <<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-consensus.pdf>>.

G20, 2013. *G20 LEADERS' DECLARATION*. St. Petersburg, Russia. [pdf] Disponível: <[http://www.g20.utoronto.ca/2013/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2013/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf)>.

Banco Mundial, 2013. *World Development Indicator 2013*. [pdf] Disponível: <<http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf>>.

Banco Mundial, abril 2014. *Quarterly analysis report of Send Money Africa*. [pdf] Disponível: <[https://sendmoneyafrica.worldbank.org/sites/default/files/SMA\\_Report\\_April\\_2014.pdf](https://sendmoneyafrica.worldbank.org/sites/default/files/SMA_Report_April_2014.pdf)>.

Banco Mundial, abril 2014. *Migration and Development Brief #22. Migration and Remittances Team, Development Prospects Group*. [pdf] Disponível: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1288990760745/MigrationandDevelopmentBrief22.pdf>>.

Banco Mundial, junho 2014. *Payment Systems Development Group, Financial and Private Sector Development vice Presidency. Remittances Price World Wide*, Issue No. 10. [pdf] Disponível: <[https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw\\_report\\_june\\_2014.pdf](https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_june_2014.pdf)>.

Harris, John R. e Terry, Donald F., 2013. The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future. Em: *Remittance Flows to Post-Conflict States: Perspectives on Human Security and Development*. Boston University : Pardee Center Task Force Report. [pdf] Disponível: <<http://www.bu.edu/pardee/files/2013/10/Pardee-CFLP-Remittances-TF-Report.pdf>>.

IFAD, Novembre 2009. *Sending Money Home to Africa: Remittances markets, enabling environment and prospects*. [pdf] Disponível: <[http://www.ifad.org/remittances/pub/money\\_africa.pdf](http://www.ifad.org/remittances/pub/money_africa.pdf)>.

North-South Centre, 2006. *Social Remittances of the African Diasporas in Europe – Case studies: Netherlands and Portugal. Portugal: North-South Centre of the Council of Europe*. [pdf] Disponível: <[http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/Resources/Publications/Social\\_Remittances\\_August2006\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/nscentre/Resources/Publications/Social_Remittances_August2006_en.pdf)>.

Ratha, Dilip e Plaza, Sonia, 2011. Harnessing Diasporas: Africa can tap some of its millions of emigrants to help development efforts. [pdf] Disponível: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/pdf/ratha.pdf>>.

Shimeles, Abebe. *Migration Patterns, Trends and Policy Issues in Africa*. Banco Africano de Desenvolvimento, Working Papers Series N°119, Tunis, Tunísia. [pdf] Disponível: <<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-related-Procurement/WORKING%20119%20word%20document%20AA.pdf>>.

## **Remessas: Como ativar o potencial da diáspora**

União Africana, 2006. Migration Policy Framework for Africa. [pdf] Disponível: <[http://www.fasngo.org/assets/files/resources/EXCL276\\_IX\\_\\_Strategic\\_Framework\\_for\\_Policy\\_Migration.pdf](http://www.fasngo.org/assets/files/resources/EXCL276_IX__Strategic_Framework_for_Policy_Migration.pdf) >.



O **Instituto da África Ocidental (IAO)** é um centro de investigação, que promove: investigação, capacidade de desenvolvimento e diálogo social em integração regional na África Ocidental. O IAO é promovido pela Comunidade Económica dos Estados Oeste Africano (CEDEAO), União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), UNESCO, grupo ECOBANK e o Governo de Cabo Verde. IAO tem a sua sede em Praia, Cabo Verde.

O **Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI)** é um centro interdisciplinar de investigação e instituto superior de educação da Universidade de Bonn.

Estudos IAO-ZEI são publicados no âmbito da cooperação de investigação e ambos os institutos focalizam-se em „integração regional sustentável na África Ocidental e na Europa“, nos anos 2013-2016. Eles são destinados a estimular a discussão sobre os processos de integração regional na África Ocidental e na Europa a partir de uma perspectiva comparativa e sobre o desenvolvimento das relações Europa-África Ocidental no sector político e económico. Os estudos expressam a opinião pessoal dos autores.

### **IAO-ZEI Estudos**

#### **No. 10 2013**

Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah: The Future of the Africa-EU Partnership: Learning to think about Opportunities. Praia/Bonn 2013.

#### **No. 11 2014**

Charlotte King e Jon Marks: European-West African Relations in the Field of Energy – Obstacles to a Sustainable Approach. Praia/Bonn 2014.

#### **No. 12 2014**

Isabelle Rabaud: Measuring the costs and benefits of liberalization of trade in services: lessons for regional integration and sectoral policies. Praia/Bonn 2014.

#### **No. 13 2014**

Jérôme Joubert: Negotiating service liberalization at regional level - The Case of West Africa/Négociation de la libéralisation des services à un niveau régional - Application aux pays de l'Afrique de l'Ouest. Praia/Bonn 2014.

## WAI-ZEI Papers

### **No. 14 2014**

Volker Nitsch: International Trade in Services - Data, Issues, Findings, and Recommendations. Praia/Bonn 2014.

### **No. 15 2014**

Beejaye Kokil: Cross-country Data Analysis of Services Trade – Data Availability and Harmonization in West Africa. Praia/Bonn 2014.

### **No. 16 2014**

Felix Fofana N'Zué: Formulating a Regional Policy for Energy and Technology / Innovation: What Role for Taxation? Praia/Bonn 2014.

### **No. 17 2014**

Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl Daniel Yeboah (eds.): Compreender a integração regional na África Ocidental – Uma análise multitemática e comparativa. Praia/Bonn 2014. (also in English and French)

### **No. 18 2014**

Céline Bas: Aspects fiscaux de la formulation de la politique énergétique européenne. Praia/Bonn 2013.

### **No. 19 2014**

Quentin de Roquefeuil: EPA negotiations are (almost, finally) over. What next?. Praia/Bonn 2014.

### **No. 20 2015**

Sally Brammer e Maria de Fátima Fortes: Master in African Regional Integration. Praia/Bonn 2015.

### **No. 21 2015**

Ludger Kühnhardt: World War I: Lessons Learned and Lessons Threatened. Praia/Bonn 2015.

### **No. 22 2015**

Manuel Guilherme Júnior: Comparison of Regional Economic Communities in Africa – The Case of SADC. Praia/Bonn 2015.



Instituto de  
África Ocidental (IAO)

Avenida da Liberdade e Democracia,  
Nº 9 – 5º andar  
Praia  
Achada Santo António  
BP 396- A  
Cabo Verde  
Telefone : +238-(0)262-40-59  
[www.westafricainstitute.org](http://www.westafricainstitute.org)



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

Center for European  
Integration Studies

Walter Flex-Straße 3  
53113 Bonn  
Alemanha

Telefone : +49-(0)228-73-1810  
[www.zei.uni-bonn.de](http://www.zei.uni-bonn.de)

**ISBN 978-3-941928-60-2**