

SOCIUS Working Papers

João Peixoto *
Alexandra Figueiredo *

**Imigração, associativismo e Estado:
cooperação e mecanismos
consultivos de participação política
- o caso do COCAI**

Nº 10/2008

**SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações
Instituto Superior de Economia e Gestão
Universidade Técnica de Lisboa
Rua Miguel Lupi, 20
1249-078 Lisboa
Tel. 21 3951787 Fax:21 3951783
E-mail: socius@iseg.utl.pt
Web Page: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/index.htm>**

* SOCIUS, ISEG/UTL.

1. Introdução ¹

Uma das linhas específicas de pesquisa desenvolvidas no âmbito do projecto de investigação “Sociedade de Confiança: a Construção Social da Confiança em Portugal” esteve relacionada com o tema da imigração estrangeira, associativismo de imigrantes e política de imigração em Portugal. Esta linha foi uma especificação da linha de investigação mais ampla dedicada ao tema do “espaço e sociedade”.

No âmbito daquele tema, foram inicialmente equacionadas como objecto de análise as seguintes questões:

- (a) natureza e evolução das relações inter-pessoais entre imigrantes e populações locais;
- (b) natureza e evolução dos laços sociais no seio de grupos imigrantes ou grupos étnicos;
- (c) associativismo imigrante e sua relação com o sistema político: participação na política de imigração e criação de condições de cooperação.

Por opção da equipa de investigação, apenas a última destas questões foi contemplada, com aprofundamento empírico da actividade de uma instituição portuguesa com papel relevante nesta área, o COCAI - Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

Nas secções seguintes serão descritos, em primeiro lugar, os principais eixos teóricos e aspectos metodológicos da pesquisa efectuada. Em segundo lugar, será efectuada um levantamento dos principais contornos institucionais do COCAI e das suas actividades, resultantes da leitura da documentação oficial disponível. Em terceiro lugar, serão analisados alguns dos seus impactos ou, em alternativa, limitações. Esta última secção deriva, na sua maioria, de algumas entrevistas efectuadas a antigos e actuais conselheiros.

¹ Este texto foi realizado no âmbito do projecto de investigação “Sociedade de Confiança: a Construção Social da Confiança em Portugal”, coordenado pelo Prof. Doutor J. M. Carvalho Ferreira, no âmbito do SOCIUS, e financiado pela FCT para o período 2003-2007. O texto beneficiou de vários contactos, formais e informais, com representantes de associações de imigrantes e de órgãos governamentais, cujo contributo se reconhece. Esta versão preliminar, redigida em 2007, contou ainda com os comentários de João Sardinha, que agradecemos. Os erros e insuficiências são apenas de responsabilidade dos autores.

Este texto deve ser encarado como uma primeira contribuição para o estudo daquele organismo. De facto, a actividade do COCAI não parece ter ainda gerado qualquer reflexão sistemática no domínio científico. Na realidade, a visibilidade deste órgão é escassa também fora da vida académica, pois também a nível social e político o seu impacto tem sido limitado. O actual estudo consiste, porém, numa aproximação apenas preliminar. Apenas uma investigação mais exaustiva dos documentos disponíveis e uma auscultação mais extensa dos diferentes agentes envolvidos, tanto do Estado como das associações de imigrantes, pode levar a uma interpretação mais rigorosa.

2. Objectivos teóricos e metodologia

2.1. Confiança, cooperação e participação política

Quando equacionamos os problemas da confiança para o conjunto da sociedade, devemos ter em consideração a existência de diferentes segmentos sociais, com modos desiguais de apropriação de recursos e tipos variáveis de relação, que podem ir de alguma cooperação à conflitualidade. Uma das zonas mais claras de distinção que opera nas sociedades contemporâneas passa pela existência de fluxos de imigração, no que respeita às vertentes da cidadania jurídica, política e social. Sabe-se que os fluxos migratórios são hoje uma faceta estrutural das sociedades contemporâneas. Grande parte da imigração de cidadãos estrangeiros é dirigida para segmentos precários do mercado de trabalho, é afectada por problemas de integração social e conhece, frequentemente, estatutos irregulares (cf. Castles e Miller, 2003 e Castles, 2005, por exemplo). A imigração irregular é apenas um dos aspectos mais extremos de uma situação de marginalização e exclusão de direitos que afecta muitas comunidades imigrantes (cf. Calavita, 2005, por exemplo).

Tal como é sugerido por Knight (2001), existe a possibilidade que, em áreas e segmentos sociais específicos onde se verifiquem problemas de exclusão ou de distribuição, os problemas da confiança e cooperação devam ser estudados com uma perspectiva particular.

Em primeiro lugar, podem ser investigadas as relações inter-pessoais, sociais e simbólicas existentes entre alguns grupos imigrantes e outros grupos sociais, nomeadamente os melhor integrados socialmente. Uma das principais modalidades desta questão, que tem sido alvo de frequente investigação, é a das atitudes sociais prevalecentes nas sociedades de acolhimento em relação aos imigrantes (ver, por exemplo, EUMC, 2005; Eurobarometer, 2007).

Em segundo lugar, podem ser avaliadas as relações internas aos grupos referidos. Como tem sido admitido por vários autores (por exemplo, Portes e Sensenbrenner, 1993; Nee e Sanders, 2001), os imigrantes estão bastante ligados às suas formas internas de capital social, baseadas na etnicidade e na família. Tal decorre, em grande medida, da sua dificuldade de acesso a outras formas de capital, incluindo o capital financeiro, cultural e humano mas, também, da sua dificuldade de acesso a outras formas externas (ao grupo) de capital social. Como enunciado por Nee e Sanders (2001), a preponderância de capital social étnico, capital humano-cultural e capital financeiro em diferentes grupos imigrantes ou imigrantes individuais, pode levar a diferentes tipos de mobilidade e oportunidades concretas, em particular no mercado de trabalho. Como é também referido pelos vários autores agora enunciados, estas formas de capital social intra-grupo podem revestir aspectos mais “positivos”, incluindo solidariedade e cooperação, mas também mais “negativos”, incluindo a reprodução de nichos e posições ocupacionais e do estatuto social associado e a existência de algum oportunismo (por exemplo, o recurso pelos empregadores étnicos a trabalho mais barato e dócil).

Em terceiro lugar, podem ser estudadas as relações estabelecidas entre os mesmos grupos imigrantes e as entidades políticas dominantes, no sentido de se compreender qual a possibilidade de alguma representação ou auscultação dos seus interesses pelos poderes instituídos, condição necessária à confiança e cooperação. Como foi acima referido, foi apenas esta vertente, em particular as relações entre associações de imigrantes e Estado, que foi abordada neste projecto.

O estudo desta última questão assentou num problema teórico específico. Como é sugerido por Knight (2001), a existência de problemas de exclusão e de distribuição pode ser combatida, institucionalmente, através de regulações legais que se dirijam às raízes dos problemas. Muito frequentemente, não existe representação política directa dos grupos em causa para se operar esta regulação legal. No caso de se tratar de comunidades estrangeiras, a ausência de direitos políticos impede, habitualmente, a sua participação. Mas esses grupos sociais podem ser ouvidos de diferentes modos para se conhecerem os seus interesses e problemas. Uma das modalidades de participação é a formalização de órgãos de tipo “consultivo”, onde os imigrantes são representados pelas suas associações. Independentemente dos resultados concretos obtidos desses órgãos, pode acontecer que um dos “sub-produtos” do esforço de regulação por via consultiva seja a geração de uma atmosfera informal de confiança e cooperação. Foi este problema teórico que levou à escolha da questão específica para pesquisa.

A relação entre associações de imigrantes e Estado pode ser interpretada de modo muito amplo – embora apenas a questão que acabámos de enunciar tenha sido objecto central de investigação. Existem, na bibliografia sobre o tema, modelos variados para interpretar os modos de incorporação das associações de imigrantes nas sociedades de acolhimento, incluindo a sua relação com o Estado. Uma das tipologias possíveis é a de Soysal (1994), que demarca os regimes corporativos (com apoio activo das associações por parte dos governos e incentivos à sua participação política), liberais (com escassa ligação entre Estado e associações) e estatais (com algum auxílio financeiro às associações por parte do Estado e participação política pouco sistemática). Uma outra é a de Geddes (2000), que identifica os regimes tecnocráticos (decisões tomadas exclusivamente pelo Estado), democráticos (onde se incluem conselhos parlamentares e consultivos representando os imigrantes – como no caso do tema que investigamos) e “baseados em interesses” (dependentes da pressão política de grupos pró-imigração) (sobre estes pontos, cf. Sardinha, 2006).

A ligação entre associações de imigrantes e Estado pode ainda atender à possibilidade de se gerarem alguns efeitos perversos. O risco de “governamentalização” das associações tem sido referido sempre que aumentam os contactos entre associações e

Estado. Parte deste problema resulta de o Estado transferir para a sociedade civil tarefas que antes lhe cabiam, na esfera da saúde e reprodução social, formação profissional, cultura e desporto. De facto, têm sido organizações não governamentais, incluindo associações de imigrantes, que têm apoiado a integração “de facto” dos imigrantes no terreno, em muitos dos países europeus de acolhimento. O Estado tem aceite esta forma de “privatização” dos serviços, mas com algumas contrapartidas: o controlo pode ser efectuado de forma indirecta, através dos processos de financiamento, ou mesmo directo, através do escrutínio das actividades. Neste sentido, as associações podem passar a ser “agentes” do Estado, executando tarefas que antes competiam a este, ficando dependentes da sua agenda de actividades e dos seus financiamentos (cf. Dietz e Agrela, 2004).

Numa leitura mais ampla, a dependência financeira que muitas associações conhecem, ou mesmo a possibilidade de acesso que por sua via se estabelecem a encontros e estatutos sociais mais valorizados, podem também levar a uma maior “colagem” em relação ao Estado. Como também sugerem Dietz e Agrela (2004), esta ligação pode colocar em risco os mecanismos de representação originais. As associações de imigrantes – e outras ONGs investidas nestas áreas – devem salvaguardar os interesses e a participação dos imigrantes, de modo a se manterem próximas das comunidades que representam. Na expressão de Sardinha (2006), o cenário institucional de apoio técnico e financeiro do Estado às associações pode colocar em causa a sua autonomia.

Outros aspectos da relação política entre os imigrantes e o Estado poderiam ter sido abordados, embora não tenham feito parte do objecto de análise do presente estudo. Estão neste caso outros mecanismos de acesso à cidadania política, incluindo a concessão de direitos políticos eleitorais, nomeadamente a capacidade de eleger e ser eleito, a nível municipal ou nacional; e a possibilidade de concretização de formas de intervenção e pressão política por outras vias, incluindo a dos movimentos sociais e coligações com outras instituições e grupos da sociedade civil.

No caso de Portugal, o movimento associativo de imigrantes tem sido objecto de alguma análise em Portugal. Entre as principais referências, podem ser mencionados os

estudos de Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000 e 2001), Albuquerque (2002, 2005a e 2005b), Machado (2002), Horta (2002 e 2004); Marques *et al.*, 2003; Pires, 2004 e Sardinha (2004, 2005, 2006 e 2007); Teixeira e Albuquerque (2005). Em vários destes estudos tem sido admitida uma evolução, por fases, da vida associativa em Portugal. Segundo Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000), as principais fases são as seguintes:

- A primeira fase ocorre entre a segunda metade dos anos 70 e os anos 80, e pode ser associada a uma “intervenção de emergência”: segundo as autoras, as associações intervêm sobretudo em situações de emergência no âmbito social (apoio a recém-chegados na habitação, procura de trabalho e regularização). Nesta altura, muitas das associações são informais e existe pouca importância das medidas oficiais de apoio a imigrantes.

- A segunda fase situa-se na primeira metade dos anos 90, e está ligada a uma maior intervenção das associações como agentes da integração sócio-económica dos imigrantes: ocorre um grande aumento do número de associações, com continuação do apoio à integração dos imigrantes, e verificam-se os primeiros passos da acção política (luta por direitos de cidadania mais abrangentes). Este período inclui a luta pelos direitos de legalização, que se concretizou com a primeira operação de regularização extraordinária de imigrantes (1992-93), e caracteriza-se por uma maior interligação das associações, ligação aos sindicatos e partidos políticos.

- A terceira fase ocorre a partir da segunda metade dos anos 90 e é marcada pela maturação do movimento associativo: segundo as autoras, este período caracteriza-se pelo reconhecimento formal das associações como parceiros do governo central e do poder local; pela manutenção ou reforço do apoio à integração dos imigrantes e seus descendentes; pela consolidação das associações mais profissionalizadas; e, eventualmente, por alguma diminuição da inter-ligação entre associações.

Sem prejuízo de ser necessária uma actualização desta interpretação, devido ao dinamismo recente das associações de imigrantes – consubstanciado, por exemplo, na realização do I e do II Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes,

em 2006 e 2007, os principais pontos a destacar naquela evolução são o crescendo das formas de representação política dos imigrantes e o papel cada vez mais activo das associações. Quanto ao primeiro aspecto, o historial da política de imigração em Portugal revela uma atenção e peso institucional cada vez maiores conferidos à imigração (cf., por exemplo, Baganha e Marques, 2001). A criação do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, em 1995 (DL nº 3 A/96, de 26 de Janeiro), é um dos passos principais neste processo. Quanto ao segundo aspecto, o reconhecimento e institucionalização das associações de imigrantes, e em particular a concessão de apoio técnico e financeiro por parte do Estado (Lei 115/99, de 3 de Agosto), reforçou a sua capacidade de acção.

Um dos elementos relevantes da acção das associações de imigrantes em Portugal tem sido a sua participação política em órgãos de tipo consultivo, junto do Estado central e de autarquias locais, em particular aquelas onde a população imigrante é mais numerosa. Na expressão de Sardinha (2006), este tipo de participação pode ser enquadrado pelos tipos de incorporação “estatal” – na tipologia de Soysal – e “democrático” – no esquema de Geddes. No caso da participação a nível nacional, desde o início que o Alto Comissário colocou em acção mecanismos informais de diálogo e consulta. Rapidamente, porém, se concluiu pela necessidade de institucionalização dessas formas de diálogo, com recurso às associações de imigrantes (Tolentino, 2004).

A expressão institucional dos mecanismos consultivos a nível nacional foi a criação, em 1998, do COCAI (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração), com uma ligação directa ao Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) (DL nº 39/98, de 27 de Fevereiro). Segundo os documentos oficiais, a criação do COCAI resultou da necessidade sentida pelo ACIME de “promoção da consulta e do diálogo com as entidades representativas dos imigrantes em Portugal e das minorias étnicas”, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas que trabalham as questões da imigração. Ainda segundo a documentação oficial, o COCAI “visa assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de

solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão”, funcionando como um órgão consultivo junto do ACIME (ver secção seguinte).

Como foi acima referido, a relação específica criada entre as associações e o Estado, por via consultiva, tem sido abordada apenas de forma marginal. Algumas das poucas referências constam do trabalho de Sardinha (2006 e 2007), entre outros. A acção do COCAI enquanto forma de participação política dos imigrantes em Portugal é relativizada por este autor. “Para além do facto do COCAI” – escreve – “não ser mais do que um organismo onde os intervenientes podem expressar as suas opiniões e sugerir alterações, mas sem garantias de implementação, (...) salienta-se também que entre os 26 membros que compõem este organismo, apenas oito representam as comunidades imigrantes e as suas associações. Interroga-se, então, até que ponto é que estes representantes podem influenciar ou fazer a diferença nos processos de decisão” (id., *ibid.*: 5).

2.2. Metodologia

O estudo do COCAI constituiu-se, assim, como principal objectivo de pesquisa. Os objectivos específicos desenhados foram:

- recolha bibliográfica;
- recolha de documentação oficial relacionada com este organismo;
- análise de imprensa;
- realização de entrevistas, de tipo semi-directivo, com alguns dos participantes institucionais do COCAI, com relevo para as associações de imigrantes.

Devido a um conjunto de constrangimentos, apenas uma parte destes objectivos foi cumprido. Os principais constrangimentos resultaram da evolução da pesquisa no projecto de investigação mais amplo, incluindo o reforço de meios atribuído à outra vertente do “espaço e sociedade”; e da prioridade atribuída a outros projectos de investigação em curso no SOCIUS envolvendo os mesmos investigadores.

Tendo em conta estas condicionantes, as principais etapas de investigação realizadas consistiram em recolha bibliográfica, consulta de documentação oficial sobre o COCAI, breve análise de imprensa e realização de algumas entrevistas semi-directivas.

Assim, em primeiro lugar, foi efectuada uma pesquisa bibliográfica extensa, acerca do tema do associativismo imigrante e das relações entre associações de imigrantes e Estado. Esta pesquisa foi baseada em bases de dados electrónicas disponíveis no ISEG/UTL e na Internet. Para além dos títulos, foram recolhidos elementos de síntese e, sempre que possível, a versão integral dos textos.

Em segundo lugar, foram consultados e recolhidos vários documentos oficiais acerca do COCAI. Na sua maioria, foram recolhidos a partir da página de Internet do ACIME, organismo a que o COCAI está institucionalmente vinculado. Os principais elementos recolhidos e trabalhados foram os seguintes:

- Legislação mais relevante ²;
- Actas das reuniões do COCAI ³;
- Relatório de Actividades do ACIME de 2001-2005 ⁴.

² Esta inclui os seguintes elementos:

- Decreto Lei nº 3 A/96, de 26 de Janeiro – Decreto Lei de criação do Gabinete do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas;
- Decreto Lei nº 39/98, de 27 de Fevereiro – Decreto Lei de criação do COCAI;
- Decreto Lei nº 251/2002, de 22 de Novembro – Decreto Lei de criação do Alto Comissariado para Imigração e para as Minorias Étnicas (ACIME);
- Lei nº 115/99, de 3 de Agosto e Decreto Lei nº 75/2000, de 9 de Maio – Regime jurídico das Associações de Imigrantes.

³ Foram consultadas as seguintes actas:

- Acta relativa à reunião de 5 de Novembro de 2002
- Acta relativa à reunião de 23 de Janeiro de 2003
- Acta relativa à reunião de 28 de Abril de 2003
- Acta relativa à reunião de 31 de Julho de 2003
- Acta relativa à reunião de 16 de Dezembro de 2003
- Acta relativa à reunião de 27 de Janeiro de 2004
- Acta relativa à reunião de 6 de Fevereiro de 2004
- Acta relativa à reunião de 25 de Maio de 2004
- Acta relativa à reunião de 18 de Janeiro de 2005
- Acta relativa à reunião de 19 de Abril de 2005
- Acta relativa à reunião de 28 de Junho de 2005
- Acta relativa à reunião de 6 de Outubro de 2005
- Acta relativa à reunião de 16 de Janeiro de 2006.

⁴ O capítulo 10 é dedicado ao COCAI e contém os seguintes elementos:

- Enquadramento
- Constituição
- Entidades integrantes

Em terceiro lugar, foi efectuada uma breve pesquisa acerca de notícias sobre o COCAI nos jornais Expresso, Diário de Notícias e Correio da Manhã.

Finalmente, em quarto lugar, foram realizados alguns contactos e asseguradas entrevistas, de tipo semi-directivo, com um número restrito de agentes envolvidos. Entre 2005 e 2006, foram efectuadas alguns contactos informais com representantes do ACIME, em particular ligados ao Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes e Minorias Étnicas. Em 2006, foram realizadas cinco entrevistas, de tipo semi-directivo, a dirigentes de associações de imigrantes que já pertenceram ou actualmente pertencem ao COCAI. A escolha destes dirigentes associativos teve, sobretudo, em conta a preocupação de diversificação das comunidades imigrantes, objectivo que foi conseguido com êxito. Foram, assim, entrevistados dirigentes de associações ligadas aos imigrantes africanos, brasileiros e europeus de Leste ⁵. Em 2007, foi entrevistado o Alto-Comissário.

Como foi referido, esta pesquisa teve um carácter apenas preliminar. Uma investigação mais aprofundada deverá passar por uma exploração mais intensa da bibliografia e documentação disponível, incluindo no que se refere a experiências de tipo consultivo noutros países de acolhimento, e por uma auscultação mais extensa dos agentes envolvidos. Neste sentido, deverão ser contactados vários dos outros agentes envolvidos na acção do COCAI, um maior número de conselheiros provenientes das associações de imigrantes, e outros participantes, que representam outros sectores do Estado e da sociedade civil.

- Decisões no âmbito do COCAI
- O COCAI e as leis de imigração

⁵ Devido ao número restrito de entrevistas realizadas, optámos por omitir o nome e instituição dos entrevistados.

3. Evolução institucional e actividades

3.1. Aspectos institucionais

O Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) foi instituído ao abrigo do Decreto-Lei nº 39/98, de 27 de Fevereiro. Na sua origem está a criação do Gabinete do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) (DL nº 3 A/96, de 26 de Janeiro) e a necessidade por este sentida de “promoção da consulta e do diálogo com as entidades representativas dos imigrantes em Portugal e das minorias étnicas”, em colaboração com os parceiros sociais, as instituições de solidariedade social e outras entidades públicas ou privadas que trabalham as questões da imigração (ACIME, 2005). Na expressão dos documentos oficiais, o COCAI “visa assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, dos parceiros sociais e das instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão” (art. 5º do DL nº 251/2002, de 22 de Novembro), funcionando como um órgão consultivo que integra o ACIME.

O seu estatuto institucional evoluiu, entretanto, de um órgão consultivo junto do Alto-Comissário para uma instituição que integra o Alto Comissariado. Essa alteração foi consagrada no DL nº 251/2002, de 22 de Novembro, que cria o Alto Comissariado para Imigração e para as Minorias Étnicas (ACIME). Esta etapa marcou o reforço da importância institucional e meios de actuação do ACIME e, também, a maior importância política do COCAI, que passa a ser um dos seus órgãos constituintes. A partir de 2002, o Alto Comissariado é constituído pelo Alto Comissário (e seu Gabinete), COCAI e CICDR (Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial).

A composição do COCAI alargou-se entre a sua criação, em 1998, e 2002. Segundo o art. 5º do DL nº 251/2002, de 22 de Novembro, o COCAI passou a ser constituído pelos seguintes elementos:

- o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, que preside, e o Alto Comissário Adjunto;

- um representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa (designados pelas suas federações e associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACIME);
- um representante de cada uma das três restantes comunidades de imigrantes mais numerosas;
- um representante das instituições particulares de solidariedade social (IPSS);
- dois representantes das instituições que trabalham com imigrantes;
- dois representantes das associações patronais e dois representantes das centrais sindicais com assento no Conselho Económico e Social;
- dois cidadãos de reconhecido mérito, designados pelo Alto Comissário;
- um representante do membro do Governo que tutela os assuntos relativos à emigração e às comunidades portuguesas;
- um representante do Ministro da Administração Interna;
- um representante do Ministro da Educação;
- um representante do Ministro da Segurança Social e do Trabalho;
- um representante do Governo Regional dos Açores;
- um representante do Governo Regional da Madeira;
- um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

O alargamento da composição referiu-se, sobretudo, ao maior peso conferido aos imigrantes provenientes de países não lusófonos e a um maior número de representantes de sectores governamentais. Os representantes (conselheiros) são eleitos por mandatos de três anos, que cessam a contar da data da respectiva tomada de posse.

Ainda segundo o diploma legal, no que respeita a funcionamento e competências, o COCAI reúne ordinariamente de três em três meses e extraordinariamente quando convocado pelo seu presidente. As suas principais competências são:

- emissão de pareceres sobre os diplomas relativos aos direitos dos imigrantes;
- participação na definição das políticas de integração social que promovam a igualdade e eliminem as discriminações;
- participação na definição de medidas e acções que visem a melhoria das condições de vida dos imigrantes e acompanhamento da sua execução;

- participação na defesa dos direitos dos imigrantes, tendo em atenção a sua identidade e cultura, desenhando propostas com vista à sua promoção.

Na sequência do processo de institucionalização das associações de imigrantes (Lei nº 115/99, de 3 de Agosto), o COCAI veio a adquirir novas competências. Assim, para além das que foram referidas, o COCAI deve pronunciar-se sobre o reconhecimento da representatividade das associações de imigrantes (Lei nº 115/99, de 3 de Agosto e DL 75/2000, de 9 de Maio) e sobre os pedidos de apoio financeiro, anuais e pontuais, efectuados pelas associações (ACIME, 2005).

3.2. Actividades

Temas debatidos

A análise detalhada das actas das reuniões do COCAI, entre o final de 2002 e o início de 2006, permite avaliar quais as principais temáticas que foram ali discutidas ⁶:

- discussão e deliberação sobre a lei da imigração publicada em 2003, incluindo apresentação de propostas de alteração;
- apreciação dos pedidos de apoio financeiro, anuais e pontuais, das associações de imigrantes;
- proposta de promoção de medidas legislativas de financiamento que abranjam não apenas as associações de imigrantes, mas também as que com eles trabalham;
- parecer emitido pela Provedoria da Justiça sobre a composição do COCAI;
- votação e aprovação sobre o diploma relativo ao registo de crianças filhas de imigrantes irregulares;
- votação sobre o “Relatório de Oportunidades de Emprego”;
- aprovação sobre uma comissão de acompanhamento da nova legislação, com base no próprio conselho consultivo.

⁶ Apesar da sua criação datar de 1998, o COCAI parece só ter tido início efectivo de funções a partir de 2002, data a que se refere a primeira acta. Como atrás foi referido, foram consultadas as actas das reuniões decorridas entre 5 de Novembro de 2002 e 16 de Janeiro de 2006. As actas relativas às reuniões de 22 de Julho e 13 de Outubro de 2004 não foram analisadas, por não se encontrarem disponíveis *online*.

O impacto das actividades do COCAI na política de imigração pode ser avaliado pela aceitação dos seus pareceres e sugestões. No que diz respeito à lei de imigração, o COCAI realizou algumas propostas concretas de alteração ao DL n° 34/2003. Segundo o relatório de actividades do ACIME (2005), as sugestões de alteração de alguns artigos deste decreto disseram respeito a:

- reunificação familiar, no caso das autorizações de permanência, e possibilidade de os cônjuges que vêm para Portugal neste âmbito poderem trabalhar. Neste caso, o COCAI propôs que os critérios empregues fossem os mesmos utilizados para os imigrantes com autorizações de residência (Art° 38°, n° 1, alínea c);
- regularização dos estrangeiros irregulares (Art° 52°, n° 3) e pedidos de autorização de permanência pendentes à entrada em vigor do decreto em análise;
- condições de alojamento (Art° 56°, n° 4 e Art° 91°, n° 2);
- definição de critérios para a determinação da importância e relevância do imigrante para o país, sendo proposta a contribuição de outras instituições para além do SEF (Art.º 41°, n° 3 e Art° 87°, n°1, alínea g);
- defesa dos direitos das crianças nascidas em Portugal filhas de imigrantes irregulares (preâmbulo do DL 34/2003 e Art° 89°).

Ainda segundo o relatório do ACIME (2005), estas sugestões viram-se reflectidas:

- na possibilidade de reunificação familiar para os titulares de autorização de permanência;
- na possibilidade de regularização dos imigrantes que tinham entrado em Portugal antes de 12 de Março de 2003, com descontos efectuados para a segurança social ou com um emprego estável (artigo 71° do DR n° 34/2004);
- na protecção das crianças filhas de imigrantes irregulares, em particular no seu acesso à saúde e à educação (DL n° 67/2004);
- na dispensa dos vistos de residência para as crianças nascidas em Portugal antes de Março de 2003 e dos seus pais, desde que não se tenham ausentado do país, permitindo regularizar estas famílias.

Contudo, e ainda de acordo com o relatório do ACIME (2005), “apesar das melhorias significativas, alguma imperfeições e injustiças mantiveram-se”. Estas dizem respeito às questões relacionadas com o acesso desigual à saúde por parte dos nacionais e dos imigrantes; à obrigatoriedade de informação prévia ao IEFP, por parte dos imigrantes legais, da intenção de alteração do exercício da actividade, com possibilidade de recusa caso não exista “vaga” nas quotas estabelecidas; e à não alteração dos poderes do SEF. Outra das questões inalteradas prende-se com o facto de os imigrantes com visto de trabalho não terem acesso à reunificação familiar.

A leitura das actas das reuniões ocorridas entre Novembro de 2002 e Janeiro de 2006 permite, ainda, identificar alguns pontos mais críticos da relação entre os representantes dos imigrantes e o Estado.

No que respeita às relações com o governo, a tensão parece sempre latente, tanto pela presença numerosa dos seus representantes no quadro do COCAI, como pelo questionamento sobre o impacto e a importância das sugestões do COCAI junto do governo. Por exemplo, estas questões surgiram claramente nos encontros de 28 de Junho e de 6 de Outubro de 2005, a propósito da presença do Ministro da Presidência e do convite efectuado ao COCAI para se pronunciar sobre o Relatório de Actividades do ACIME para 2005-2008. Aquando da presença do Ministro, um dos conselheiros afirma que “felizmente tomou-se consciência que existe um bloqueio, mesmo de algumas medidas do Alto Comissariado e do COCAI, o que leva a pensar que poder, que acção, tem este grupo. O COCAI tem demasiados representantes do Estado, que não têm ajudado à transparência, muitas vezes nem aparecem e nem sabem responder às dúvidas” (Acta da reunião de 6 de Outubro de 2005).

Na mesma reunião, já a propósito das sugestões a incluir no plano de actividades do ACIME, os vários conselheiros mencionam a necessidade de melhoria das relações entre os ministérios e as instituições de imigrantes no âmbito do COCAI, para além de outras recomendações: participação do COCAI na elaboração de propostas (de forma atempada) a serem introduzidas na lei da nacionalidade; maior visibilidade e

reestruturação do COCAI; reformulação da representatividade das comunidades no COCAI; e necessidade de participação de empresários.

As relações com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) parecem ser as mais problemáticas. As tensões entre o SEF e as restantes associações são transversais às reuniões em que se aborda a intervenção deste órgão, sendo que a crítica mais apontada diz respeito à morosidade na sua intervenção e à atribuição de poderes excessivos, tal como foi consagrado pelo DL n.º. 34/2003, de 25 de Fevereiro. Podemos citar apenas alguns dos casos mais explícitos, ocorridos na reunião de 27 de Janeiro de 2004. Segundo um dos conselheiros, “agora o que temos é que nos pronunciar sobre o texto do Decreto Regulamentar. Tem um lado global positivo e é coerente com uma ideia clara deste Governo, que dá imensos poderes ao SEF”. Segundo um outro, “o SEF está de parabéns. Vê o seu poder reforçado. O reagrupamento familiar está dificultado. Todos os dias as situações mudam. A burocracia é muita. Os sindicatos e as associações de imigrantes foram retirados de todo este processo”. Significativo das coligações de facto ou potenciais ocorridas no COCAI é, porém, a proposta do Alto Comissário de realização de um elogio ao SEF devido à recuperação de processos pendentes a atrasados – proposta que foi aprovada por unanimidade (Acta da reunião de 6 de Outubro de 2005).

As relações entre o COCAI e o próprio ACIME são, naturalmente, menos controversas. Da análise efectuada às actas apenas em uma delas, curiosamente a acta relativa ao primeiro encontro deste órgão, se colocou abertamente em causa a relação de trabalho entre o ACIME e o COCAI. Esta questão é levantada na medida em que o ACIME, de acordo com um dos conselheiros, “está ao serviço do governo”. Esta crítica merece ser, porém, relativizada uma vez que o COCAI é parte integrante do ACIME, pelo que apenas a análise das limitações do seu funcionamento poderá constituir um argumento.

Visibilidade

A breve análise de imprensa efectuada no âmbito deste trabalho permitiu confirmar a quase invisibilidade em que funciona este órgão. Como foi referido, foi efectuada uma

pesquisa acerca de notícias sobre o COCAI nos jornais Expresso, Diário de Notícias e Correio da Manhã. As ocorrências foram muito escassas. Quase sempre, tratou-se de notícias curtas, factuais e sem destaque informativo. Embora esta análise tenha sido apenas preliminar, sugere que a actividade do COCAI não tem sido objecto de investigação nem de atenção jornalística, o que indicia o seu pouco impacto público.

A escassa visibilidade do COCAI também pode ser deduzida a partir da reduzida atenção que lhe tem sido votada pela comunidade científica e, noutro plano, pela diminuta prioridade que parece ter para as próprias associações de imigrantes. Analisando os temas debatidos por ocasião dos I e II Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, ocorridos em 2006 e 2007 nos Açores e Setúbal, respectivamente, o COCAI é muitas poucas vezes mencionado. Nos principais documentos oriundos desses encontros, ele é mencionado apenas no primeiro: uma das propostas da Agenda dos Açores é “iniciar o processo de revisão do actual do estatuto do COCAI (Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração), no sentido de uma maior representatividade das associações de imigrantes e alargamento das suas competências”. Na Agenda de Setúbal o COCAI é aparentemente esquecido, falando-se agora na necessidade de “criação de novos mecanismos institucionais que permitam uma maior participação dos imigrantes nos processos de decisão política, tanto a nível nacional como local.”

4. Impactos e limitações

A análise do impacto do COCAI sobre a geração de relações de cooperação e confiança entre os representantes dos imigrantes e o Estado foi o principal objectivo deste estudo. Um objectivo derivado foi o estudo do seu impacto sobre a acção governativa. A avaliação dos impactos positivos e, complementarmente, das limitações de acção foi feita, porém, de modo apenas preliminar. Como atrás foi referido, a consulta da documentação disponível e o escasso número de entrevistas realizadas não permitiram o aprofundamento da questão. Apenas um estudo mais detalhado permitirá aprofundar e confirmar os pontos a seguir referidos.

4.1. Relações com o Estado

No que se refere à relação dos imigrantes e, em particular, dos seus representantes associativos com o Estado, a acção do COCAI tem revelado alguns aspectos positivos mas, também, várias limitações. O conhecimento das posições dos representantes dos imigrantes é decisiva neste domínio, pois permite confrontar os objectivos institucionais com a realidade dos interesses dos principais actores envolvidos. A realização de entrevistas permitiu compreender algumas das principais percepções dos representantes associativos em relação ao COCAI, o que justifica a sua utilização maioritária neste ponto.

Impactos positivos

Um primeiro aspecto positivo resulta da possibilidade de consulta e diálogo regulares – princípio que está na base da criação deste organismo. Num seminário ocorrido em 2004, uma das conselheiras, Alcestina Tolentino, confirmava este ponto: “o funcionamento do Conselho Consultivo tem decorrido num clima de abertura e de diálogo, possibilitando aos conselheiros exprimirem e afirmarem as posições dos grupos e/ou das instituições que representam”. Ainda segundo a mesma, “toda essa reflexão tem permitido um conhecimento cada vez mais profundo da imigração em Portugal, com o envolvimento dos próprios imigrantes e seus representantes como actores da sua própria integração” (Tolentino, 2004). Num seminário recente, um antigo conselheiro, Carlos Vianna, afirmava que o “COCAI, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, órgão oficial onde há a presença de representantes de comunidades imigrantes, ainda que não sendo um órgão representativo dos imigrantes, (...) é uma instância de diálogo institucional permanente”. Ainda segundo Vianna, o COCAI e outros exemplos de participação executiva ou consultiva, a nível nacional ou local, “são experiências válidas, que aproximam o Estado e a sociedade civil” (Vianna, 2007). O facto de em várias das reuniões do COCAI terem estado presentes altos responsáveis do governo (como os Ministros da Presidência e da Administração Interna) e de o Presidente da Assembleia da República ter organizado uma sessão pública com o COCAI em 2007, reforça a importância deste diálogo institucional.

A capacidade de influência do COCAI sobre os decisores políticos é um segundo ponto destacado. Esta capacidade foi admitida em algumas das entrevistas realizadas – apesar de o tom ter sido, sempre, bastante contido. Na expressão de um dos entrevistados, “é muito importante falar directamente para se poder influenciar”. Segundo um outro, “tem havido alguma influência política, mas pouca”. A natureza institucional deste órgão explica algum do seu impacto. Tal como nos foi expresso, talvez se dê mais importância às opiniões expressas por um membro do COCAI do que às de um qualquer imigrante. As razões para o grau limitado de influência serão descritas adiante.

Alguma influência política resultante do funcionamento do Conselho poderá vir, porém, de um conjunto específico de factores, apenas sugeridos numa das entrevistas. Um ponto salientado por um dos entrevistados foi o facto de o COCAI poder dar “mais força” ao ACIME na negociação das leis junto do governo. Esta última afirmação ilustra o facto de o governo – e, por maioria de razão o Estado – não serem entidades homogéneas. A capacidade estratégica de realizar coligações, tanto entre associações como com sectores governamentais, poderá ser assim melhor explicativa dos impactos do COCAI do que a sua simples natureza institucional.

Um terceiro ponto positivo salientado foi o da maximização de informação permitida pela representação de vários departamentos governamentais, bem como de outros sectores da sociedade civil. Essa vantagem foi, porém, relativizada, devido à dispersão de assuntos abordados nas reuniões ou ao peso que esses departamentos representam nos processos de decisão. Na expressão de um dos entrevistados, o problema não resulta da sua presença nas reuniões, mas da sua capacidade de votação.

No que respeita à hipótese central da investigação, a possibilidade de o interconhecimento e diálogo serem fonte de confiança ou, noutros termos, os mecanismos consultivos gerarem maior cooperação e confiança entre imigrantes e sectores políticos, ela não foi confirmada de modo explícito nas entrevistas. O conhecimento pessoal com vários representantes do Estado e do governo foi pouco valorizado. Como nos foi dito numa ocasião, são “palmadinhas nas costas”, sem impacto necessário nos processos de

cooperação e decisão. Afirmou-se, também, não existir sentimento de proximidade com poder político: o facto de muitos dos participantes no COCAI não quererem, sequer, conhecer as associações reforça o sentimento de distância. Tal como nos foi expresso, os contactos com as principais instituições políticas que lidam com a imigração, o ACIME e o SEF, poderiam ser feitos de outro modo, sem recurso ao COCAI. A hipótese fica, assim, sem uma confirmação cabal. Para além das afirmações genéricas acima citadas de Tolentino e Vianna, que afirmam a boa relação institucional permitida pelo Conselho, não se encontrou outro tipo de evidência que validasse o seu papel.

Limitações

Os aspectos negativos ou, sob uma outra perspectiva, as limitações de acção do COCAI foram abundantemente citados. O ponto mais abrangente enunciado foi o do pouco impacto da actuação do Conselho sobre a decisão política. Num seminário em 2004, a conselheira citada admitia que “o COCAI é, para lá de todas as suas fragilidades, uma escola de democracia onde se exprimem livremente as diversas opiniões”, mas acrescentava que “só nem sempre tidas na devida conta pelos decisores políticos e administrativos” (Tolentino, 2004). Manifestações mais contundentes foram ouvidas nas entrevistas. Expressões como “não vejo grande influência sobre política da imigração”, “pouco ou nada adianta”, “é um fogo-de-artifício”, “estamos lá para enfeitar” ou “muitas vezes os representantes sentem-se defraudados com os reais objectivos” – foram proferidas.

Na origem destas expressões estiveram algumas reflexões mais críticas sobre o funcionamento do Conselho: as posições tomadas pelo COCAI (mesmo quando votadas favoravelmente) não são necessariamente levadas em conta pelo governo; os assuntos são levados para discussão já pré-definidos pelo ACIME, existindo a percepção de a possibilidade de alteração ser baixa; existe falta de interesse dos outros participantes, sobretudo governamentais, que não lidam maioritariamente com os problemas dos imigrantes (aspecto que será particularizado à frente); não existem recursos para as associações estudarem os problemas, nem tempo para ouvirem as comunidades; e existem deficientes articulações entre as associações (aspecto que será também

destacado adiante). Por todas estas razões, tal como nos foi afirmado, nem sempre existe sentimento de proximidade com o poder político. A relativa ineficácia do Conselho contribui para que os imigrantes desconheçam este organismo; como foi expresso, está “muito distante” deles. O facto de os assuntos discutidos serem sobretudo da área da integração, e não os da regulação (devido à separação de poderes no seio do governo), poderá também servir para aumentar a percepção de distância em relação à política de imigração.

O segundo aspecto negativo referido nas entrevistas foi o da representação das associações de imigrantes no Conselho. Foi referido, por vários dos entrevistados, que devem ser revistos os critérios de participação. Por um lado, as associações de imigrantes deveriam abranger mais nacionalidades, e não apenas as que estão actualmente representadas. Como foi afirmado, a própria noção de “comunidade” deveria ser examinada, pois por vezes o seu nível de agregação é excessivo. Tal acontece, exemplarmente, com a comumente designada comunidade da “Europa de Leste”, grupo demasiado vasto e que carece de subdivisão. Por outro lado, a actual legislação privilegia a participação das associações formalizadas e reconhecidas pelo ACIME. Este critério gera alguns problemas: pode sobrevalorizar as fracções da imigração que estão legalizadas em associações reconhecidas e subvalorizar outras; e ignora o facto de algumas associações não terem na nacionalidade a sua principal base de representação. Como nos foi dito, a restrição da participação a associações reconhecidas é problemática, pois o reconhecimento pelo ACIME “não devia ser condição para a cidadania”.

Um outro problema referido, ainda relativo à participação das associações de imigrantes, foi o do método de eleição dos representantes associativos. Neste campo, os principais comentários incidiram sobre a composição do colégio eleitoral (que é apenas composto por associações reconhecidas); a obrigatoriedade de serem eleitos dirigentes associativos (quando poderia ser eleito um outro representante da comunidade, não necessariamente dirigente); e o método concreto de eleição (o facto de o local de eleição ser o ACIME, e de o horário de votação ocorrer no período laboral, foram alvo de críticas). As propostas concretas de alteração foram escassas. Neste aspecto, foram

expressas dúvidas acerca dos melhores critérios para afirmar a “representatividade” de uma associação em relação aos imigrantes (o número de associados ou a antiguidade podem ser critérios enganosos, tal como o reconhecimento formal pelo ACIME). Foram, ainda, sugeridos métodos de eleição menos formais, incluindo a possibilidade de as associações poderem decidir conjuntamente alguns dos seus representantes.

O terceiro aspecto negativo mencionado foi o da composição do Conselho, no que se refere à presença das várias entidades, sobretudo governamentais, que não representam maioritariamente os imigrantes. Apesar de terem sido explicitados alguns efeitos positivos e ter sido dito que “faz sentido” a sua presença, a realidade prática pode não corresponder às expectativas. Foram, assim, criticados o facto de estarem representadas instituições que têm pouco a ver com a imigração; o de estarem presentes apenas “camadas intermediárias”, isto é, representantes que não possuem capacidade política; e o seu peso nos processos de decisão.

A distância para os problemas da imigração foi admitida, por exemplo, quando se questionou a ligação entre os interesses de vários departamentos governamentais e algumas instituições da sociedade civil em relação à vida associativa: “porque é que lhes interessa se uma associação é reconhecida ou não?”. Quanto ao tipo de interlocutores existente no COCAI, um dos entrevistados indicou que é mais importante falar directamente com membros do governo ou da administração pública, mesmo sem estarem representados no COCAI, do que com “intermediários”. Finalmente, o elevado peso do Estado foi referido, por outro dos entrevistados, como “desigual”, por existir a possibilidade de serem contrariadas as posições das associações; neste caso, o reparo não incidiu na sua representação, mas no facto de poderem participar nas votações.

O quarto problema explicitado nas entrevistas foi o do carácter “muito institucional” ou “muito formal” do Conselho; como nos foi dito, “é um lugar burocrático”. Neste aspecto, foi apontado como bom exemplo, por um dos entrevistados, a realidade de alguns conselhos consultivos a nível local, onde parece existir maior cooperação e atenção para realizações concretas. O número demasiado elevado de representantes da

administração pública, o carácter formal da sua nomeação ou mesmo o estilo (“muito formal”) das reuniões poderão gerar a ideia de menor eficácia do COCAI.

O quinto aspecto crítico esteve relacionado com o tipo de assuntos discutido no COCAI, em particular a orientação para questões administrativas. Ainda na expressão de Tolentino, em 2004, “as preocupações do Conselho com a legislação e as dificuldades administrativas na sua aplicação têm absorvido praticamente todo o tempo das reuniões ordinárias, o que tem impedido o colectivo de acompanhar e apresentar mais propostas sobre as políticas sectoriais” (Tolentino, 2004). Noutra perspectiva, pensamos ser possível acrescentar que a conjugação de funções consultivas, a nível da legislação nacional, com executivas, no que se refere à vida associativa (reconhecimento e financiamento de associações), poderá criar problemas. Segundo um dos entrevistados, “não há tempo” para falar de política de imigração. O tipo de assuntos discutido é problemático por revelar, ainda, o “poder técnico” do ACIME e as fragilidades dos representantes associativos nestas discussões (aspecto que será desenvolvido adiante).

4.2. O papel das associações

Um sexto conjunto de limitações apontadas à actuação do COCAI está ligado às próprias associações – e foram os próprios representantes associativos a admiti-las. Foram referidos, sobretudo, os escassos meios ao dispor dos dirigentes associativos para aprofundamento dos temas em discussão no Conselho e a pouca articulação das associações entre si.

A escassez de meios e recursos das associações está há muito tempo identificada, tornando-se evidente no funcionamento do COCAI. Durante as entrevistas, este tema foi várias vezes abordado. Para que existissem condições para um acompanhamento efectivo de todos os assuntos que são ali discutidos, seria necessário, segundo um dos entrevistados, que os dirigentes associativos tivessem um “conselho consultivo próprio” para os apoiar nas decisões. A baixa profissionalização das associações impede, de facto, o acompanhamento pormenorizado dos tópicos em discussão. Por essa razão, torna-se ainda mais evidente o que foi apontado nas entrevistas e que podemos designar

como o “poder técnico” do ACIME. O facto de os dossiers e documentos surgirem já tratados tecnicamente leva a dificuldades práticas para realização de propostas ou sugestões por parte das associações. Tal inclui os documentos legislativos sobre os quais se devem emitir pareceres mas, também, os tópicos sobre os quais o COCAI tem real poder de decisão, como sucede com os financiamentos.

Uma consequência dos reduzidos meios ao dispor das associações é, também, a dificuldade de combinar as actividades “internas” com as “externas” – na expressão de um dos entrevistados, fazer “coisas internas e externas”. A pulverização das associações por um conjunto muito diverso de actividades e territórios; a necessidade de terem de atender primeiramente aos seus associados; a sua escassez de recursos; e, muitas vezes, a sua vocação para actividades sectoriais, como a formação profissional ou a vida cultural, mais do que a acção política – tornam difícil a existência de meios para um empenhamento no Conselho, isoladamente ou em colaboração com outras associações.

A escassa ligação entre as associações reforça, de facto, os seus problemas de actuação. Neste caso, destaca-se a dificuldade para realizar um trabalho prévio conjunto e para articular posições. Parte da razão para os problemas de colaboração liga-se à escassez de recursos. Estes seriam decisivos para poder existir maior capacidade técnica para troca de informação e articulação de posições. Outra parte, porém, prende-se com divergências políticas ou pessoais. Neste aspecto, vários dos entrevistados mencionaram a existência de rivalidades, ou mesmo de “ciúme”, entre associações, e a natureza “fechada” ou defensiva de alguns conjuntos de associações (há algumas que são como “clãs”, como foi afirmado, protegendo-se umas às outras).

Para reforçar as dificuldades de actuação das associações, algumas críticas foram proferidas à atitude de alguns dirigentes no COCAI. Segundo alguns dos entrevistados, a participação de alguns conselheiros que representam a imigração é diminuta. Alguns “não dizem nada, para não irem contra o sistema” – afirmou-se. Outros tendem a participar sobretudo por uma questão de “estatuto”, não estando interessados em conflitos políticos. Noutros casos, criticou-se a “dependência” de vários dos actuais dirigentes associativos do ACIME; o divórcio de alguns dos dirigentes em relação às

comunidades que representam (guiam-se sobretudo por “objectivos pessoais”); e a “cultura” de alguns grupos nacionais, que impede a acção política mais empenhada.

Independentemente de afirmações de natureza mais pessoal ou menos verificável, o certo é que a existência de trajectórias pessoais diversas, interesses divergentes entre grupos e problemas de representação é inevitável na vida das associações de imigrantes. Percursos pessoais distintos, devido a factores de ordem geracional, social, cultural ou económica, podem ter consequências em estratégias diferenciadas na vida política. Os interesses dos grupos nacionais são, com frequência, divergentes, como se prova por algumas tensões vividas por determinados grupos imigrantes ao longo dos anos. Por exemplo, a concessão de oportunidades específicas para os imigrantes brasileiros em 2003 levantou várias vozes que reclamavam direitos semelhantes⁷. E a dificuldade em gerar canais efectivos de participação e representação dos imigrantes nas associações é um problema recorrente.

Por estas razões, as dificuldades de articulação entre associações no COCAI poderão ser de natureza, muitas vezes, estrutural. As consequências negativas de uma escassa articulação poderão ser tanto maiores se, como vimos acima, considerarmos relevante a acção estratégica e as ligações de interesses. A possibilidade de existir pressão conjunta por parte dos representantes associativos poderá resultar num maior impacto do COCAI, independentemente das dificuldades referidas. A uma pergunta concreta sobre a capacidade de influência política do COCAI no caso da lei da imigração de 2006, por exemplo, um dos entrevistados admitiu que, “se houver consenso (entre associações), podemos influenciar a lei”. Neste aspecto, os caminhos que têm sido traçados para se consolidar uma Plataforma comum entre as associações de imigrantes, poderão criar um novo interlocutor ou, pelo menos, novos meios para a colaboração e acção política⁸.

⁷ Nas actas analisadas, as relações estabelecidas entre as associações de imigrantes representadas no COCAI não apresentam dissensões. Numa das reuniões (31 de Julho de 2003), porém, é feito o apelo para que as oportunidades para os imigrantes oriundos do Brasil e dos PALOP sejam semelhantes, salientando-se o facto de esta última comunidade estar há muito presente em Portugal.

⁸ A criação da PERCIP (Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal), na sequência do I e II Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, em 2006 e 2007, veio responder a este problema.

5. Conclusão

A hipótese principal que presidiu à redacção deste texto foi a de que os mecanismos consultivos de participação política dos imigrantes poderão ter como efeito lateral a geração de uma atmosfera de cooperação e confiança com o poder político. Tal sucede devido à condição habitual de exclusão de direitos políticos por parte dos imigrantes. À excepção da concessão de alguns direitos a nível municipal, normalmente atribuídos a apenas alguns grupos nacionais, os imigrantes carecem de mecanismos de voto e representação política. No caso português, a criação de alguns conselhos consultivos com a participação de imigrantes, a nível local e, sobretudo, nacional, poderia ser um mecanismo para alterar esses efeitos de exclusão. Foi o estudo do COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração –, instituição criada em 1998, que esteve, assim, na base da presente pesquisa.

Dada a inexistência de estudos anteriores sobre o COCAI, o presente texto acabou por assumir alguns outros objectivos específicos. Descreveu-se a evolução institucional e principais actividades do COCAI; analisaram-se algumas das opiniões dos actores envolvidos, em particular a de dirigentes associativos, sobre os pontos fortes e fracos do Conselho; e tentou compreender-se o impacto do COCAI sobre a política governamental. Como foi repetidamente afirmado, tratou-se de um exercício apenas preliminar. Terão de ser consultados outros documentos, analisadas iniciativas semelhantes a nível internacional e ouvidos outros actores envolvidos, desde as entidades governamentais - com relevo para o ACIME - até outras instituições que pertencem ao Conselho.

Em relação à hipótese central que presidiu a este estudo, não existiu suporte empírico completo para a comprovar. Os principais actores envolvidos neste campo, cujo testemunho é essencial, são os representantes dos imigrantes. São poucos os documentos publicados que permitem avaliar um reforço do sentimento de cooperação. Alguns textos disponíveis (por exemplo, Tolentino, 2004 e Vianna, 2007) indicam uma apreciação positiva do funcionamento do COCAI, devido à criação de um “clima de abertura e de diálogo”, atmosfera de “diálogo institucional” e “aproximação” entre

Estado e sociedade civil, nomeadamente imigrantes. Nas entrevistas efectuadas, porém, essa ideia não foi espontaneamente referida ou foi mesmo desmentida pelos entrevistados. Como se descreveu acima, grande parte das entrevistas foi dedicada a reflectir sobre os aspectos mais críticos do funcionamento do COCAI, sendo destacados mais os aspectos que merecem reformulação, do que os eventuais impactos positivos da existência do Conselho.

A pouca visibilidade e, aparentemente, escasso empenhamento que as associações têm demonstrado em relação ao COCAI também diminuem a expectativa acerca do seu papel. Algumas sugestões acerca da reformulação do Conselho têm sido formuladas publicamente por dirigentes associativos, mas a sua prioridade parece vir a diminuir na sua agenda política. Numa reunião do COCAI em 6 de Outubro de 2005, por exemplo, os vários conselheiros mencionaram a necessidade de maior visibilidade e reestruturação do COCAI; reformulação da representatividade das comunidades; participação de empresários; e melhoria das relações entre os ministérios e as instituições de imigrantes. No I Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, ocorrido em 2006, foi também mencionado como um dos aspectos prioritários de acção o início do “processo de revisão do actual do estatuto do COCAI (...), no sentido de uma maior representatividade das associações de imigrantes e alargamento das suas competências”. Porém, o facto de nenhuma recomendação específica sobre o COCAI figurar na agenda do II Fórum, ocorrido em 2007, sugere a redução da sua prioridade ou a diminuição das expectativas por parte dos imigrantes.

A intervenção de um antigo dirigente associativo, Carlos Vianna, no II Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, ilustra uma das linhas de reflexão actualmente existentes. Segundo Vianna (2007), existem vários “tipos de participação política” dos imigrantes: o direito ao voto, a participação nos partidos políticos, a participação em órgãos executivos ou consultivos do Estado ou do Poder Local (incluindo o COCAI), a participação em entidades da sociedade civil (por exemplo, os sindicatos), a participação política voltada para o Estado de origem, e o espaço dos media. Vianna conclui, porém, que o que se revela mais importante é a criação de um novo tipo de participação, um “espaço próprio dos imigrantes”. Por outras palavras, a

existência de órgãos consultivos, como o COCAI, é uma entre outras formas de participação política dos imigrantes – mas não a mais decisiva. Na sua expressão, “o que é verdadeiramente fundamental é a criação e o desenvolvimento das entidades próprias dos imigrantes, com força suficiente para se tornarem parceiras sociais e com independência na defesa da aqui chamada Agenda dos Imigrantes” (id., ibid.).

Os verdadeiros impactos do COCAI na integração dos imigrantes em Portugal, incluindo a criação de uma atmosfera de cooperação com o poder político e, eventualmente, a geração de condições para uma cidadania política mais abrangente, ficam por conhecer. Na primeira abordagem permitida por este texto, é possível admitir o carácter globalmente positivo do Conselho. Apesar das numerosas críticas que lhe são dirigidas, ele ocupa um lugar importante no conjunto das instâncias de participação política dos imigrantes. Não está, porém, isento de reformulação. As possibilidades de alteração da estrutura orgânica e competências do COCAI têm sido alvo de alguma reflexão e poderão, em alguns casos, ser concretizadas. A sua existência não exclui, também, que outros tipos de participação política sejam desenvolvidos. A consolidação de uma plataforma de acção entre associações de imigrantes poderá representar mais um actor no COCAI ou, pelo menos, criar bases para uma melhor articulação entre as associações representadas.

Apesar dos numerosos pontos em que tem demonstrado um funcionamento criticável, o COCAI poderá ter constituído uma etapa importante nos mecanismos de cooperação e exercício de direitos políticos por parte dos imigrantes em Portugal. A “aproximação” entre imigrantes e Estado, por esta via, tem efeitos que certamente ultrapassam a contabilização das medidas que são efectivamente aceites pelo poder político. O desenvolvimento de redes inter-pessoais entre dirigentes associativos e representantes de entidades governamentais e não governamentais é um ponto positivo a destacar, a que se deverá acrescentar o estabelecimento de redes entre os próprios representantes da imigração. Na cronologia das medidas políticas destinadas aos imigrantes, em Portugal, a criação do COCAI ocorre numa etapa intermédia, superior a momentos de menor atenção a estes grupos, e inferior a novas e futuras possibilidades de acção. Os mecanismos “consultivos” de participação terão demonstrado, assim, a sua fraqueza e a

sua força: não sendo vinculativos de decisão, representam uma etapa significativa no caminho para mecanismos mais fortes de representação.

Bibliografia

- ACIME (2005), Acolher e Integrar - Três Anos ao Serviço dos Imigrantes, Lisboa, ACIME.
- Albuquerque, R. (2002), “Dinâmicas associativas e comunidades imigrantes”, in SOS Racismo, A Imigração em Portugal, Lisboa, SOS Racismo, pp. 366-381.
- Albuquerque, R. (2005a). “Contributos do associativismo de imigrantes para a coesão e a cidadania na sociedade portuguesa”. ACEP (Org.) Coesão, coerência e cidadania na Europa alargada. Encontro em Lisboa, Lisboa, ACEP, pp. 41-45.
- Albuquerque, R. (2005b). “Um olhar sobre a participação das mulheres em associações de imigrantes”. SOS Racismo (Org.), Imigração e Etnicidade - Vivências e trajetórias de mulheres em Portugal. Lisboa, SOS Racismo, pp. 105-117.
- Albuquerque, R., L. Ferreira e T. Viegas (2000), O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório – Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal, Oeiras, Celta Editora.
- Albuquerque, R., L. Ferreira e T. Viegas (2001), “O associativismo dos imigrantes em Portugal”, in Janus 2001 - Anuário de Relações Exteriores, Lisboa, Público e Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 198-199.
- Baganha, M. I. e J. C. Marques (2001), Imigração e Política – O Caso Português, Lisboa, Fundação Luso-Americana.
- Baubock, R. (ed.) (n.d.), “Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation”, State of the art report for IMISCOE cluster B3, mimeo.
- Berger, M., C. Galonska and R. Koopmans (2004). "Political integration by a detour? Ethnic communities and social capital of migrants in Berlin." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30(3): 491 - 507.
- Bloemraad, I. (2005). "The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 865 - 887.
- Brettell, C. B. (2005). "Voluntary Organizations, Social Capital, and the Social Incorporation of Asian Indian Immigrants in the Dallas-Fort Worth Metroplex." Anthropological Quarterly, 78 (4).
- Calavita, Kitty (2005), Immigrants at the Margins – Law, Race, and Exclusion in Southern Europe, Cambridge, Cambridge University Press.
- Caponio, T. (2005). "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 931 - 950.

- Castles, S. e M. J. Miller (2003), The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World, 3ª ed., Londres, Macmillan.
- Cho, W. K. T. (1999). "Naturalization, socialization, participation: immigrants and (non-) voting." The Journal of Politics, 61 (4): 1140.
- Chung, A. Y. (2005). "'Politics Without the Politics': The Evolving Political Cultures of Ethnic Non-Profits in Koreatown, Los Angeles." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 911 - 929.
- Cordero-Guzmán, H. R. (2005). "Community-Based Organisations and Migration in New York City." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 889 - 909.
- Costa, F. L. "A importância das associações para as migrações. A comunidade chinesa em Portugal." Revista da Administração Pública de Macau, XV(56 (2)): 667-689.
- Dietz, G. e B. Agrela (2004), "Commentary" to W. Cornelius, "Spain: the uneasy transition from labor exporter to labor importer", in W. Cornelius et al. (eds.), Controlling Immigration – A Global Perspective, 2nd ed., Stanford University Press, Stanford: 430-437.
- Diez, K. C. L. (25-26 de Novembro de 2005). "El asociacionismo como instrumento facilitador de integración en los inmigrantes. Caso específico Rumania y Bulgaria en Madrid". I Congresso Internacional do Associativismo e do Voluntariado - perspectivas e oportunidades, Ponte de Lima.
- Escobar, C. (2004). "Dual Citizenship and Political Participation: Migrants in the Interplay of United States and Colombian Politics." Latino Studies, 2(1): 45.
- Eurobarometer (2007), "Discrimination in the European Union", Special Eurobarometer, 263, Bruxelas, European Commission
(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_en.pdf)
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) (2005), Majorities' Attitudes Towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey, Bruxelas, EUMC.
- Fennema, M. (2004). "The concept and measurement of ethnic community." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 429 - 447.
- Geddes, A. (2000). Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?, Manchester, Manchester University Press.
- Han, S.-K. (2004). "Ashore on the Land of Joiners: Intergenerational Social Incorporation of Immigrants." International Migration Review, 38 (2): 732-747.

- Hooghe, M. (2005). "Ethnic Organisations and Social Movement Theory: The Political Opportunity Structure for Ethnic Mobilisation in Flanders." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 975 - 990.
- Horta, A. P. Beja (2002), "Multiculturalism in abeyance: immigration and local politics in the periphery of Lisbon", in M. L. Fonseca e outros (eds.), Immigration and Place in Mediterranean Metropolises, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, pp. 153-172.
- Horta, A. P. Beja (2004), Contested Citizenship: Immigration Politics and Grassroots Migrants' Organizations in Post-colonial Portugal, Nova Iorque, Center for Migration Studies.
- Jacobs, D. e J. Tillie (2004). "Introduction: social capital and political integration of migrants." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 419 - 427.
- Jacobs, D., K. Phalet, et al. (2004). "Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 543 - 559.
- Jones-Correa, M. (1998). "Different paths: Gender, immigration and political participation." International Migration Review, 32 (2): 326 - 49.
- Knight, J. (2001), "Social norms and the rule of law: fostering trust in a socially diverse society", in K. S. Cook (ed.), Trust in Society, Nova Iorque, Russel Sage Foundation, pp. 354-373.
- Koopmans, R. (2004). "Migrant mobilisation and political opportunities: variation among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3).
- Koopmans, R. and P. Statham (1999). "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claims making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany." American Journal of Sociology, 105 (3): 45.
- Machado, F. L. (2002). Dimensões políticas da etnicidade: o estado e o associativismo dos migrantes. Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos guineenses em Portugal. Celta. Oeiras: 385-432.
- Marques, Maria Margarida, José Mapril e Nuno Dias (2003), Migrants' Association and their Elites. Building a New Field of Interest Representation, Lisboa, Socinova.
- McAllister, I. and T. Makkai (1992). "Resource and Social Learning Theories of Political Participation: Ethnic Patterns in Australia." Canadian Journal of Political Science, 25 (2): 269.
- Moya, J. C. (2005). "Immigrants and Associations: A Global and Historical Perspective." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 833 - 864.

- Muñoz, S. V. (2004). "Factores condicionantes de la movilización étnica entre la población inmigrante extracomunitaria." Papers, (72): 87-111.
- Nee, V. e J. Sanders (2001), "Trust in ethnic ties: social capital and immigrants", in K. S. Cook (ed.), Trust in Society, Nova Iorque, Russel Sage Foundation, pp. 374-392.
- Odmalm, P. (2004). "Civil society, migrant organisations and political parties: theoretical linkages and applications to the Swedish context." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 471 - 489.
- Owusu, T. Y. (2000). "The role of Ghanaian immigrant associations in Toronto, Canada." International Migration Review, 34 (4): 1155.
- Pires, S. (2004). "O terceiro sector imigrante e as associações dos imigrantes de leste europeu em Portugal. Estruturação de um novo espaço de cidadania?" Coimbra, CES.
- Portes, A. e J. Sensenbrenner (1993), "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", American Journal of Sociology, 98 (6): 1320-1350
- Sardinha, J. (2004). "O associativismo cabo-verdiano na área metropolitana de Lisboa e a inserção da comunidade cabo-verdiana na sociedade portuguesa". VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 16-18 de Setembro de 2004, Coimbra.
- Sardinha, J. (2005), "Cape Verdean Associations in the Metropolitan Area of Lisbon: their Role in Integration", Sussex Migration Working Paper, 26, Sussex, Sussex Centre for Migration Research.
- Sardinha, J. (2006), "Os movimentos associativos de imigrantes em Portugal e a forma como estes podem contribuir na definição na definição e implementação de políticas de imigração". I Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, Abril de 2006, Ponta Delgada.
- Sardinha, J. (2007), "Providing voices: civic participation opportunities for immigrants in Portugal", POLITIS Working Paper, 7, University of Oldenburg.
- Schrover, M. e F. Vermeulen (2005). "Immigrant Organisations." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 823-832.
- Sipi, R. (2000). "Las asociaciones de mujeres, agentes de integración social?" Papers (60): 355-364.
- Sousa, N. A. (1999). "Imigração e Cidadania local: Associativismo imigrante e políticas públicas". Departamento de Sociologia. Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Soyсал, Y. (1994). Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, Chicago, The University of Chicago Press.

- Suurenbroek, F. e M. Schrover (2005). "A Separate Language, a Separate Identity? Organisations of Frisian Migrants in Amsterdam in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5).
- Teixeira, A. e R. Albuquerque (2005). "Active Civic Participation of Immigrants in Portugal", Carl von Ossietzky Universität Oldenburg IBKM.
- Tillie, J. (2004). "Social capital of organisations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam." Journal of Ethnic and Migration Studies: 529 - 541.
- Togeby, L. (2004). "It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second-generation immigrants in Denmark." Journal of Ethnic and Migration Studies, 30 (3): 509 - 528.
- Tolentino, A. (2004), "O Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração". Seminário "A Participação Cívica dos Imigrantes", Oeiras, 5 de Abril de 2004, mimeo.
- Vermeulen, F. (2005). "Organisational Patterns: Surinamese and Turkish Associations in Amsterdam, 1960-1990." Journal of Ethnic and Migration Studies, 31 (5): 951 - 973.
- Vianna, C. (2007). "A participação política dos imigrantes". II Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, Abril de 2007, Setúbal.
- Villaroya, A. A. (2004). "Asocionismo, ciudadanía y bienestar social." Papers, 74: 85-110.