

POLÍTICAS LOCAIS E ACÇÃO COLECTIVA DOS IMIGRANTES DA EUROPA DE LESTE, NO CONCELHO DE LISBOA

ELSA DIONÍSIO



acidi

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

**POLÍTICAS LOCAIS E ACÇÃO COLECTIVA
DOS IMIGRANTES DA EUROPA DE LESTE,
NO CONCELHO DE LISBOA**

Elsa Dionísio

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

DIONÍSIO, Elsa Alexandra Louro,
Políticas locais e acção colectiva dos imigrantes
da Europa de Leste – [Teses; 27]

ISBN 978-989-8000-82-8

CDU 314
304

PROMOTOR
OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO
www.oi.acidi.gov.pt

AUTORA
ELSA DIONÍSIO
elsa.dionisio@gmail.com

EDIÇÃO
**ALTO-COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO
E DIÁLOGO INTERCULTURAL (ACIDI, I.P.)**
RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA
TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17
E-MAIL: acidi@acidi.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA
EDITORIAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

PRIMEIRA EDIÇÃO
250 EXEMPLARES

ISBN
978-989-8000-82-8

DEPÓSITO LEGAL
298 829/09

LISBOA, NOVEMBRO 2009

Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais

Autora: Elsa Dionísio

Orientadora: Professora Doutora Ana Paula Beja-Horta

Universidade Aberta

2007

Índice

PREFÁCIO	13
NOTA PRÉVIA	17
RESUMO	19
ABSTRACT	20
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO	21
1. PROBLEMÁTICA	21
2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO	26
3. QUESTÃO DE PARTIDA	27
4. QUESTÕES COMPLEMENTARES	27
5. ABORDAGEM METODOLÓGICA	27
6. JUSTIFICAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO	28
7. CONCEITOS FUNDAMENTAIS	30
8. ESTRUTURA DO TRABALHO	33
CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO: MODELOS DE INCORPORAÇÃO E ASSOCIATIVISMO IMIGRANTE	35
1. NOVO MODELO MIGRATÓRIO DO SUL DA EUROPA – «IMIGRAÇÃO DE ÊXODO DOS PAÍSES DE ORIGEM»	35
2. MODELOS DE INCORPORAÇÃO – DO ASSIMILACIONISMO AO INTERCULTURALISMO	36
3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO COLECTIVA DOS IMIGRANTES – A «TEORIA DOS CANAIS INSTITUCIONAIS»	44
4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO COLECTIVA DOS IMIGRANTES – PERSPECTIVAS «TRANSNACIONAIS» E «DIASPÓRICAS»	47
CAPÍTULO III – FLUXOS MIGRATÓRIOS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO	53
1. EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS, EM PORTUGAL	53
1.1. Portugal: de país de emigração a país de imigração	54
1.2. Novos fluxos migratórios	61
1.3. Imigração da Europa de Leste – caracterização sócio-demográfica	65

2. REGULAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS E POLÍTICAS DE INCORPORAÇÃO EM PORTUGAL	69
2.1. Fases das políticas de imigração em Portugal, no pós 1974	72
2.1.1. <i>Política de «laissez-faire» (1974-1990)</i>	72
2.1.2. <i>«Política integracionista/assimilacionista e de exclusão diferencial» (1991-1995)</i>	73
2.1.3. <i>«Política integracionista/pluralista» (1996-2000)</i>	75
2.1.4. <i>«Política de integração e início da imigração programada» (a partir de 2000)</i>	79
CAPÍTULO IV – OS DIFERENTES ACTORES LOCAIS E AS POLÍTICAS LOCAIS DE INTEGRAÇÃO	86
1. <i>O LOCAL</i>	86
1.1. Lisboa como <i>local</i> de fixação dos imigrantes da Europa de Leste	90
2. ACTORES SOCIAIS LOCAIS – INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	94
2.1. Poder local em Portugal	94
2.2. O Poder local em Lisboa – o município	97
2.2.1. <i>O despertar da década de 90 de 1900 – rumo a uma política local para imigração</i>	97
2.3. O reforçar das políticas e canais institucionais nos anos 90 de 1900	98
2.3.1. <i>O Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas</i>	98
2.3.2. <i>Centro de Recursos Multicultural</i>	100
2.4. O novo milénio – <i>Stand-by</i> das políticas e dos canais institucionais	100
2.5. Rumo a uma nova dinâmica?	101
3. ACTORES SOCIAIS LOCAIS – INSTITUIÇÕES PRIVADAS	106
3.1. Centro Padre Alves Correia (CEPAC)	106
3.2. CAIS	107
3.3. Parceria entre a Fundação Calouste Gulbenkian e o JRS – «Projecto equivalências das habilitações dos médicos imigrantes» e o «Projecto equivalências dos enfermeiros imigrantes»	108
4. ACTORES SOCIAIS NACIONAIS – INSTITUIÇÕES PÚBLICAS	110
4.1. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI	110
4.2. Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI)	112
4.3. Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI)	113
4.4. Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências (GARHC)	115
4.5. Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII)	115

5. ACTORES SOCIAIS NACIONAIS – ONG	116
5.1. Obra Católica Portuguesa de Migrações (OCPM)	116
5.2. Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS)	117
5.3. Assistência Médica Internacional (AMI)	118
5.4. Organização Internacional para as Migrações (OIM)	119
5.5. Banco Espírito Santo (BES)	119
5.6. SOS Racismo	121

CAPÍTULO V – POLÍTICAS LOCAIS E CANAIS INSTITUCIONAIS PARA A IMIGRAÇÃO: ESTUDO EMPÍRICO **122**

1. METODOLOGIA	122
1.1. Questões e objectivos da investigação	122
1.2. Limitações do estudo	123
1.3. Tipo de estudo	123
2. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO	123
2.1. O inquérito por entrevista	123
2.2. Espaço e tempo de recolha de dados	124
2.3. População-alvo	124
2.4. Amostra	124
2.5. Entrevista exploratória	125
2.6. A entrevista – objectivos	126
3. ENTREVISTAS ÀS INSTITUIÇÕES PORTUGUESAS, DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO: ANÁLISE DE DADOS	126
I (E) Caracterização das instituições	127
II (E) Dados demográficos e localização geográfica dos imigrantes da Europa de Leste	130
III (E) Medidas desenvolvidas pelas instituições	132
c1) Habitação/alojamento	132
c2) Emprego	134
c3) Saúde	135
c4) Formação	135
c5) Cidadania/informação	139
IV (E) Parceiros locais não-governamentais	143
V (E) Relações com o governo local	144
VI (E) Visão das instituições acerca do associativismo imigrante de Leste	146
VII (E) Considerações finais	148

CAPÍTULO VI – ASSOCIATIVISMO MIGRANTE E DINÂMICAS ORGANIZATIVAS	151
1. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MOVIMENTO ASSOCIATIVO IMIGRANTE	151
2. DINÂMICAS DO MOVIMENTO ASSOCIATIVO IMIGRANTE EM PORTUGAL	158
2.1. O movimento associativo da Europa de Leste	164
CAPÍTULO VII – O MOVIMENTO ASSOCIATIVO DA EUROPA DE LESTE: ESTUDO EMPÍRICO	166
1. METODOLOGIA	167
1.1. Questões e objectivos de investigação	167
1.2. Limitações do estudo	167
1.3. Tipo de estudo	168
2. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO	168
2.1. O inquérito por entrevista	168
2.2. Espaço e tempo de recolha de dados	168
2.3. População-alvo	169
2.4. Amostra	169
2.5. Entrevista exploratória	170
2.6. A entrevista – objectivo	170
3. ENTREVISTAS AOS LÍDERES ASSOCIATIVOS: ANÁLISE DE DADOS	171
I (A) Tipo de Organização	171
II (A) Dados demográficos e localização geográfica dos imigrantes da Europa de Leste	179
III (A) Actividades das Associações	181
IV (A) Redes organizacionais internas	183
V (A) Redes organizacionais externas (governo local/nacional e ONG)	184
VI (A) Redes transnacionais	190
VII (A) Cidadania e participação	191
4. DISCUSSÃO	196
CONSIDERAÇÕES FINAIS	203
BIBLIOGRAFIA	215
FONTES	229

SIGLAS

- ACIDI** – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural
ACIME – Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas
AI – Associação de Imigrantes
AMI – Assistência Médica Internacional
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AP – Autorização de Permanência
AR – Autorização de Residência
BES – Banco Espírito Santo
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEPAC – Centro Padre Alves Coreia
CLAII – Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes
CLRAE – *Congress of Local and Regional Authorities of Europe*
CML – Câmara Municipal de Lisboa
CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante
COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração
CPLRE – Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa
CRM – Centro de Recursos Multicultural
EFTA – *European Free Trade Association*
EM – Estados-membro
EUA – Estados Unidos da América
FORCIM – Fórum de Organizações Católicas para a Imigração
GARHC – Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências
GARSE – Assuntos Religiosos e Sociais Específicos
GATAI – Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
INE – Instituto Nacional de Estatística
INTI (Projecto) – *Success Through Migration*
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social
JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados
LIA (Projecto) – *Local Integration Partnership Action*
MOST (Projecto) – *Management of Social Transformation*
MPMC (Projecto) – *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*
OCPM – Obra Católica de Migrações
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONG – Organização Não-Governamental
ONGD – Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PER – Programa Especial de Realojamento

PERCIP – Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal
PRV – Programa de Retorno Voluntário
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
RAR – Rede Anti-Racista
SCAI – Secretariado Coordenador das Associações de Imigrantes
SCAL – Secretariado Coordenador das Acções de Legalização
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SOLIM – Associação Solidariedade Imigrante
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WASP – White Anglo-Saxon Protestant

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Número de residentes europeus, nacionais de países de fora da União Europeia, em 2001.	60
Figura 2 – Principais áreas de residência dos imigrantes da Europa de Leste, na Área Metropolitana de Lisboa.	92
Figura 3 – Principais áreas de residência dos imigrantes da Europa de Leste, na cidade de Lisboa.	93
Figura 4 – Localização geográfica das instituições portuguesas entrevistadas.	126
Figura 5 – Localização geográfica das Associações de Imigrantes da Europa de Leste, em estudo.	172

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, legalmente residentes em Portugal, em 1999.	59
Gráfico 2 – Número de imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, legalmente residentes no distrito de Lisboa, em 2001.	60
Gráfico 3 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, entre 2001 e 2004.	61
Gráfico 4 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 2001 e 2004.	62
Gráfico 5 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, face ao total de Autorizações de Permanência concedidas, entre 2001 e 2004.	62

Gráfico 6 – Prorrogação das Autorizações de Permanência, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, em 2005.	63
Gráfico 7 – População Estrangeira residente em Portugal, entre 2003 e 2005.	64
Gráfico 8 – Relação entre a população estrangeira e população nacional, em 2005.	65
Gráfico 9 – Pedidos de reconhecimento de habilitações e competências, junto do GARHC, entre 2003 e 2004.	139
Gráfico 10 – Imigrantes da Europa de Leste apoiados pelo Programa de Retorno Voluntário, entre 1998 e 2005.	141

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Autorizações de Residência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 1999 e 2005.	23
Quadro 2 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 2001 e 2004.	24
Quadro 3 – Questões complementares.	27
Quadro 4 – Evolução do número de estrangeiros com Autorização de Residência em Portugal, entre 1975 e 2006.	57
Quadro 5 – População estrangeira legalmente residente em Portugal, segundo as principais origens, em 1989, 1999 e 2002.	58
Quadro 6 – Habilitações literárias dos respondentes, segundo dados da investigação.	68
Quadro 7 – Apoios financeiros às Associações de Imigrantes da Europa de Leste (ao abrigo do Decreto-Lei 75/2000, de 9 de Maio).	114
Quadro 8 – Nacionalidades da Europa de Leste atendidas no Centro de Acolhimento do Beato-Vitae, entre 2004 e 2005.	134
Quadro 9 – Programa de Apoio à Profissionalização de médicos imigrantes, por nacionalidades, entre 2002 e Dezembro de 2005.	138
Quadro 10 – Instituições mais e menos colaborantes face à integração dos imigrantes da Europa de Leste, segundo as instituições portuguesas entrevistadas.	143
Quadro 11 – Principais actividades desenvolvidas pelas instituições portuguesas, em prol da integração dos imigrantes da Europa de Leste	150

Quadro 12 – Ano de fundação das Associações de Imigrantes, em estudo.	172
Quadro 13 – Instituições mais e menos colaborantes face à integração dos imigrantes da Europa de Leste, segundo as Associações de Imigrantes da Europa de Leste entrevistadas.	188

PREFÁCIO

Nas últimas duas décadas, o panorama das migrações em Portugal sofreu mudanças muito significativas quer a nível quantitativo quer a nível qualitativo. O aumento em flecha dos números da imigração, que viriam a duplicar entre 2000 e 2002 (207 607 em 2000; 413 304 em 2002, Malheiros, 2007) foi acompanhado pela acentuada diversificação dos fluxos migratórios, sendo de destacar a imigração da Europa de Leste, que constitui presentemente um dos maiores grupos de estrangeiros a residir em Portugal.

A nível académico, a investigação sobre estas populações tem vindo a registar um considerável aumento, traduzindo-se em diversos trabalhos de cariz sócio-demográfico bem como de estudos de natureza predominantemente sociológica e geográfica, cujo enfoque tem incidido sobre os diversos aspectos dos percursos migratórios, processos de fixação e de integração destas comunidades na sociedade portuguesa, sobretudo no domínio do mercado de trabalho. É, pois, neste contexto de crescente produção e interesse científicos que o trabalho apresentado por Elsa Dionísio, no âmbito do Mestrado em Relações Interculturais, da Universidade Aberta, subordinado ao tema «Políticas Locais e Acção Colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa» constitui um importante contributo para o desenvolvimento dos conhecimentos relativos à imigração da Europa de Leste para Portugal. De particular importância é a natureza original do enfoque analítico proposto, que visa explorar a interacção entre as políticas locais, no concelho de Lisboa e a integração política destas populações imigrantes.

Face às novas realidades migratórias, os espaços urbanos tornaram-se lugares estratégicos de integração, de reivindicação e de participação cívica dos imigrantes. Por seu lado, as cidades têm respondido de múltiplas formas aos desafios da multiculturalidade, através da adopção de políticas locais que têm configurado, em grande medida, o maior ou menor grau de inclusão das populações migrantes no tecido social e político da cidade. De facto, a partir da década de noventa de 1900, a gestão das migrações no contexto local tem pautado as políticas urbanas implementadas nas cidades europeias. O reconhecimento da diversidade cultural e identitária e a inclusão das comunidades imigrantes nos processos de decisão política têm obrigado a uma reorientação institucional dos poderes nacionais e locais com profundas implicações nas dinâmicas organizativas dos imigrantes e na sua incorporação política. A nível europeu, estas novas dinâmicas sociais e políticas têm estado associadas a uma agenda de investigação sistemática e de grande fôlego teórico e empírico.

No caso português, temos vindo, igualmente, a assistir, nas últimas duas décadas, à implementação de um conjunto de medidas legislativas bem como à criação de novos canais oficiais a funcionarem nos planos nacional e local, evidenciando, sem dúvida, um esforço por parte do poder institucional em promover a participação social e política das comunidades migrantes. Contudo, na esfera local, se nalguns casos foram criadas estruturas específicas para as comunidades migrantes, a maioria das edilidades tem optado por uma política de gestão da integração das populações imigrantes assente, sobretudo, numa estratégia de carácter mais simbólico do que estrutural, revelando-se por um lado, muito limitada no que respeita aos múltiplos domínios de intervenção social e, por outro lado, fortemente condicionada pelas orientações político-partidárias dominantes em determinadas épocas.

Tal como em outros países europeus, a nível académico tem-se verificado um crescente interesse sobre esta problemática, mas embora a importância e acuidade dos estudos já realizados, constata-se, ainda, um défice assinalável de produção científica, o que tende a acentuar a pertinência e a actualidade do trabalho aqui apresentado.

Tendo como objecto de estudo as políticas locais no concelho de Lisboa e o modo como estas configuram o associativismo imigrante da Europa de Leste, o trabalho alicerça-se na perspectiva teórica das estruturas de oportunidade política dos quadros institucionais do país receptor como importantes factores de estruturação dos processos de integração e de participação política dos imigrantes. Com base nesta ancoragem conceptual, o quadro analítico proposto centra-se em dois principais níveis de análise. Ou seja, a nível macro são analisadas as estruturas de oportunidades políticas a nível local, designadamente as políticas oficiais dirigidas ao associativismo imigrante e o grau de abertura das instituições locais às populações imigrantes, sendo, igualmente, traçado um quadro evolutivo das políticas de integração implementadas em Portugal. Além destes aspectos, a autora examina, igualmente, o papel desempenhado por um conjunto de organizações não-governamentais (*terceiro sector*) nos processos de integração social e política das comunidades imigrantes em estudo. A inclusão desta dimensão na análise do contexto institucional revela-se de grande pertinência, especialmente se tivermos em atenção o crescente enfraquecimento do Estado-providência bem como a tendência para a privatização local de políticas sociais, que têm implicado o envolvimento directo de novos actores sociais, em particular de instituições privadas e voluntárias, na prestação de serviços sociais.

O segundo nível de análise proposto centra-se numa dimensão *meso* de investigação das dinâmicas organizativas das associações dos imigrantes

da Europa de Leste (ucranianos, russos, moldavos e romenos) no concelho de Lisboa. Neste âmbito, a autora pretende examinar diferentes dimensões do tecido associativo imigrante, designadamente, a natureza das suas actividades e das redes intra e inter organizacionais com especial incidência na interacção entre estas associações e os diferentes actores sociais locais. Além disso, foram, igualmente, abordados outros aspectos directamente ligados às redes transnacionais e à participação cívica do tecido associativo.

A estratégia metodológica adoptada convida, sobretudo, o leitor a participar num percurso de investigação construído a múltiplas vozes, protagonizadas por diferentes actores sociais (dirigentes associativos migrantes; decisores políticos; instituições públicas locais e nacionais; instituições privadas de solidariedade social e organizações não-governamentais), que permite diferentes ângulos de análise e de interpretação da temática em estudo.

Deste ponto de vista analítico, os resultados da pesquisa apontam para três principais questões que consideramos de grande importância. A primeira diz respeito à fragilidade do contexto institucional local para dar resposta aos novos desafios que a fixação, consolidação e a acção colectiva das comunidades imigrantes colocam ao poder local; a segunda reporta-se, ao surgimento do *terceiro sector* como um importante actor social nos processos de integração dos imigrantes e o terceiro aspecto refere-se às dinâmicas organizativas das associações imigrantes e ao modo como estas tendem a configurar as suas actividades e âmbitos de actuação de acordo com os recursos materiais e políticos disponíveis em determinados momentos.

Em suma, a obra aqui apresentada é fruto do empenho, persistência e rigor colocados na realização desta investigação bem como de um apreciável esforço teórico e empírico capaz de fornecer novos instrumentos de análise para melhor compreendermos e apreciarmos a complexidade dos processos de gestão urbana e de integração política das comunidades imigrantes na sociedade portuguesa contemporânea.

Ana Paula Beja Horta

NOTA PRÉVIA

«Políticas Locais e Acção Colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa» é o resultado de um trabalho de investigação inserido no Mestrado em Relações Interculturais, da Universidade Aberta, de Lisboa. O presente livro surge na sequência da dissertação de mestrado, orientada pela Professora Doutora Ana Paula Beja-Horta e defendida em Janeiro de 2008, na mesma Universidade.

O impacto dos fenómenos imigratórios, e muito concretamente o impacto dos fluxos provenientes da Europa de Leste para Portugal, a forma como se exprime no espaço e no tempo e as diversas vertentes sociais implicadas motivam, a cada momento, a aferição das suas múltiplas formas, dinâmicas e significados sociais. Num contexto de constantes mutações e adaptações, estudar as políticas institucionais locais, para a imigração, justifica-se não só pela necessidade de saber se os canais institucionais colocados à disposição dos imigrantes da Europa de Leste, através das suas Associações de Imigrantes, têm sido adequados às suas necessidades, como também pela necessidade de aferir se tais canais e práticas decorrentes têm modelado a acção colectiva destes imigrantes no nosso país.

A realização do presente trabalho não teria sido possível sem o apoio e interesse de um conjunto de pessoas com as quais tive o prazer de trocar ideias e privar.

A curiosidade necessária para formular as questões de partida e o estímulo para procurar as respostas são devidos, desde logo, à Professora Doutora Ana Paula Beja-Horta, enquanto orientadora científica. Foi através dos seus comentários, pistas de trabalho e de reflexão, e das suas leituras críticas, em variados momentos, que foi possível apresentar o produto de tal estudo.

Uma palavra especial aos colegas e professores do 13.º Mestrado em Relações Interculturais. Neste particular, uma palavra de reconhecimento à Professora Manuela Malheiro que, facultando a participação no *European's Master in Intercultural Communication*, em Bruxelas, me permitiu o contacto com novas realidades culturais, sendo esta uma mais valia na realização do presente trabalho.

Uma palavra também muito especial para a colega e amiga Cláudia Rosa.

Não poderia deixar de dirigir uma palavra, de especial agradecimento, a todos os entrevistados, pela disponibilidade e interesse com que me rece-

beram e partilharam as suas opiniões. À Ana Pimentel (GATAI), à Ana Catarina Santos (Centro de Recursos Multicultural) e à Eugénia Costa (OCPM) uma palavra de reconhecimento pelos constantes esclarecimentos prestados, ao longo deste percurso.

Um agradecimento muito especial à Cândida Rosa, pela sua leitura crítica e pistas de reflexão, e aos colegas de profissão, pela motivação, compreensão e tolerância.

Para terminar, uma palavra para a minha família, a qual sempre me incentivou e acreditou neste projecto. Em especial uma palavra para a mãe, avós e para o Fernando Sales.

RESUMO

Uma das principais dimensões do mundo contemporâneo traduz-se numa maior mobilidade de fluxos migratórios internacionais e na emergência de novos países de destino destes movimentos populacionais. Portugal é hoje um dos países de destino desses movimentos migratórios, que nele procuram melhores condições de vida e a concretização das suas aspirações. É, pois, neste novo quadro a que temos vindo a assistir, ao longo da última década, caracterizado pela entrada e fixação de um número significativo de indivíduos oriundos de países da Europa de Leste, que este movimento se apresenta, actualmente, enquanto uma das maiores comunidades imigrantes a residir em Portugal.

Neste trabalho pretendeu-se examinar a natureza das políticas locais e a acção colectiva dos imigrantes da Europa de Leste, no concelho de Lisboa. A análise dos canais institucionais locais no que respeita a integração dos imigrantes sublinha o carácter reactivo e esporádico das medidas adoptadas. Por outro lado, os resultados da pesquisa apontam para o importante papel desempenhado pelas instituições da sociedade civil, maioritariamente as Organizações Não-Governamentais, as quais, perante a inoperacionalidade dos poderes institucionais locais, se tornam elas próprias novos actores sociais activos nos processos de integração dos imigrantes e mesmo à regulação dos fluxos migratórios.

No que diz respeito ao movimento associativo dos imigrantes da Europa de Leste, o estudo sublinha a importância de organismos do poder central e das Organizações Não-Governamentais em estimular e apoiar a mobilização e desenvolvimento deste movimento associativo imigrante. Acrescenta-se ainda que independentemente dos objectivos das associações imigrantes, estas têm vindo a assumir um papel fundamental, nos processos de adaptação e de integração. Contudo, a actuação destas organizações, com vista à participação cívica e ao exercício da cidadania, é configurada por um fraco reconhecimento das associações enquanto parceiros sociais nos processos de decisão política, assim como pelo maior ou menor poder de representatividade dos seus líderes.

PALAVRAS-CHAVE: Modelos de Incorporação; Políticas de Incorporação; Associativismo Migrante; Participação Política; Participação Cívica; Europeus de Leste; Poder Local; Novos Actores Sociais; Concelho de Lisboa.

ABSTRACT

One of the main characteristics of the Contemporary world is the increasing mobility featured by an increasing number of people, as well as the emergence of new countries of destination for those human movements. Portugal is nowadays one of those countries, where those who decide to cross their domestic borders seek for better opportunities and better lives abroad. It is within this new scenario, characterised by the entry of a significant number of Eastern European individuals across the last decade that this flow presents itself as one of the major immigrant community residing in Portugal.

In this work it was our purpose to examine the nature of local policies and the Eastern European immigrants' collective active mobilization in Lisbon Municipality. The local institutional channels analysis, in what concerns immigrants' integration, underlines the sporadic and reactive nature of the measures that have been adopted. On the other hand, the results of our research pointed the important role of civil society institutions, mostly NGO's, who, facing the inefficiency of the local institutional powers, become themselves new active social parts in what concerns immigrant issues (integration and even migratory flows regulation).

In what concerns Eastern European immigrant organisations, this research also points out the role played by central government and NGO's in encouraging and supporting the mobilisation and development of this immigrant associative movement.

It is important to note that, apart from each organisation own objective, they have been taking on an essential role in the integration and adaptation processes. However, the collective action of these organising movements, in what concerns civic participation and the exercise of citizenship, as well as the power of representation of its leaders, still get little recognition by the host society.

KEY-WORDS: Incorporation Models; Incorporation Policies; Immigrant Organising Process; Political Participation; Civic Participation; Eastern Europeans; Local Government; New Social Actors; Lisbon Municipality.

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1. PROBLEMÁTICA

Os movimentos de deslocação e fixação de grupos populacionais são processos cujas dinâmicas espaço-temporais têm resultado em mudanças profundas na organização social, cultural, económica e política das sociedades, ao longo da História.

Presentemente, face ao aumento significativo das populações migrantes nos diversos territórios que lhes servem de palco – sejam territórios de origem, destino ou simples trânsito – assiste-se também a uma maior diversificação das origens e destinos dessas mesmas populações.

Se, genericamente, os movimentos migratórios têm como causas o agravamento das condições socio-económicas em alguns países em desenvolvimento, a explosão demográfica, o aumento das taxas de desemprego, catástrofes naturais, conflitos bélicos, perseguições ideológicas, entre outros, na verdade deparamo-nos hoje com um fenómeno que, não sendo inteiramente novo, se assume de uma forma sem precedentes perante as migrações – a globalização.

Em relação à diversificação das origens e destinos migratórios, Reynery (2004:94) põe em causa a ideia da emigração enquanto fuga à pobreza, dado que, a um nível macro, não é dos países mais pobres que partem os maiores contingentes de migrantes. O grande fluxo de emigração provém, maioritariamente, de países em desenvolvimento, caracterizados por uma rápida passagem do sector primário ao terciário: *«Há uma correlação de U invertido entre o nível de desenvolvimento de um país e a probabilidade de emigrar. Se considerarmos o nível de instrução dos países de origem, pode dizer-se que esta nova imigração é em larga medida alimentada pela elite jovem.»*

Quanto aos seus protagonistas, o mesmo autor constata que, a um nível micro, não são as pessoas mais pobres que partem, pelo contrário, os que emigram estão em posição de desvantagem, apenas relativa, pois possuem os recursos materiais e culturais para enfrentarem os custos e as dificuldades características da emigração: *«Este é o resultado de transformações profundas, das quais resultou um grande número de jovens instruídos que, tendo a informação e a autonomia cultural para partir, não estão dispostos a permanecer numa economia próxima da subsistência» (Ibidem:95).*

Ainda que, a ideia de partir e o destino sejam escolhas individuais, ancoradas a factores estruturais, elas estão hoje, mais do que nunca, condi-

cionadas pela difusão maciça de informação e pelo encurtamento do tempo e do espaço que as novas tecnologias da comunicação, da informação e meios de transporte vieram permitir.

O papel dos *media* e, muito concretamente, a difusão das imagens dos acontecimentos em tempo real faz emergir o sentimento de que é possível viver e experienciar outras realidades, até então tidas como longínquas, utópicas e até «exóticas». O encurtamento das distâncias, e da própria «realidade» veio, assim, permitir o surgimento de «cidades globais», de «comunidades transnacionais» e de «novos locais de partida e destino» compostos por novos grupos migrantes.

Desde a década de 90 do século XX, tem-se registado um aumento significativo desses movimentos migratórios, provenientes de «novos países de origem», no sentido Leste-Oeste. Segundo Ocampo (2004) ¹:

«O número de migrantes internacionais no mundo, que passou de 76 milhões em 1960 para 82 milhões em 1970, atingiu os 100 milhões em 1980 e passou para 154 milhões em 1990; (...) o aumento acentuado da década de 1980 deveu-se em grande medida ao facto de os migrantes internos da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas se terem tornado migrantes internacionais quando o seu país se desmembrou (...).»

Entre outros factores, esta nova dinâmica no quadro migratório intra-europeu ficou a dever-se a um conjunto de razões estruturais, das quais salientamos as seguintes:

- Contexto generalizado de uma nova conjuntura social e política, provocado pelas mudanças políticas ocorridas a leste do continente, após a queda do muro de Berlim e o, conseqüente, desmoronamento do Comunismo. A instabilidade política característica da maioria das jovens democracias, e a crise económica daí resultante, com a celeridade na terciarização da economia, acompanhada pela passagem do tradicional sistema de agricultura intensiva e indústria pesada, à abertura dos mercados ao capitalismo, dito ocidental, foi, em larga escala, motivadora de elevadas taxas de desemprego;
- Representações simbólicas acerca do Ocidente, enquanto modelo de modernização e de Modernidade;

¹ «Migrações Internacionais», United Nations *Economic and Social Survey*, disponível em <http://www.runiceurope.org/portuguese/ecosoc/WESS2004/overview.html#xixseculo>, consultado a 13/04/05.

- Desejo individual de encontrar um contexto mais favorável às expectativas académicas e laborais.

Paralelamente ao surgimento de vagas migratórias de «novos países de origem», alteram-se também os principais pólos de atracção na Europa. Vários países da Europa do Sul, até então exportadores líquidos de mão-de-obra, passam agora a ser considerados países de imigração, encontrando-se Portugal entre estes. De entre os factores que o tornam «um destino atractivo» é de salientar: a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986; a adesão à Convenção de Schengen, em 1990, permitindo a livre circulação entre os membros signatários; o desenvolvimento do sector de obras públicas e construção civil, fomentador de necessidade de mão-de-obra pouco qualificada; a facilidade de estabelecimento no país, ainda que, muitas vezes, de forma ilegal; a existência de comunidades imigrantes pré-estabelecidas e o aparecimento de novas redes de angariação de trabalhadores.

No entanto, sendo o fenómeno imigratório já perceptível em Portugal nos anos 80 do século XX, será na década de 90 que esta realidade se consolida social e politicamente, levando sucessivos governos a adoptarem legislação específica para os assuntos da imigração. Uma dessas medidas foi a introdução da figura jurídica «Autorização de Permanência» (AP), em 2001, que veio oficializar uma realidade já visível na sociedade portuguesa de então e com a qual se pretendeu legalizar o fenómeno que constituía a entrada, e fixação no país de um número considerável de imigrantes ilegais. A maioria destes imigrantes era proveniente de países da Europa de Leste, com os quais Portugal não tinha quaisquer laços históricos, não encontrando em Portugal redes de socialização autóctones pré-estabelecidas. Se nos detivermos no reduzido número que estes imigrantes representavam à data, enquanto cidadãos legalmente residentes em Portugal, ao abrigo das Autorizações de Residência (AR) (*cf.* Quadro 1), afigura-se imperativo sublinhar a importância das AP no processo de legalização de milhares de imigrantes da Europa de Leste (*cf.* Quadro 2).

Quadro 1 – Autorizações de Residência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 1999 e 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moldavos	3	15	45	97	270	1044	1332
Romenos	224	369	508	618	771	1219	1531
Russos	448	519	596	699	859	1152	1321
Ucranianos	123	163	203	299	526	1496	1969

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Relatórios Estatísticos 1999-2005, com tratamento próprio.

Quadro 2 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a cidadãos moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 2001 e 2004

	2001	2002	2003	2004	Total
Moldavos	8970	3080	582	15	12 647
Romenos	7587	2866	473	18	10 944
Russos	5295	1534	218	6	7053
Ucranianos	45 626	16 523	2546	35	64 730

Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos 1999-2005, com tratamento próprio.

Estes são imigrantes em idade activa, com habilitações académicas e formação profissional superiores às dos imigrantes já estabelecidos e, em muitos casos, superiores às da população nacional, que começaram a estabelecer-se tanto nas grandes cidades como em áreas interiores e rurais, e que desempenham actividades diversificadas, se comparadas com as desempenhadas pelos imigrantes já estabelecidos.

É neste contexto de mudança do quadro imigratório português que o presente estudo se situa. O nosso objecto de pesquisa irá incidir sobre a análise das políticas locais de integração no concelho de Lisboa e o seu impacto no movimento associativo dos imigrantes da Europa de Leste.

Assim, pensamos ser pertinente debruçar-mo-nos sobre os imigrantes da Europa de Leste (ucranianos, russos, romenos e moldavos) uma vez que, apesar de constituírem uma imigração recente, o peso estatístico que ganharam, aquando da concessão de AP, colocou-os em lugar de destaque face às demais comunidades imigrantes já presentes em Portugal. Acresce ainda que muitos destes imigrantes são possuidores de habilitações académicas e formação profissional superiores às dos demais imigrantes, e mesmo face à população nacional, afigura-se-nos que as suas expectativas em relação à *integração*, entendida nas suas diversas vertentes, e os meios para a efectivarem, possam ser diferentes.

Contudo, o desfavorecimento económico e a situação jurídica de ilegalidade que caracterizou um elevado número na sua chegada a Portugal, levaram a que *essa integração* se tenha vindo a realizar num contexto de desvantagem. Para o concluir, basta tomarmos de empréstimo as palavras de Cordeiro (2004:13):

«Devido a um conjunto complexo de razões que se implicam mutuamente, estas pessoas vêem inviabilizado ou dificultado o seu acesso aos sistemas sociais básicos, nos mais diversos domínios – econó-

mico, social, territorial, institucional e das referências simbólicas, não usufruindo por isso da plena cidadania».

Pese embora o facto de se poder caracterizar estes fluxos como conjunturais e em fase de regressão, muitos destes imigrantes e agora também já as suas famílias, aqui permanecem, inserindo-se na sociedade portuguesa e nela se entrosando, através das suas estruturas, contribuindo mesmo para a sua alteração.

Em segundo lugar, as formas que revestem o acesso destes imigrantes às estruturas sociais nacionais – através das políticas locais e dos canais institucionais criados especificamente para os imigrantes, ou transversais à população em geral – modelam segundo alguns autores (e.g. Soysal, 1994 e Ireland, 1994), a participação social destes imigrantes, configurando os seus padrões de incorporação.

Em terceiro lugar, a opção por estudar uma cidade, enquanto local de fixação destes imigrantes, deve-se ao facto de os mesmos, de um modo geral, continuarem a fixar-se nas cidades ou suas periferias, por serem encaradas como mercados de trabalho privilegiados, apresentarem maior dinamismo e, conseqüentemente, maior capacidade de absorção de mão-de-obra, tanto especializada como indiferenciada.

Em quarto lugar, optou-se por incidir o estudo concretamente na cidade de Lisboa, por três ordens de razões:

1. O peso estatístico dos imigrantes nesta cidade;
2. O facto de ter sido nesta cidade que foi criado o primeiro Conselho Consultivo para a Imigração e Minorias Étnicas, a nível nacional;
3. O facto de ter sediadas, no seu perímetro, associações de imigrantes da Europa de Leste.

No sentido de clarificar as três razões aqui apresentadas, lembremos que segundo Fonseca (2003b) a partir do Recenseamento Geral da População, de 2001, podemos confirmar a forte polarização das aglomerações urbanas mais importantes, com particular destaque para a Área Metropolitana de Lisboa (AML), região onde residiam 55,5% do total de cidadãos estrangeiros recenseados em Portugal, o que equivale a 4,4% do total da população a residir na capital. Uma vez que a forte polarização de imigrantes na cidade de Lisboa já era visível e reconhecida em Recenseamentos anteriores, foi também esta a primeira cidade, a nível nacional, a assistir à criação de um Conselho Consultivo para a Imigração e Minorias Étnicas, constituindo este o primeiro canal institucional para a partici-

pação imigrante, por parte do seu município. Deste modo, ao serem territórios, sócio e culturalmente, heterogéneos, as cidades continuam a representar paradigmas de integração de imigrantes. Na AML, e mais concretamente no distrito de Lisboa, contactámos, inicialmente, os municípios da Amadora, Cascais, Loures e Oeiras, para a realização deste estudo. A nível camarário, foram apresentados alguns problemas estruturais em Cascais e, em relação aos demais municípios, ou não se registavam associações de imigrantes da Europa de Leste sediadas no perímetro, ou o seu número era pouco representativo para a concretização deste estudo.

Em quinto lugar, sendo que muitas das reivindicações, pelos direitos de cidadania, efectuadas pelas associações de imigrantes, nos anos 80 e 90 do século XX, se mostraram decisivas na introdução da questão da *Imigração* na agenda política, a nossa pesquisa foi realizada com base nas relações entre os actores sociais locais e os imigrantes da Europa de Leste, representados através das suas Associações de Imigrantes (AI), sediadas no Concelho de Lisboa. Deste modo procuramos conhecer que políticas locais e que canais institucionais foram criados e colocados, efectivamente, à disposição destes imigrantes, tendo em conta a sua integração na sociedade de acolhimento. Ao mesmo tempo, procurou-se também aferir a natureza do *empowerment* conferido às AI da Europa de Leste, após o seu reconhecimento oficial, em 1999.

2. OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

O objectivo central deste estudo é identificar as políticas locais de integração, implementadas no Concelho de Lisboa, e examinar o modo como estas configuram a acção colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, nomeadamente através do seu movimento associativo (imigrante). Pretende-se pois, analisar a natureza dos canais institucionais colocados à disposição dos imigrantes e aferir da eficácia das respostas institucionais, na criação, desenvolvimento, manutenção e objectivos de acção das AI.

Pretendemos inicialmente examinar a adequação, funcionalidade e eficácia dos canais institucionais públicos face às principais reivindicações apresentadas pelas AI, e, caso se conclua que esses canais não se mostram suficientes e/ou adequados, far-se-á um estudo que permita apurar quais as instituições de direito privado que têm vindo a preencher, a existir, a suposta, lacuna deixada pelo governo local, no que respeita a esta matéria.

3. QUESTÃO DE PARTIDA

Até que ponto as políticas locais configuram a acção colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa?

O trabalho de investigação partirá da questão de base que será desdobrada de forma a prosseguir e aprofundar o tema em estudo. Deste exercício resultou o seguinte esquema:

4. QUESTÕES COMPLEMENTARES

Quadro 3 – Questões complementares

1 – Que políticas locais de integração têm vindo a ser implementadas?	<ul style="list-style-type: none"> – Políticas institucionais – Políticas não governamentais
2 – Quem são os actores sociais locais que trabalham em prol da imigração?	<ul style="list-style-type: none"> – Actores governamentais – Actores não-governamentais
3 – Qual a natureza dos canais institucionais colocados à disposição dos imigrantes?	<ul style="list-style-type: none"> – Canais governamentais – nacionais e locais – Canais não governamentais – Interação estabelecida
4 – Qual o papel das ONG face ao trabalho desenvolvido pelo governo local?	<ul style="list-style-type: none"> – Complementaridade ou Exclusividade
5 – Como é que os canais institucionais têm influenciado a criação, manutenção, desenvolvimento e objectivos das AI da Europa de Leste?	<ul style="list-style-type: none"> – Especificação ou generalização das relações com as comunidades imigrantes – Motivação face à existência ou reacção face à inexistência de canais
6 – Qual a dinâmica associativa dos imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa?	<ul style="list-style-type: none"> – Proactividade – Reactividade – Dinâmica de casualidade/actividades pontuais

5. ABORDAGEM METODOLÓGICA

No trabalho aqui apresentado foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: pesquisa bibliográfica, nacional e internacional; análise de

legislação nacional, comunitária e extra-comunitária e análise de relatórios estatísticos (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF, Instituto Nacional de Estatística – INE). Para a recolha de dados qualitativos, para que foram efectuados inquéritos por entrevista, a funcionários qualificados de: instituições governamentais, organizações não-governamentais e associações de imigrantes da Europa de Leste, todos sediados em Lisboa.

A parte empírica deste estudo, baseada na aplicação de vinte e três inquéritos, através de entrevistas, decorreu entre Janeiro e Maio de 2006. Nas instituições governamentais, quatro entrevistas foram realizadas na Câmara Municipal de Lisboa (CML), três no Departamento da Acção Social, uma no Centro de Recursos Multicultural (CRM), uma no Centro de Acolhimento do Beato-Vitae e ainda uma realizada a uma técnica do Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI). É de referir também que, em relação aos dois Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI) instalados no concelho de Lisboa, um no Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) e o outro no CRM, só foi possível obter dados através de e-mail. Também em relação ao Programa «Portugal Acolhe», do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), os dados foram obtidos pela mesma via, sendo que, as questões que surgiram foram posteriormente esclarecidas telefonicamente. Ao nível das instituições não-governamentais, foi realizada uma entrevista a cada uma das seguintes entidades: Assistência Médica Internacional (AMI), Banco Espírito Santo (BES), CAIS, Centro Padre Alves Correia (CEPAC), JRS, Fundação Calouste Gulbenkian (concretamente no Serviço de Saúde), Obra Católica Portuguesa de Migrações (OCPM), Organização Internacional de Migrações (OIM) e SOS Racismo.

Em relação às AI da Europa de Leste, foi efectuada uma entrevista a cada uma das seguintes Associações: Casa da Rússia, Associação MIR, Associação Nach Stil, Associação Romenos e Moldavos, Associação Romenos e Povos Amigos, Respublika, Associação dos Ucrânicos em Portugal e Associação Solidariedade Imigrante (SOLIM).

6. JUSTIFICAÇÃO E CONTRIBUIÇÕES DO ESTUDO

Os movimentos de populações em busca de melhores condições de vida continuarão a ser uma constante ao longo do séc. XXI, nomeadamente a partir de países menos desenvolvidos para países mais desenvolvidos. No contexto Europeu, a livre circulação entre os Estados signatários de Schengen veio introduzir o conceito de *cidadania europeia*, cuja aplicação prática se traduz num tratamento igualitário entre nacionais e não nacio-

nais, dos Estados-membro. Contudo, já em relação à imigração proveniente de países terceiros, a regulação dos fluxos e sua incorporação nas sociedades de acolhimento europeias continuam fortemente dependentes dos Estados-nação, registando-se carências a nível de comunitarização.

No caso de Portugal, país de tradição secular emigratória, a realidade imigratória das últimas três décadas, e muito em particular, a imigração proveniente de países europeus terceiros, de extrema importância no actual quadro imigratório nacional, reclama uma remodelação do acesso aos direitos de cidadania, por parte dos imigrantes. Não desvirtuando as demais, estas comunidades da Europa de Leste, com as quais Portugal não tinha laços históricos no passado, trazem uma nova diversidade de hábitos culturais que é imperativo conhecer para que, com eles, melhor possamos interagir e trabalhar em prol da incorporação. No plano da sua integração no mercado de trabalho, para além da relevância imediata do contributo líquido das suas prestações laborais, para as receitas do Estado, devem ser também encarados segundo uma perspectiva de complementaridade de mão-de-obra, face aos trabalhadores nacionais, e numa perspectiva de substituição, face aos nacionais emigrantes. Acresce ainda o facto de, como já foi referido, ao serem possuidores de habilitações académicas e de formação profissional, geralmente superiores às dos outros imigrantes já estabelecidos e, em muitos casos, superiores às da população nacional, poderem também contribuir para a sedimentação de nichos de mercado exigentes em mão-de-obra qualificada.

Ainda que estas comunidades se caracterizem por uma dispersão geográfica e inserção laboral variada, um número considerável destes continua a reforçar a polarização que as metrópoles têm assumido nos processos de fixação dos imigrantes, justificando-se, aquela, pela procura da maior proximidade dos mercados, onde mais facilmente poderão encontrar uma actividade laboral. Assim, as grandes cidades são caracterizadas por populações heterogéneas, onde convivem diferentes culturas, diferentes expectativas e diferentes maneiras de interpretar a «incorporação». Ainda que vectores como «país de imigração», «políticas de imigração» e «incorporação» apenas tenham sido inscritos na agenda política nacional em meados da década de 90 do século XX, eles eram já uma realidade social premente, a nível *local*, se o entendermos como um espaço geograficamente circunscrito, onde a presença destas populações se faz sentir, de forma primeira.

Desta forma, o impacto dos fenómenos imigratórios, e muito concretamente o impacto dos fluxos provenientes da Europa de Leste, a forma como se exprime no espaço e no tempo e as diversas vertentes sociais

implicadas motivam, a cada momento, a aferição das suas múltiplas formas, dinâmicas e significados sociais. Num contexto de constantes mutações e adaptações, estudar as políticas institucionais locais, para a imigração, justifica-se não só pela necessidade de saber se os canais institucionais colocados à disposição dos imigrantes da Europa de Leste, através das suas AI, no Concelho de Lisboa, têm sido adequados às suas necessidades, como também pela necessidade de aferir como tais canais e práticas decorrentes têm modelado a acção colectiva desses imigrantes no nosso país.

O estudo das AI justifica-se pela necessidade de delimitar o objecto de estudo, enquanto actores sociais representativos de grupos de imigrantes em causa, e também pelo facto de ter sido através das acções reivindicativas das AI no passado, que a questão da imigração foi inscrita na agenda política nacional.

7. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Detemo-nos aqui na análise de alguns conceitos que, não obstante parecerem ter significados claros e homogéneos, são utilizados de formas distintas em diversas áreas do saber. Não sendo lugar para o seu aprofundamento e discussão de possíveis fronteiras conceptuais e simbólicas, afigura-se-nos pertinente clarificar as acepções que conferimos a tais conceitos, no decorrer deste trabalho.

Associações de imigrantes – são organizações dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos, de âmbito nacional, regional ou local, e que inscrevam nos seus estatutos o objectivo de proteger os direitos e interesses específicos dos imigrantes e dos seus descendentes residentes em Portugal, prosseguindo os objectivos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 115/99. Esta Lei estabelece o regime jurídico das associações representativas dos imigrantes e seus descendentes, prevendo o reconhecimento da sua representatividade, bem como o direito ao apoio técnico e financeiro do Estado para o desenvolvimento das suas actividades e ainda o direito a beneficiar de tempo de antena nos serviços públicos de rádio e televisão. O reconhecimento das associações de imigrantes e seus descendentes é atribuído pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) às associações que o requeiram e demonstrem reunir determinados requisitos. (Artigo 5.º da Lei n.º 115/99, de 3-8)².

2 Disponível em www.acidi.gov.pt, consultado a 04/04/05.

Canais institucionais – são dispositivos (instituições, departamentos, medidas) tanto legislativos como informais, colocados à disposição dos imigrantes, na sociedade de acolhimento, pelas instituições nacionais e locais. A sua efectivação, e a utilização que os imigrantes deles possam fazer, serão determinantes para modelar os seus padrões de integração.

Cidadania – conjunto de direitos e deveres que um indivíduo pode exercer, perante uma determinada comunidade política, da qual possui a qualidade de membro.

Cidadania europeia – «1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro (EM). A cidadania da União é complementar da cidadania nacional, e não a substitui. 2. Os cidadãos da União gozam de direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.» (Tratado de Nice, artigo 17.º, da II parte).

Cultura – «Conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afectivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que integra, para além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de conviver, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (...)» (Preâmbulo da Declaração sobre a Diversidade Cultural da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO])³.

Direitos culturais – conteúdo de direitos a saber, a tutela e promoção de práticas e comportamentos ligados a uma pertença cultural, étnica e religiosa, relativamente a elementos que determinam a identidade de uma pessoa em relação a uma colectividade. Podem ser direitos individuais ou de grupo (cf. Facchi, 2001:23).

Direitos de grupo – todos os direitos que tenham sido fundados na pertença a uma colectividade (cf. Facchi, 2001:23).

Discriminação – «Toda a distinção, exclusão, limitação ou preferência, apenas com fundamento na raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição económica ou de nascimento, que tenha a finalidade ou efeito de destruir ou alterar a igualdade de tratamento (...)» (Artigo 1.º da «Convenção da UNESCO Relativa à Luta Contra a Discriminação no Campo do Ensino» *apud* ACIME, versão 2004/2005:137).

3 Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>, consultado a 30/03/2005.

Diversidade cultural – «A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Esta diversidade manifesta-se na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de trocas, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o género humano, tão necessária como a diversidade biológica para os organismos vivos. Neste sentido, constitui património comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras» (Artigo 1.º da Declaração sobre a Diversidade Cultural, da UNESCO)⁴.

Imigrante – indivíduo que saiu do seu país para outro, do qual não é nacional, tendo em vista o exercício de uma actividade profissional, razão pela qual naquele irá residir, por um período de tempo nunca inferior a seis meses.

Imigrante/Estrangeiro – a distinção entre nacionais de países terceiros e nacionais de EM da União Europeia (UE) é juridicamente consagrada⁵, sendo-lhes atribuídos estatutos legais diferenciados.

Nem todos os estrangeiros foram ou são imigrantes, mas também nem todos os imigrantes são estrangeiros. O número de imigrantes é sempre superior ao número de estrangeiros – os que se naturalizaram e os que entretanto já tinham, por alguma via, adquirido a nacionalidade portuguesa antes de virem para Portugal (Rosa, 2003:21, *apud* Oliveira, 2004:96).

Imigrante ilegal – comporta duas variantes, ou formas de entrada, permanência ou trânsito em território português, distintas:

- Imigração irregular e
- Imigração clandestina.

Aquelas designações caracterizam situações distintas. A imigração irregular acontece quando indivíduos entram num determinado país, com vistos legais, regularmente emitidos, mas que atravessam as fronteiras com um objectivo distinto daquele para o qual os mesmos foram concedidos, consubstanciando situações irregulares, contra a lei ou ilegais, mas não situações de clandestinidade. Ao contrário, os indivíduos que se introduzem, ou permanecem, num determinado país, sem serem portadores de qualquer tipo de visto ou autorização, e que não dão o respectivo conhecimento às autoridades legais, serão clandestinos, vulgarmente denominados por *indocumentados* ou *sem papéis* (*cf.* Oliveira, 2004, pp. 97-98).

4 Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>, consultado a 30/03/2005.

5 Com o Tratado de Amesterdão, o recorte jurídico do cidadão europeu fica definitivamente assente.

Percorso migratório – «Conjunto de passos, acções ou situações, dados ou experimentados por um indivíduo migrante, com relevância para o processo em que se encontra envolvido (Rocha Trindade, 1995:37).

Política de imigração – adopção de um conjunto de medidas tendo em vista a regulação dos fluxos migratórios e a promoção da integração social dos imigrantes.

Trabalhador migrante – «cidadão de uma parte contratante que tenha sido autorizado por uma outra parte contratante a permanecer no seu território a fim de exercer uma ocupação remunerada» (Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante)⁶.

Apesar de ser recomendável evitar a adopção de categorias genéricas como *imigrantes de Leste* e *Europa de Leste*, tanto pela grande amplitude geográfica envolvida como pela amplitude das diferentes tradições e modos de vida que envolvem (cf. Rocha-Trindade, 2004:172), procurámos reduzir a nossa análise aos grupos de imigrantes da Europa de Leste mais significativos em termos numéricos, em 2003, nomeadamente, ucranianos, moldavos, romenos e russos.

8. ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho encontra-se dividido em oito capítulos.

O presente capítulo corresponde à introdução, onde é apresentada a problemática e os objectivos da investigação, clarificando para tal tanto a questão de partida como as questões complementares. Explicita-se a abordagem metodológica, a justificação e contribuições do presente estudo, assim como são clarificados os principais conceitos utilizados e a estrutura que o trabalho apresenta.

No capítulo II, partindo das especificidades do actual modelo imigratório, característico em determinados países europeus, entre os quais Portugal, perspectivaremos a evolução dos principais paradigmas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, nomeadamente nas sociedades Norte-Americana e Europeias, assim como abordaremos modelos de associativismo imigrante, de modo a poder contextualizar-se a actual política de imigração em Portugal, nas suas vertentes de regulação dos

⁶ Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-24-11-977-ets-93.html>, consultado a 30/03/05.

fluxos e incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa, entendida enquanto sociedade de acolhimento.

O capítulo III encontra-se estruturado em torno de duas vertentes principais:

1. Evolução e Principais Tendências dos Fluxos Migratórios em Portugal;
2. Regulação dos Fluxos Migratórios e Políticas de Integração em Portugal.

Começaremos por analisar a evolução e principais tendências dos fluxos migratórios em Portugal, em termos quantitativos, de modo a podermos contextualizar a importância dos fluxos migratórios provenientes da Europa de Leste e terminaremos com uma reflexão acerca dos modos que revestiram a regulação desses fluxos migratórios e as medidas políticas que foram implementadas, em prol da integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, entendida enquanto sociedade de acolhimento.

As configurações que os movimentos associativos assumem numa determinada sociedade estão dependentes de dois factores: as características do próprio movimento migratório (apresentadas no capítulo III) e as estruturas de oportunidade criadas pela sociedade de acolhimento e colocadas à disposição desses imigrantes. Constituindo-se a questão de partida em indagar «Até que ponto as políticas locais configuram a acção colectiva dos imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa?», afigura-se imperativo dedicar espaço, no capítulo IV, à importância que o nível local, através das suas políticas, canais institucionais e actores sociais (de direito público e privado), desempenha, nos processos de incorporação dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

É no contexto da análise descritiva do capítulo anterior que dedicamos o capítulo V à análise e problematização dos dados, decorrentes dos inquéritos por entrevista, aplicados aos actores sociais locais, nomeadamente ao governo local, a um organismo público nacional e a várias Organizações Não-Governamentais (ONG).

Como já foi referido, as características dos movimentos migratórios dos cidadãos da Europa de Leste, assim como as estruturas de oportunidade da sociedade portuguesa, para a participação social dos mesmos, são factores determinantes nas configurações que não-de assumir os movimentos associativos nela estabelecidos. Perante este quadro, será no âmbito do capítulo VI, que procuraremos examinar, de forma mais detalhada, o movimento associativo da Europa de Leste, sediado no Concelho de Lisboa.

No capítulo VII procedemos à análise e problematização dos dados, decorrentes dos inquéritos por entrevista, aplicados aos líderes associativos da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa. Do cruzamento dos dados obtidos – *natureza do movimento associativo, representações dos líderes associativos (acerca da sua relação com a população autóctone e acerca das instituições portuguesas), actividades desenvolvidas pelas associações, redes organizacionais internas, externa e transnacionais, bem como questões relativas à cidadania e participação política (tanto dos imigrantes como das próprias associações)* – pretende-se aferir acerca da forma e do peso que as políticas locais têm no estabelecimento, desenvolvimento, objectivos e acção colectiva destes movimentos associativos.

Por fim, no capítulo VIII apresentamos as considerações finais deste trabalho. Discutimos as medidas locais adoptadas em prol da integração dos imigrantes provenientes da Europa de Leste e a dinâmica das relações *poder local-imigrantes* e *ONG-imigrantes*. Paralelamente às dinâmicas estabelecidas, entre os três actores, será também discutido o papel das instituições nacionais (de direito público e privado) na configuração da acção colectiva imigrante. São ainda identificadas algumas pistas de investigação futura.

CAPÍTULO II – ENQUADRAMENTO TEÓRICO: MODELOS DE INCORPORAÇÃO E ASSOCIATIVISMO IMIGRANTE

Partindo das especificidades do actual modelo migratório, característico em determinados países europeus, entre os quais Portugal, perspectivaremos a evolução dos principais paradigmas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, nomeadamente nas sociedades norte-americanas e europeias, de modo a poder contextualizar-se a actual política de imigração em Portugal, nas suas vertentes de regulação dos fluxos e incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa, entendida enquanto sociedade de acolhimento.

1. NOVO MODELO MIGRATÓRIO DO SUL DA EUROPA – «IMIGRAÇÃO DE ÊXODO DOS PAÍSES DE ORIGEM»

Perante o contexto migratório europeu contemporâneo, King e Ribas-Mateos (2002) adoptam novas terminologias para contraporem o que chamam a «velha imigração» ou «imigração de recrutamento», característica dos anos 50 e 60 do século XX, com destino aos países europeus que então conheciam um acelerado desenvolvimento económico susten-

tado, em grande parte, pelo Plano Marshall, à actual «imigração de êxodo dos países de origem». Se, no primeiro modelo migratório, Portugal aparecia como exportador de largos contingentes de emigrantes, já no segundo o país insere-se, desde finais dos anos 70 do século XX, nos *new receiving countries*, ao lado de países como Espanha, Grécia e Itália. Os autores (*Ibidem*:15) estabelecem o que consideram ser as características do modelo imigratório no sul da Europa, desde os anos 70 até ao presente⁷, apelidando-o de «modelo de imigração de êxodo dos países de origem»:

- Fluxos migratórios caracterizados por um elevado número de indivíduos ilegais, resultantes parcialmente das políticas restritivas da «Europa Fortaleza»⁸;
- Disparidades sociais dentro do mesmo grupo de imigrantes (diferenciação ao nível do *background* económico, social e cultural dos migrantes);
- Assimetria de géneros na população imigrante de algumas nacionalidades (esta realidade tem sido equilibrada com posteriores reagrupamentos familiares e com a «nova imigração» – cada vez mais mulheres emigram sozinhas);
- Concentração dos imigrantes no mercado de trabalho informal⁹;
- Rápida evolução destes fluxos imigratórios, em países sem qualquer preparação para a elaboração de políticas de imigração (tanto na vertente da regulação dos fluxos, como na vertente da integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento).

2. MODELOS DE INCORPORAÇÃO – DO ASSIMILACIONISMO AO INTERCULTURALISMO

Nos discursos sobre a incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, independentemente das políticas e práticas que o poder político e a própria sociedade civil impuserem às comunidades imigrantes, quer proporcionando-lhes uma integração parcial na sociedade de acolhi-

7 Por nossa escolha apresentamos só as características que julgamos aplicarem-se mais comumente ao caso português.

8 Ainda que a globalização tenha sido facilitada pelo desenvolvimento dos meios de transporte (redução dos custos ao mesmo tempo que liga mais rapidamente distantes pontos do planeta) ela veio reforçar os controlos fronteiriços, principalmente as fronteiras externas da União Europeia após o acordo de Schengen.

9 O facto deste mercado de trabalho ser extensível a vários sectores de actividade veio permitir a criação de nichos étnicos.

mento, num regime de separação entre as esferas sociais e culturais, entre cada uma das comunidades estrangeiras e a comunidade autóctone maioritária, quer impondo-lhes uma assimilação total de valores e costumes nacionais, não deve deixar de ser contextualizado o espaço, o tempo e os grupos em causa, sob pena de se relativizar ou generalizar situações que não representam fielmente as práticas institucionais implementadas. A este propósito tomemos de empréstimo as palavras de Gallissot e Riviera (1995:94-95) quando colocam em questão a estabilidade dos modelos clássicos assimilacionista francês e pluralista anglo-saxónico: «a França é menos assimilacionista do que pretendem os discursos políticos e o modelo anglo-saxónico é menos tolerante em relação às diferenças culturais do que pretende a ideologia dominante». Servem estes dois exemplos para termos presente que os paradigmas de incorporação, embora sejam habitualmente empregues como representando fielmente as políticas institucionais, não são mais do que paradigmas destinados a ordenar a complexidade mútavel da realidade social. A mutabilidade desta mesma realidade social, consequência de influências tão díspares, ao nível da macro-estrutura económica, social, política e institucional, dos países de destino e, muito especificamente, dos locais de fixação, não permite que se reduzam as formas de incorporação dos imigrantes a simples dicotomias entre a assimilação e o interculturalismo.

Paralelamente e independentemente da duração dos percursos migratórios – temporária ou estabelecimento permanente – é tendo em conta que nas palavras de King e Ribas-Mateos (2002:15) estes fluxos se dirigem presentemente para «países sem qualquer preparação para a elaboração de políticas de imigração», que importa perspectivar quais as necessidades, reivindicações, direitos e deveres destas comunidades para com a sociedade de acolhimento e as formas que tais sociedades têm adoptado para incorporar os imigrantes. Não sendo aqui espaço para uma abordagem exaustiva, mas constituindo os paradigmas de incorporação noções centrais nos estudos sobre a imigração, afigura-se pertinente fazer uma reflexão mais detalhada acerca da sua evolução.

Para compreendermos a evolução que modelos de *incorporação* dos imigrantes na sociedade de acolhimento têm assumido, importa referir que este foi um dos conceitos/noções centrais da tradição sociológica. Esta área do saber, elevada a ciência social no início do século XIX, ao assentar em modelos ocidentais de industrialização, de democracia revolucionária e da própria formação do Estado-Nação, centrou-se na abordagem de estudos relacionados com a ordem social. Uma das facções do pensamento sociológico – a integracionista –, hegemónica durante décadas, preconizava a união da sociedade à cultura, aos valores e aos modelos de comportamento perfi-

lhados pelos seus membros e interiorizados através do processo de *socialização* (cf. Zanfrini, 2004:3). Esta socialização, entendida enquanto adesão voluntária às normas e valores vigentes no «*mainstream*», garantiria não só a coesão social como o próprio sucesso dos indivíduos em causa.

Sendo que as mudanças sociais criam novos desafios às ciências sociais, as primeiras abordagens do tema da *incorporação* na sociedade receptora foram desenvolvidas de forma a aplicarem-se aos imigrantes – «*new comers*» – e conceptualizadas como um problema de *assimilação* destes à cultura moderna industrial norte-americana. Neste sentido, a Sociologia terá feito coincidir à «grande emigração», com destino aos Estados Unidos da América (EUA), este «projecto» de coesão nacional, sustentado na homogeneidade cultural e na adesão dos cidadãos aos valores da nação. Assim, o paradigma da *assimilação*, elaborado nos EUA sob os auspícios da Escola de Chicago¹⁰, traduzia o optimismo de uma sociedade em mudança¹¹ onde prevalecia a máxima do «sonho americano». Quer isto dizer que, não obstante as diferenças étnicas dos indivíduos, se os mesmos se pautarem segundo a ética protestante – através da qual o desempenho de uma profissão conduzirá à emancipação económica –, a emancipação individual será possível, anulando tais particularidades étnicas.

A primeira definição de *assimilação*, formulada por Robert E. Park e Ernest W. Burgess, em 1921, (*apud* Zanfrini, 2004a:7) remete para um processo de interpenetração e fusão culturais. Em 1950, Park formula a teoria do «*race relation cycle*», reinterpretando, mas também desenvolvendo, a que já formulara nos anos 20, do século XX. Enquanto teoria, assente num ciclo preciso, perspectiva-se a sucessão de quatro processos fundamentais nas relações entre os grupos e a cultura: *amalgama*, *acomodação*, *integração* e *assimilação*.

Se, até ao início da década de 60, do século XX, a *assimilação*, também denominada *aculturação*, era essencialmente, e como o próprio nome indica, cultural, em 1964, Milton M. Gordon (*apud* Zanfrini, 2004a:8) distingue duas outras dimensões da *incorporação*, consideradas, segundo o mesmo autor, primordiais para o processo:

10 Escolas e correntes do pensamento de diferentes áreas e épocas que ficaram conhecidas por serem discutidas e desenvolvidas na cidade norte-americana de Chicago.

11 Na Sociologia, a Escola de Chicago representa um conjunto de teorias cujo principal tema eram os grandes centros urbanos, pela primeira vez estudados etnograficamente. A Escola de Chicago inicia um processo que aborda os estudos em antropologia urbana, em que o «outro» se torna o «próximo». Tendo no meio urbano seu foco de análise principal, desencadeia os estudos relacionados ao surgimento de favelas, a proliferação do crime e da violência, ao aumento populacional, tão marcantes no início do século XX.

1. A *assimilação estrutural* ou *integração social* – mais facilmente alcançada através de casamentos mistos e através da participação das minorias nas instituições da sociedade de acolhimento;
2. A *identificação* ou *assimilação cívica* – mais facilmente alcançada se os imigrantes se sentirem como um componente activo do «*mainstream*».

A junção destas duas dimensões introduz uma natureza multidimensional ao processo de *integração*. Este paradigma consubstancia um processo de adaptação, o qual conjuga a manutenção de especificidades culturais com um determinado grau de individualidade, por parte dos grupos minoritários, não chegando a consumir-se totalmente a *assimilação*. Contudo, os objectivos assimilacionistas (estádio último pretendido), próprios da Escola de Chicago, inerentes ao processo de integração, continuam a dominar o debate e as práticas, recaindo a tónica sobre a assimilação cultural, mesmo quando socialmente já se empregava o «*melting pot*», paradigma segundo o qual, as diferenças se vão fundindo até desaparecerem. Por outras palavras, os imigrantes deixariam de se distinguir da população autóctone, cujo protótipo é representado pelo White Anglo-Saxon Protestant – WASP.

Em 1966 Jenkins define *integração* enquanto processo que, salvaguardando a diversidade cultural, permitia já o acesso à igualdade de possibilidades, ambos os aspectos desenvolvidos numa atmosfera de tolerância recíproca e diferente da *assimilação*, a qual pressupunha o abandono, por parte dos imigrantes, das suas características e cultura (Gallissot e Riviera, 1995:94).

Ainda que o *assimilacionismo* se tenha mantido como ideal político de incorporação até finais dos anos 60 do século XX, tal teoria entrou em descrédito, tanto nos EUA como na Europa, após a II Guerra Mundial, principalmente entre os negros e judeus. Para o declínio deste paradigma contribuíram os seguintes factores:

- A evolução da realidade social em sentido contrário ao paradigma preconizado, a manutenção de um elevado número de imigrantes e seus descendentes nos estratos sociais mais baixos, sendo que, a identificação étnica persistiu e ganhou novas expressões, tanto nos EUA como em países europeus;
- A inoperacionalidade do paradigma, dado não reconhecer o papel que as referências à cultura de origem e as formas de organização das comunidades étnicas possam desenvolver nos processos de mobilidade e ascensão sociais;

- A sua significação orgânica remetia-o para o estágio final do processo de incorporação na sociedade de acolhimento;
- A incompatibilidade com o contexto multicultural da época no qual, mais do que a visibilidade das diferenças, se assistia à reivindicação das mesmas.

O declínio deste paradigma na Europa, veio dar lugar à emergência do modelo de *exclusão diferencial*, o qual passará a caracterizar as políticas imigratórias na Alemanha do pós Guerra. Este modelo, cuja figura central era o «*guest worker*», pressupunha a integração dos imigrantes em determinadas áreas sociais, nomeadamente no mercado de trabalho, mas excluía-se voluntariamente de outras áreas, por se partir do pressuposto que, após de um determinado período, estes trabalhadores «temporários» regressariam aos seus países de origem. Contudo, e apesar da crise petrolífera que se fez sentir no início dos anos 70 bem como dos incentivos concedidos pelo governo alemão para o regresso dos «*guest worker*» aos seus países de origem, estes imigrantes começaram a abraçar projectos de fixação com carácter de longa duração, revelando-se o modelo de incorporação adoptado desajustado à realidade social imigratória neste país. Refira-se que, apesar destes movimentos imigratórios terem sido incrementados pela entrada de mais imigrantes, pela reunificação familiar e mesmo pelo nascimento de «segundas gerações», só recentemente a Alemanha se assumiu enquanto país de imigração.

Do quadro apresentado somos levados a concluir que as premissas que caracterizaram a modernização das sociedades industriais, tanto nos EUA como na Europa, nomeadamente a democratização da «oportunidade para todos» e o aparecimento e consolidação do Estado-Providência, estavam longe de ser concretizadas, em especial, pelos grupos minoritários. Será perante esta conjuntura, onde prevalecia o desequilíbrio entre a realidade social imigratória e os modelos de incorporação adoptados nas políticas dos Estados-nação ocidentais, que se desenvolve o conceito de *multiculturalismo* introduzido pela primeira vez no relatório do governo canadiano «*The Preliminary Report of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism*», publicado em 1965. Este termo, que passou a caracterizar a política oficial do Canadá, a partir de 1971, consubstanciava-se na coexistência, e convivência, num mesmo território, de populações com diferentes pertenças culturais. O desenvolvimento deste paradigma inscreveu-se inicialmente no debate entre liberais (individualistas) e comunitaristas. A primeira corrente ideológica, com raízes no pensamento Kantiano, defendia que o Estado deveria ser neutral em relação às diferentes concepções do «Bem», pois estas são vividas e experienciadas por

indivíduos detentores dos mesmos direitos, oportunidades e liberdades, logo livres de agirem e viverem segundo as suas próprias concepções. Já para os defensores da segunda corrente, cabe ao Estado o papel de defender as diferentes comunidades culturais, mediante a outorga de direitos colectivos. Esta dicotomia multiculturalista (liberais vs. comunitaristas) também foi assumida por Will Kymlicka (1989, 1995) (cf. Rosas)¹². Partindo de uma base liberal, mas acrescentando-lhe alguns aspectos mais comunitários, este filósofo canadiano formula a «teoria liberal dos direitos multiculturais», mediante a qual, as políticas e a outorga de direitos multiculturais se justificam sempre que a pertença social não coincidir com a cultura e língua dominantes, no Estado em que as minorias estão inseridas. Segundo esta perspectiva, num Estado multicultural a justiça deverá contemplar direitos universais, atribuídos aos indivíduos, independentemente do grupo a que pertençam, e direitos diferenciados ou «estatutos especiais», atribuídos a minorias culturais. Com estes direitos diferenciados pretende-se salvaguardar os grupos, das práticas sociais vigentes, traduzindo-se aqueles em: direitos poliétnicos, os quais protegem as práticas culturais e religiosas específicas, direitos especiais de representação política, para as minorias que, de outra forma, seriam praticamente ignoradas nos processos de decisão política e direitos de auto-governo ou de auto-determinação, os quais concedem às minorias, direitos específicos em determinadas áreas como a educação, a língua, a família, ou outros. Para além de Will Kymlicka, também Charles Taylor (1994) dedicou especial atenção, nos seus estudos, às políticas de reconhecimento, alteradas e intensificadas pela nova compreensão da identidade individual, emergente no final do século XVIII, nomeadamente a construção e emancipação do «Eu» nas sociedades democráticas da Modernidade. Para este autor, com o colapso das hierarquias sociais e das identidades baseadas nos sistemas de honra¹³, a identidade dos indivíduos passou a construir-se na esfera pública, em dois momentos. Em primeiro lugar, é necessário registar-se uma «política da igual dignidade», independentemente da pertença cultural. Em segundo lugar, a competição e descentralização das identidades, fractura as paisagens políticas dos Estados-Nação do mundo Moderno. A «erosão» da identidade nacional (tal como Herder a percepcionou) e a necessidade de problematizar as «*imagined communities*»¹⁴ deve-se à emergência das identidades de novos grupos, definidos como Novos Movimentos Sociais, nomeadamente, grupos de feministas, negros, hispânicos, muçulmanos e ecologistas entre outros.

12 In http://www.ifl.pt/dfmp_files/multiculturalismo.pdf, consultado a 02/02/07.

13 Decorrentes das transformações sociais provocadas tanto pela Revolução Francesa como pela Revolução Industrial.

14 Termo empregue por Benedict Anderson.

Cada movimento reivindica à sua maneira o reconhecimento da identidade dos seus membros.

Neste contexto é necessária uma «política da diferença», uma reivindicação pelas especificidades culturais. Para Taylor, para que o segundo momento (novas identidades, a partir dos Novos Movimentos Sociais) aconteça é necessário ter o primeiro («política da igual dignidade») como um dado adquirido.

Estes «estatutos especiais» (Will Kymlicka) ou a «política da diferença» (Charles Taylor) assumem com Galissot e Rivera (1995:96) o carácter de «direitos diferenciados» (plasmados na *cidadania cultural*), entendidos por estes dois autores enquanto um conjunto no qual, mais do que multiculturalidade, é um pluralismo cultural que fundamenta as novas formas de pertença política. Também para Zanfrini (2004b:71), é necessário completar os direitos tradicionais individuais, em particular os da liberdade e igualdade, com direitos colectivos ou culturais:

«Para validar a igualdade entre cidadãos e estrangeiros ou entre maioria e minoria não é suficiente reconhecer a todos a titularidade de direitos fundamentais, mas é necessário que esses sejam garantidos através de formas compatíveis com a diversidade cultural dos indivíduos. (...) realizar a igualdade substancial através da tutela e da valorização da diferença, mas também promover a participação e a integração socio-económica dos imigrantes.»

O multiculturalismo, introduzido na política oficial do Canadá, no início dos anos 70 do século XX, assistirá, no final dessa mesma década, à emergência, na Europa, de um outro modelo de incorporação – o *interculturalismo*. Os defensores deste paradigma criticam o multiculturalismo por considerarem que este último se centra numa concepção estática das diferentes culturas presentes numa sociedade. Nas palavras de Rocha-Trindade (1995:257), o multiculturalismo é considerado enquanto «abordagem compartimentada e um tanto divisionista das culturas». Para os interculturalistas, a identidade é construída pela inserção dos indivíduos em subgrupos e não só pela pertença ao grupo minoritário. Quer isto dizer que não obstante o acesso à «política da igual dignidade» e à «política da diferença», os indivíduos continuam a reinventar-se quotidianamente pela fricção, intercâmbio e fusão de traços gerais e particularidades culturais seus com elementos de outras culturas.

Em paralelo com a realidade característica das sociedades contemporâneas da Revolução Industrial presentemente, a preocupação com a incor-

poração social dos imigrantes e minorias étnicas encontra-se ancorada a um contexto de mudanças sociais, das quais salientamos quatro (Zanfrini, 2004a:5-6):

- O registo de transformações sociais, no sentido da multiculturalidade, mas num contexto de declínio dos principais agentes integradores, da época fordista – da grande fábrica ao movimento sindical e do estado social keynesiano aos partidos políticos de massa;
- A emergência da «sociedade da incerteza» (Bauman, 1999, *apud* Zanfrini, 2004a:5-6), na qual os imigrantes são frequentemente responsabilizados pela rotura da coesão social e da identidade cultural das «*immagined communities*»;
- O surgimento de comunidades transnacionais e novo significado assumido pelo «mito do retorno» – os imigrantes, ao manterem contactos estreitos com os países de origem contribuem para a rotura da tradição das «*immagined communities*»;
- A emergência do «direito à diferença» – esta ideia de identidade cultural é uma rotura com o paradigma assimilacionista, segundo o qual era pela fusão e eliminação das diferenças que o individuo podia ascender na pirâmide social.

Para esta autora, ainda que o *assimilacionismo* tenha sido considerado inoperacional por Nathan Glazer, em 1993, a verdade é que presentemente continuamos a deparar-nos com a sua re-utilização na elaboração de algumas políticas de incorporação. Contudo, «*os actuais discursos sobre a assimilação já não são necessariamente assimilacionista*» (*Ibidem*:10). A autora considera estarmos perante uma teoria «agnóstica», em relação à direcção e ao êxito dos processos de incorporação, e «ambivalente» em relação à sua necessidade. Isto porque, na versão clássica do assimilacionismo, o processo de adaptação era unilateral – ou seja, os obstáculos que eventualmente se pudesse colocar ao processo de emancipação e mobilização sociais dependiam unicamente das dificuldades que os imigrantes tivessem em afastar-se dos principais traços enformadores das suas culturas – excluindo-se qualquer referência a factores estruturais da sociedade de acolhimento. Nos denominados modelos «pós-assimilacionistas», os factores estruturais da sociedade de acolhimento passarão a ser considerados enquanto variáveis cruciais no processo de integração. Segundo a natureza interactiva dos processos de incorporação, os obstáculos à plena concretização deste processo não são já tão somente dependentes de «primordialismos culturais», mas estão agora ancorados ao âmbito institucional das sociedades de acolhimento – «*o lugar que os imigrantes são chamados a ocupar nas sociedades de acolhimento*»

(*ibidem*:12), nomeadamente no funcionamento do mercado de trabalho, do mercado habitacional, nas próprias instituições políticas.

É então no âmbito dos «modelos pós-assimilacionistas», de incorporação dos imigrantes, que avançaremos ao encontro de abordagens teóricas, as quais contemplam, mais do que as características dos grupos migratórios, as determinantes das sociedades de acolhimento, enquanto factores determinantes e estruturantes dos processos de incorporação nas sociedades de acolhimento.

3. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO COLECTIVA DOS IMIGRANTES – A «TEORIA DOS CANAIS INSTITUCIONAIS»

Autores como Maurice Jackson e Ireland (*apud* Pires, 2002:2) defendem que a participação imigrante nos processos políticos – geradora de oportunidades de incorporação na sociedade civil – é um dos elementos mais importantes da cidadania activa devendo por isso ser apoiada, tanto pelo poder instituído como pela sociedade civil. Ao mesmo tempo Leitão (1994, *apud* Viegas, 1997:41) defende que a ideia de cidadania (deve e) tem, efectivamente, vindo a emancipar-se da ideia de nacionalidade, uma vez que existem direitos de cidadania que devem ser reconhecidos a quem não é cidadão nacional, mas resida no mesmo território.

Rinus Penninx (2003 *apud* ACIME, 2003:108), define o *processo de incorporação* do imigrante na sociedade receptora como um fenómeno composto por níveis interrelacionados¹⁵. A nível individual a integração é medida no acesso à habitação, à educação, ao emprego, à adaptação social e cultural. A nível colectivo, as associações de imigrantes são a expressão da mobilização de ambições e recursos. A nível institucional, a integração passa pelas instituições públicas, que poderão ser ou não «*colour blind*», se tomarmos de empréstimo o termo a W. Kymlicka (1989, 1995), e pelos próprios grupos de imigrantes, através das suas instituições religiosas ou culturais.

Serão então as políticas institucionais da sociedade de acolhimento, para os seus imigrantes, o mote para avançarmos na direcção do quadro teórico que pautará o objecto aqui em estudo – políticas locais e configuração da acção colectiva dos imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa.

15 Cf. Rinus Penninx, «Integration: The Role of Communities, Institutions and the State», October 1, 2003, disponível em <http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=168>, consultado a 10/04/05.

Cronologicamente, os estudos sobre a redefinição do conceito de cidadania estão ancorados ao ensaio *Citizenship and Social Class* (1950), de T. H. Marshall (*apud* Vertovec, 1999:23). Partindo de uma base contextual assente na crescente importância dos movimentos de trabalhadores e da emergência do Estado-Providência, este ensaio partia da constatação da contradição entre a igualdade política formal e a persistência de desigualdades socio-económicas. Segundo o autor, para que o conceito de cidadania – entendido enquanto membro de pleno direito da comunidade – se efectivasse era necessária a observação simultânea de três tipos de direitos, a saber, os direitos cívicos, políticos e sociais. Pese embora o facto de esta teoria ter sido posteriormente criticada, em certas áreas do saber científico, a verdade é que os conceitos fundamentais que lhe estão subjacentes continuam a ser, ainda hoje, uma referência para autores contemporâneos¹⁶.

Segundo Horta (2004:2), na literatura recente acerca da cidadania e participação política dos imigrantes (*e.g.* Ireland, 1994; Soysal, 1994), as características das estruturas institucionais das sociedades de acolhimento têm sido identificadas como condições determinantes dos processos de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, ao estruturarem o desenvolvimento do activismo colectivo imigrantes.

Concretamente, os estudos de Ireland (1994, *apud* Horta, 2004:18) e Soysal (1994) examinam processos através dos quais os quadros institucionais modelam padrões, tanto de organização colectiva como de participação política dos imigrantes. E esta participação política é um dado a ter em conta pois, «*those allegedly least autonomous and influential of Western European social actors, have taken an increasingly active and undeniably political role in the last two decades*» (Ireland, 1994:28, *apud* Horta, 2004:18).

Ireland centra a sua reflexão (1994)¹⁷ em torno de duas problemáticas, consideradas questões-chave, para os cientistas sociais actuais – a diversidade étnica e as políticas de imigração na Europa contemporânea. Os dois vectores introdutórios à sua reflexão traduzem-se, tanto na constatação de que

16 Tendo por base os conceitos clássicos de Marshall, nomeadamente os de «*social citizenship*» e «*participation*», vários têm sido os estudos desenvolvidos acerca da cidadania: Young (1989) – «*Postnational membership*»; Baubok (1994) – «*Differentiated citizenship*»; Soysal (1994) – «*Postnational membership*»; Will Kymlicka (1995) – «*Translational citizenship*»; «*Multicultural citizenship*»; Alejandro Portes – «*formas de recepção social*».

17 O estudo deste autor, relativo às estruturas e práticas subjacentes às políticas de imigração, tanto em França como na Suíça, fornece um quadro teórico útil acerca das alterações conceptuais que classe, raça e etnicidade, têm vindo a sofrer na Europa contemporânea, *in* <http://www.h-net.org/reviews/showrev.cgi?path=4589850881072>, consultado a 23/02/07.

determinados grupos migratórios laborais, presentes na Europa do pós II Guerra Mundial, iniciaram reivindicações políticas com base na identidade étnica (sendo que algumas das suas reivindicações foram bem sucedidas, enquanto outras não), como na conseqüente questão: qual o impacto destas reivindicações na natureza das políticas imigratórias europeias? Focando-se numa comparação ao nível local¹⁸, em dois países, o autor fornece-nos pistas acerca dos determinismos institucionais e da participação política dos imigrantes no contexto europeu. Tendo por base tal objectivo, divide as diversas abordagens referentes aos padrões de participação política dos imigrantes na sociedade de acolhimento, em três grandes quadros teóricos:

1. «Teoria da classe» – uma vez que a maior parte destes imigrantes eram trabalhadores agrícolas ou industriais, vários autores defendem que os seus interesses e reivindicações seriam baseados no interesse da «classe»;
2. «Teoria da raça/etnicidade» – outros autores focam-se na etnicidade enquanto determinante fundamental da actividade política dos imigrantes¹⁹;
3. «Teoria dos «canais institucionais» – segundo Ireland, o interesse pela participação política é «*channeled*» pelo quadro institucional e políticas da sociedade de acolhimento. O interesse pela participação política e as formas que esse interesse vier a assumir são, em grande medida, determinados por processos através dos quais os imigrantes se relacionam com as instituições da sociedade de acolhimento, nomeadamente através de partidos políticos, sindicatos e associações de voluntariado.

O argumento central do autor assenta na noção de que o comportamento político dos imigrantes não depende tanto da «teoria da classe» ou da «teoria da raça/etnicidade», como era comumente defendido (até então), mas assenta antes nas «estruturas de oportunidade»²⁰ dos quadros institucionais das sociedades de acolhimento – «*the institutional frameworks within which the immigrants found themselves at both the national and local levels conditioned their political activity more than their ethnic background or class status*» (1994:244 *apud* Horta, 2004:296).

18 França (La Courneuve e Roubaix) e Siuça Schlieren e La Chaux-de-Fonds).

19 Nesta perspectiva, o autor defende que deve ter ser tida em conta as formas e práticas políticas das sociedades de origem para se compreender a actividade política dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

20 Ou seja, da situação legal dos imigrantes, leis de cidadania, processos de naturalização e políticas relativas ao Estado-Providência.

A abordagem de Soysal (1994) centra-se em noções de cidadania e regimes de incorporação de diferentes estados europeus²¹. Para a autora, ainda que a organização colectiva dos imigrantes se molde e desenvolva em resposta a mudanças transnacionais²², a verdade é que a forma de incorporação dos imigrantes na sociedade de acolhimento, se apresenta enquanto determinante perante os seus discursos, estratégias organizativas e a sua (própria) identidade colectiva (1994:84). Assim, as regras de pertença (*membership*), que definem as formas de participação política, configuram, igualmente, os padrões de organização colectiva dos imigrantes: «*host societies shape the collective organization of migrants by providing (or not) certain resources for and models of organizing*» (Soysal, 1994:86). Central ao seu argumento é a constatação de que mesmo dispondo de redes de sociabilidade e «tradições organizativas» semelhantes, a organização colectiva dos imigrantes reveste diferentes formas, «*consoante as sociedades de acolhimento forneçam ou não determinados recursos e modelos organizacionais*» (*Ibidem*:86). Acresce ainda que, o facto de não se categorizarem pejorativamente as identidades colectivas e a criação ou apoio de canais fomentadores da organização e participação política imigrante, por parte da sociedade de acolhimento, modela os padrões de incorporação. Neste contexto, as AI definirão os seus objectivos, funções, estratégias e nível de operação, em relação às políticas e recursos existentes, na sociedade de acolhimento.

Em conclusão, para estes dois autores são as dinâmicas institucionais – políticas e canais institucionais – criadas pela sociedade de acolhimento e colocadas (efectivamente) à disposição dos imigrantes, as premissas que fornecem determinados modelos e recursos organizativos, configurando a participação política dos imigrantes e a expressão das suas identidades, nomeadamente através da constituição, desenvolvimento e manutenção do associativismo migrante.

4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORGANIZAÇÃO COLECTIVA DOS IMIGRANTES – PERSPECTIVAS «TRANSNACIONAIS» E «DIASPÓRICAS»

As transformações globais e a crescente importância dos processos transnacionais requerem das ciências sociais novas abordagens, distintas dos

21 Suécia, Países Baixos, Suíça, Grã-Bretanha, França e Alemanha.

22 O final da década de 80 do séc. XX, assistiu à emergência de novas identidades, enquanto pertencas colectivas. A intensificação dos discursos globais acerca dos direitos humanos e diferentes concepções de identidade – como definidas pela UNESCO – terá contribuído para a modelação de vocabulários e das acções dos novos os movimentos sociais. Perante este contexto, os imigrantes adoptam estes discursos «globais» nas suas reivindicações pela negociação de novas formas de pertença.

paradigmas existentes²³. Como já foi referido, se a teoria social clássica teve os seus fundamentos na sociedade industrial ocidental emergente em finais do século XIX, é opinião consensual entre diversos autores (e.g. Castles, 2002)²⁴ que a renovação da teoria social deveria tomar como ponto de partida as transformações globais, a decorrerem no dealbar do século XXI. Uma dessas transformações, a globalização, implica processos de mudança que afectam todas as regiões do mundo, numa variedade de dimensões que vão desde a economia, à tecnologia, passando pela política, meios de comunicação, cultura e ambiente. Mas para que se possam interpretar estas e outras alterações globais é fundamental conjugá-las com outras alterações que se registam numa escala menor – o nível local.

Segundo Castles (*Ibidem*), alguns analistas defendem que o interesse dos imigrantes pela participação política na sociedade de acolhimento está cada vez mais ancorado a formas de pertença «transnacionais» e «diaspóricas», ligando estes sujeitos não só aos seus países de origem, como também a outros pontos do globo, que possam, de alguma forma, moldar as suas vivências. Perante este contexto, os fluxos e as redes que caracterizam os processos de globalização assumem formas específicas, conforme os diferentes níveis espaciais: o nível regional, nacional e local. Mas estes fluxos e redes não devem ser percebidos como opostos entre si²⁵, mas antes como elementos de relações complexas e dinâmicas, em que as forças globais exercem impactos diversos em função de diferentes factores estruturais e culturais.

No debate acerca de um dos fluxos que caracteriza os processos globais – o rápido crescimento das migrações internacionais –, o mesmo autor defende que este fluxo apresenta várias contradições²⁶, de entre as quais sublinhamos aqui a *contradição entre a globalização «do topo para a base» (top-down) e a globalização «da base para o topo» (bottom up)*. Por outras

23 Isto porque segundo Stephen Castles, 2002, estes paradigmas assentam frequentemente em enquadramentos institucionais e conceptuais que podem revelar-se resistentes à mudança, e cujos protagonistas podem ter fortes interesses na preservação do *status quo* intelectual.

24 Stephen Castles, «Estudar as transformações sociais». Sociologia, 2002, n.º 40, pp. 123-148, disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_artext&pid=S087365292002000300008&lng=pt&nrm=iso, consultado a 23/02/07.

25 Por exemplo, a regionalização como possível contraponto da globalização.

26 As várias contradições apresentadas por Castles são: a contradição entre a inclusão e a exclusão; a contradição entre o mercado e o Estado; a contradição entre pobreza e riqueza crescentes; a contradição entre a rede e o «eu»; a contradição entre o global e o local; a contradição entre a economia e o meio-ambiente; a contradição entre a Modernidade e a Pós-Modernidade; a contradição entre a cidadania nacional e a cidadania global e a contradição entre a globalização «top-down» e «bottom up».

palavras, as alterações provocadas pelo processo de mundialização são maioritariamente impostas às comunidades locais através de forças supra-nacionais «vindas de cima», «do topo para a base».

Em resposta a estes processos transnacionais e indo ao encontro das perspectivas que defendem que só através do *empowerment* dos grupos destituídos de poder serão encontradas as causas reais dos problemas de exclusão social e as soluções viáveis para afastá-los dessa conjuntura – vários movimentos locais e organizações da sociedade civil têm desenvolvido, encabeçado e lutado pela emancipação da globalização «a partir de baixo». Nas palavras de Dacanay (1997 *apud* Castles, 1997²⁷), estes movimentos traduzem a esperança de uma «globalização sustentável»²⁸, onde as políticas são criadas e implementadas através da colaboração entre governos (instituições nacionais) e instituições da sociedade civil, adoptando-se métodos mais participativos, a partir da «base para o topo».

A esta nova teoria social subjaz a ideia da passagem de uma abordagem meramente centrada no crescimento económico, para uma outra baseada no desenvolvimento social. Perante os processos globais, o estudo das transformações sociais efectua-se pela análise e articulação das perspectivas transnacionais com a perspectiva nacional e a forma como tal articulação afecta as sociedades nacionais, as comunidades locais e os indivíduos. Equilibrando as perspectivas global e local, este novo enquadramento teórico das ciências sociais torna-se interdisciplinar. Combinando e cruzando métodos de pesquisa, tanto do «topo para a base» (estudo de políticas nacionais), como da «base para o topo» (investigação junto das comunidades/grupos em causa), estes estudos pretendem fomentar a compreensão e as formas de agir perante as transformações sociais.

Em termos genéricos, são estes os pressupostos base do programa internacional *Management of Social Transformation* (MOST), no qual se insere o projecto de investigação «*Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*» (MPMC Project), ambos da UNESCO.

Se as abordagens anteriores (Ireland, 1994 e Soysal, 1994) partiam de determinantes estruturais das sociedades receptoras para a participação política dos imigrantes, a abordagem proposta no projecto MPMC, pretende equilibrar as dinâmicas bidimensionais operadas entre as lógicas *top-down* e *bottom-up*.

27 In <http://www.unesco.org/most/igc97cas.htm>.

28 É importante caracterizar os estudos acerca das transformações sociais como um campo de investigação que poderá e deverá levar à formulação de receitas positivas para a acção social e política, de modo a auxiliar as comunidades a melhorar os seus meios de subsistência e a lidar com as consequências das transformações globais.

Este projecto, desenvolvido entre 1996 e 2001, traduziu-se numa investigação em rede²⁹, que contou com investigadores provenientes de diferentes países³⁰ e diferentes áreas do conhecimento. As abordagens comparativas internacionais desempenharam aqui um papel relevante, ao colocarem a tónica na compreensão das articulações e das similaridades transnacionais, mas também na compreensão das especificidades nacionais.

Segundo os investigadores envolvidos no projecto, a democracia intercultural é aquela em que «o multicultural» (a pluralidade dos diferentes grupos presentes num determinado território) participa no processo democrático, fornecendo simultaneamente informações às elites e às instituições, acerca das suas necessidades³¹: «*the more people participate the better democracy will be*»³². Contudo, ainda que esta reciprocidade constitua um enriquecimento mútuo, a participação dos cidadãos ou suas associações terá de ser sempre baseada na confiança e boa fé depositadas nas instituições, «*the more people have trust the higher the quality of democracy will be*»³³. Contudo, esta confiança política não deriva obrigatoriamente de valores partilhados, podendo antes derivar da confiança social³⁴. A confiança política permitirá pois, ao agente que confia e ao agente em quem se deposita confiança, o envolvimento numa espécie de cooperação, de modo a atingirem um fim comum. A existir essa confiança social, por parte das comunidades étnicas, ela estender-se-á mais facilmente às instituições políticas centrais e locais, se os seus líderes comunitários se integrarem no sistema político do país de acolhimento.³⁵

Segundo esta investigação social, a compreensão do *local* implica métodos que fomentem a participação das partes interessadas e relevantes nos processos de avaliação e planeamento sociais. Para além da inclusão e análise das determinantes estruturais da sociedade de acolhimento, os investigadores do projecto MPMC procuram também envolver os grupos sem poder (e.g. minorias étnicas, mulheres, pobres), assegurando-lhes a capacidade para exprimirem as suas necessidades e interesse.

29 A investigação em rede é um princípio básico do programa MOST, que constituiu cerca de 20 redes de investigação internacionais por todo o mundo.

30 Dez cidades europeias e Israel.

31 Cf. «*Ethnic associations, political trust and political participation*», 3A, disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, Publications, disponível em formato word, consultado a 25/03/06.

32 «*Report of the MPMC Workshop in Zeist*», 4, March 2000, disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, Publications, disponível em formato word, consultado a 25/03/06.

33 Idem.

34 Entendida enquanto «forma atenuada de concordância».

35 «*Ethnic associations, political trust and political participation*», 3A, disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, Publications, disponível em formato word, consultado a 25/03/06.

Para possibilitar a comparação de dados, provenientes de contextos urbanos diversificados, foi necessário definir, *a priori*, conceitos chave. Um desses conceitos foi o de *cidadania*. Ainda que muitos imigrantes não gozem do estatuto legal de cidadão nacional, sendo assim excluídos do sistema político formal, o poder local poderá encontrar alternativas que facilitem a participação daqueles na elaboração e discussão de medidas e eles destinadas. Esta participação poderá também ser alcançada através da acção colectiva dos próprios Imigrantes, nomeadamente através das suas Associações legalmente constituídas. Tendo o projecto sido elaborado no sentido amplo da noção de *participação política* (contemplando canais internos e paralelos ao sistema formal), o conceito de «*cidadania a nível local*»³⁶ incluirá os canais formais e informais de participação. O conceito de *cidadania* é assim operacionalizado em torno de três domínios, facilitando, aos investigadores, a percepção da influência de cada dimensão sobre as demais.

A primeira distinção analítica de cidadania é a dimensão *político-legal*, a qual analisa a amplitude do poder directo de participação dos imigrantes no sistema formal. A segunda dimensão é a *sócio-económica*, que analisa o exercício, por parte dos imigrantes, dos direitos sociais e económicos, independentemente do seu *estatuto* da sua nacionalidade. A dimensão dos *direitos culturais e religiosos* pretende, por fim, averiguar as oportunidades de influência por parte dos imigrantes, perante os políticos, e as políticas, neste domínio.

Conceitos como *prática* e *participação cívica* foram também analisados a partir de duas perspectivas diferentes. A primeira abordagem – *top-down* – parte do quadro institucional da sociedade de acolhimento, da abertura das instituições face à participação dos imigrantes e do modo como essa abertura foi evoluindo. Constituem aqui noções centrais, a *inclusão*, a *exclusão* e a *estrutura de oportunidades*, nas suas relações com o sistema vigente. Sempre que essa estrutura de oportunidades fomenta a participação, fala-se em *activação*.

Na segunda abordagem – *bottom-up* – analisam-se as iniciativas que os imigrantes tomam, através das suas AI, no fomento dos seus interesses, perante o quadro institucional, sendo aqui a *mobilização* a noção central.

Abrangendo as três distinções analíticas de *cidadania*, os *canais de mobilização* são entendidos como os processos através dos quais os imigrantes actuam na defesa e efectivação das suas reivindicações, dependendo da *estrutura de oportunidades* estabelecida. Já os *canais de activação* (ou

36 No seu original «*local-level citizenship*».

estrutura de oportunidades) são entendidos como as políticas, medidas criadas pelo poder local, de forma a complementar o sistema político central, cujo acesso está por vezes vedado à participação imigrante. As distinções analíticas propostas – *top-down* e *bottom-up* e *activação/mobilização* – permitirão, então, perceber a interacção, ou conflito, entre as duas abordagens.

As limitações deste modelo poderão prender-se com a constatação empírica da sobreposição entre *actores*, *canais de activação* e *mobilização*. Segundo Cox (1997 *apud* Cordeiro, 2004:2), «o processo de decisão política integra hoje um conjunto de actores muito mais alargado do que há algumas décadas atrás, o que aponta para uma progressiva politização dos vários agentes sociais». Poder-se-á então afirmar que, esse modelo parece depender, simultaneamente, de influências e pressões vindas de pólos opostos, a que estão subjacentes lógicas governativas nos dois sentidos «*top-down*» e «*bottom-up*».

Os actuais movimentos migratórios registados nas sociedades ocidentais, nomeadamente aqueles com destino a países com uma tradição imigratória ainda recente, entre os quais vários autores (*e.g.* Zanfrini, 2004) posicionam Portugal, impulsionaram-nos numa reflexão mais demorada, acerca das formas que os paradigmas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento ocidentais têm assumido, nomeadamente nas sociedades norte-americanas e europeias. Esta reflexão tornou-se imperativa, na medida em que, ao analisar a evolução de tais paradigmas – desde a *assimilação* característica das sociedades industrializadas, ocidentais, a partir de finais do século XIX, passando pela integração, exclusão diferencial, multiculturalismo, característico das sociedades norte-americanas, e interculturalismo, característico de algumas sociedades europeias, nos finais do século XX e início do século XXI – podemos retirar ensinamentos acerca das formas que desejavelmente deverão caracterizar os actuais paradigmas de incorporação e verificar se, tal, acontece, na prática.

Focalizando-nos no contexto português, a incorporação e a participação cívica dos imigrantes é, segundo Albuquerque (2000), influenciada, ou até mesmo determinada, por três níveis institucionais: o nível estatal, o nível local e a sociedade civil. Estes três níveis, abordados nos próximos capítulos, ajudar-nos-ão a reflectir e a contextualizar as políticas nacionais para a imigração, suas aplicações a nível local e a forma como, tanto as políticas locais como os canais institucionais criados, têm configurado a acção colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa.

CAPÍTULO III – FLUXOS MIGRATÓRIOS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO

As configurações que os movimentos associativos imigrantes assumem numa determinada sociedade dependem de dois factores a saber, as características do próprio movimento migratório e as *estruturas de oportunidade* criadas pela sociedade de acolhimento e colocadas efectivamente à disposição desses imigrantes, para a sua participação social no país de destino. Neste capítulo, aferir-se-ão as características do movimento imigratório da Europa de Leste, facto que, ao ser englobado no contexto da política de imigração em Portugal, permitirá já um enquadramento global do segundo aspecto aqui em estudo – as estruturas de oportunidade criadas em Portugal e colocadas efectivamente à disposição destes imigrantes, a nível nacional.

Assim, este capítulo encontra-se estruturado em torno de duas vertentes:

1. A evolução e Principais Tendências dos Fluxos Migratórios, em Portugal e
2. A regulação dos Fluxos Migratórios e Políticas de Integração, em Portugal.

Relativamente à primeira serão analisadas a evolução e principais tendências dos fluxos migratórios em Portugal, em termos quantitativos, de modo a podermos contextualizar a importância dos fluxos migratórios provenientes da Europa de Leste. Os dados apresentados têm por base as fontes oficiais³⁷ – SEF e INE –, para o período entre o pós-revolução de 1974 e 2006.

Na segunda parte, serão analisados os modos que revestiram a regulação desses fluxos migratórios e as medidas políticas que foram implementadas, em prol da integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, entendida enquanto sociedade de acolhimento.

1. EVOLUÇÃO E PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS, EM PORTUGAL

Segundo a ONU, o número de migrantes internacionais – pessoas que vivem fora do seu país de nascimento – constitui, actualmente, de cerca de

³⁷ Importa esclarecer que os dados estatísticos referentes à população imigrante, apresentados pelas fontes, nem sempre correspondem – devido a diferenças de períodos de tempo, métodos e técnicas na recolha e compilação dos dados estatísticos. As diferenças que possam existir foram tidas em conta e sempre que possível será referida a fonte de origem dos dados.

175 milhões de pessoas (mais 100 milhões do que 1965), o que equivale a 3% da população mundial (mais 0. 6% do que em 1965) (Rosa, 2005:3).

Ainda que centrando-nos, nos movimentos migratórios em Portugal, a partir do período pós-revolucionário de 1974, faremos, no entanto, uma breve retrospectiva histórica, em relação aos fluxos migratórios, pela importância de que tal se reveste e cujo fenómeno remonta ao final da Idade Média.³⁸

1.1. Portugal: de país de emigração a país de imigração

Os movimentos migratórios que caracterizam um determinado território podem derivar de movimentos conjunturais ou apresentar características de continuidade, sendo estruturantes para a sociedade em questão. Portugal tem conjugado os dois elementos, ao longo dos tempos, tanto relativos à emigração como relativos à imigração. Não sendo aqui espaço para tratar a emigração portuguesa, vamos antes debruçar-nos sobre os fluxos migratórios.

Os fenómenos migratórios com destino a Portugal encontram-se intimamente ligados a três momentos distintos da História de Portugal: a Expansão Marítima, a Descolonização e a Fundação do Estado moderno democrático português. Contudo, o facto da ocorrência de fluxos migratórios nunca ter ganho relevo no cômputo geral do país e da população, poderá explicar o seu carácter residual e logo, o adjectivo «recentes» que, normalmente, descreve e caracteriza os fluxos migratórios, para Portugal. Assim, e nunca perdendo de vista o nosso primeiro, e grande, objecto de estudo, apresentamos cronologicamente, se bem que de forma sumária, os movimentos de chegada a Portugal, desde o séc. XV.

Desde finais do século XV, e em resultado do modelo de Expansão Marítima, começa a verifica-se um contínuo decréscimo populacional em Portugal, compensado, todavia, a partir do início do século XVI, pela importação de escravos, sobretudo oriundos de África (Rato, 1999-2000)³⁹. No entanto, se, no século XVII, o peso numérico desta população escrava constitui cerca de 10% da população nacional, a descoberta de ouro no Brasil, no século XVIII, vem mais uma vez incrementar a emigração portuguesa. Em traços

38 Note-se contudo, que a presença de Iberos, Lusitanos e Fenícios é anterior à era Cristã. Com as invasões bárbaras entram Celtas e Visigodos e com as invasões Árabes, entram os Mouros que aqui vão permanecendo, além da Reconquista. Não devemos deixar também de registar a presença de judeus e comunidades ciganas, a partir do século VI (cf. Rocha-Trindade, 1995:197).

39 Disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_3_14.html, consultado a 20/03/2005.

gerais poderá, então, ter sido este o contexto que esteve na origem da aceitação da entrada em Portugal de contingentes de imigrantes provenientes de Espanha, Grã-Bretanha, Alemanha, França e Brasil, a partir de finais do século XVIII, início do século XIX. (Rocha-Trindade, 1995:198). Devido às suas especificidades devemos aqui introduzir alguns dados que caracterizam as duas nacionalidades que tiveram mais peso – a espanhola e a britânica. De entre o contingente de espanhóis salientemos, a título de exemplo, a imigração galega, a qual englobava essencialmente dois tipos de fluxos – migrantes sazonais, que se concentravam maioritariamente a norte do rio Douro e se dedicavam a actividades agrícolas, e migrantes temporários que se dirigiam para os centros mais desenvolvidos, em particular Lisboa (Cordeiro, 2004:84). Já em relação ao contingente britânico, a maioria era constituída por famílias que se dedicavam à exploração e comercialização de vinho do Porto, na região norte do país.

Na primeira metade do século XX, as entradas registadas em Portugal foram fundamentalmente protagonizadas por indivíduos ou grupos, em fuga de países ocupados durante a II Guerra Mundial e por exilados⁴⁰ pertencentes a algumas famílias reinantes da Europa que, em determinada altura, perderam os seus tronos.

Segundo Cordeiro (2003:85), a permanência prolongada dos galegos, em finais do século XVIII/início do século XIX, traduziu-se na sua fixação definitiva no país pois, no Recenseamento da População de 1960, contabilizava-se 29428 estrangeiros residentes, dos quais se destacavam 11713 espanhóis.

Também a amenidade do clima português motivou algumas emigrações, especialmente por parte de britânicos e alemães, tendo estes, não raras vezes, escolhido Portugal para gozarem a sua fase de reforma. Com a adesão de Portugal à *European Free Trade Association* (EFTA), em 1960, o desenvolvimento e o, conseqüente, investimento económicos registados, aliados à implementação de multinacionais em território nacional, motivam o estabelecimento de profissionais qualificados no país. Não obstante estes e outros fluxos de entradas, a saída de portugueses para a Guerra Colonial e para outros países europeus, também na década de 60, do século XX, deixou diversos sectores da economia carenciados ao nível da mão-de-obra. Assim, «a mão-de-obra cabo-verdiana viria a ocupar postos de trabalho deixados vagos por portugueses que cumpriam o serviço militar, nomeadamente nas Colónias» (Rocha-Trindade, 1995:198).

40 Principalmente na zona da costa do Estoril e Cascais.

Na década de setenta, o fenómeno imigratório caracteriza-se essencialmente como um fenómeno de regresso de refugiados políticos, estimando-se que tenham entrado no país após 1974, entre 500 a 800 mil migrantes (Rocha-Trindade, 1995:199).

Na década de oitenta, asiáticos e sul-americanos apresentam taxas de crescimento superiores às dos africanos o que, segundo Malheiros (1996:8), «pressupõe um alargamento ainda maior das áreas de recrutamento, associado à entrada de estrangeiros que apresentam perfis profissionais⁴¹ diferentes do imigrante africano tradicional». Em meados desta década, com a entrada de Portugal para a, então, CEE, e em resultado da internacionalização que a economia portuguesa passará a ter, aumenta a entrada de trabalhadores qualificados⁴², com contratos actualizados pelo Ministério das Cooperações (Pires, 2003b). Em finais desta década, num contexto de imposição de fortes barreiras à entrada de trabalhadores não comunitários, por parte de Estados da Europa Central, em Portugal deparamo-nos com acordos inter-governamentais, concessão de vistos de trabalho, comunidades migrantes pré-estabelecidas e existência de um mercado de trabalho informal.

Já no início da década de 90, com a adesão do país ao acordo de Schengen, Portugal⁴³ passa também a ser país de imigração, servindo em alguns casos de placa giratória de acesso a outros países da Europa do norte.

Segundo Malheiros (1996:64), para se compreenderem as características do actual modelo imigratório, do sul da Europa, devemos partir da asserção base que o incremento nos fluxos migratórios para este continente «resultam, em larga medida, da sua nova posição na divisão internacional do trabalho. «Ao mesmo tempo, é imperativo pensar-se que as principais diferenças entre a «velha» imigração e a «nova imigração de êxodo dos países de origem» se centram nas particularidades dos actuais fluxos migratórios (*e.g.* a distribuição geográfica [dispersão dos imigrantes de Leste por áreas menos urbanizadas] e a inserção no mercado laboral [não só no sector da construção civil mas também em sectores como a agricultura e a indústria]), e no facto de o Sul da Europa ser agora caracterizado pelo denominado modelo Pós-Fordista – terciarização, flexibilização, e informalização do mercado de trabalho, afectando tanto mulheres como jovens (King e Ribas-Mateos, 2002:10). Em síntese, podemos destacar a dimensão

41 A respeito das ocupações profissionais Fonseca (ACIME, 2003:118) refere que os chineses e também os indo-paquistaneses têm uma larga presença no comércio e na restauração, tendo desenvolvido, ambos os grupos, um expressivo empresarialismo de base étnica.

42 Iniciada na década de 60, após a adesão de Portugal à EFTA.

43 E outros países da Europa do sul principalmente após as respectivas adesões à CEE.

económica e a dimensão social como as duas dimensões teóricas da «emigração de países em vias de desenvolvimento» para o Sul da Europa.

Perante este novo contexto em que também Portugal assume uma nova posição na divisão internacional do trabalho, importa pormenorizar os fluxos imigratórios com direcção a Portugal, registados desde meados da década de setenta do século XX.

Quadro 4 – Evolução do número de estrangeiros com Autorização de Residência em Portugal, entre 1975 e 2006

Anos	N.º de estrangeiros	Anos	N.º de estrangeiros
1975	31 983	1991	113 978
1976	32 032	1992*	123 612
1977	35 414	1993*	136 932
1978	41 807	1994**	157 073
1979	47 189	1995	168 316
1980	50 750	1996	172 912
1981	54 414	1997	175 263
1982	58 674	1998	178 137
1983	67 484	1999	191 143
1984	73 365	2000	207 587
1985	79 594	2001	223 997
1986	86 982	2002	238 929
1987	89 778	2003	249 995
1988	94 694	2004	263 353
1989	101 011	2005	274 689
1990	107 767	2006	321 133

* Os valores de 1992 e 1993 apresentam pequenas variações nas diferentes tabelas das estatísticas oficiais.

** As estatísticas de 1994 incluem as legalizações extraordinárias de 1992/93.

Fontes: Fonseca, 2005:83, para os anos 1975-1987 e 1993-1994.

SEF, Relatório de Actividades 2006, 2006:9, para os anos 1988-2006.

O contínuo crescimento dos fluxos imigratórios em Portugal, registado no Quadro 4, é acompanhado, a partir de 1998/99, por mudanças relevantes no quadro imigratório português, nomeadamente a transição de um ciclo de mais de duas décadas (1974-1998), assente na chegada de populações oriundas, na sua maioria, dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) para outro, com maior diversidade de origens, no

qual predominam os indivíduos provenientes da Europa de Leste, com destaque para a Ucrânia (*cf.* Quadro 5). Assentando o primeiro ciclo em estratégias de organização e redes sociais de familiares e amigos, o segundo é, agora, suportado por um sistema organizado por redes ilegais de tráfico de mão-de-obra.

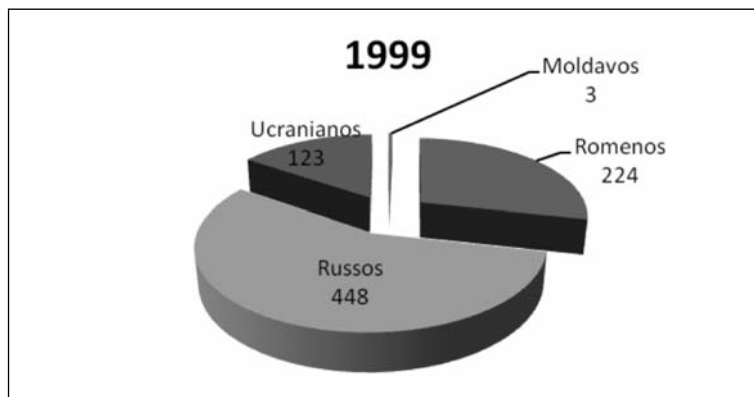
Quadro 5 – População estrangeira legalmente residente em Portugal, segundo as principais origens, em 1989, 1999 e 2002

1989	Efectivos	1999	Efectivos	2002	Efectivos
Cabo Verde	27 972	Cabo Verde	43 951	Ucrânia	62 041
Brasil	10 520	Brasil	20 851	Cabo Verde	60 368
Reino Unido	7761	Angola	17 721	Brasil	59 950
Espanha	7294	Guiné-Bissau	14 217	Angola	32 182
EUA	6438	Reino Unido	13 335	Guiné-Bissau	23 349
Venezuela	4886	Espanha	11 122	Moldávia	12 155
Angola	4842	Alemanha	9605	Roménia	10 938
Alemanha Federal	4482	EUA	7975	S. Tomé e Príncipe	9208
Guiné-Bissau	3347	Venezuela	3396	China	8316
França	3019	China	2762	EUA	8083
Total estrangeiros residentes	101 011	Total estrangeiros residentes	191 143	Total estrangeiros residentes	238 929

Fontes: «Residentes Estrangeiros em Portugal, 1980-1989 e 1990-1999», Lisboa, MAI/SEF, 2001, 2002, colunas 1989 e 1999. Baganha, Marques e Góis, 2004:98, coluna 2002 (excepto o total de estrangeiros residentes).

Segundo dados do SEF, em 1999, residiam legalmente em Portugal 191 143 imigrantes. Destes, como podemos verificar a partir do Gráfico 1, apenas 798 pertenciam às quatro comunidades aqui em estudo.

Gráfico 1 – Número de imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, legalmente residentes em Portugal, em 1999



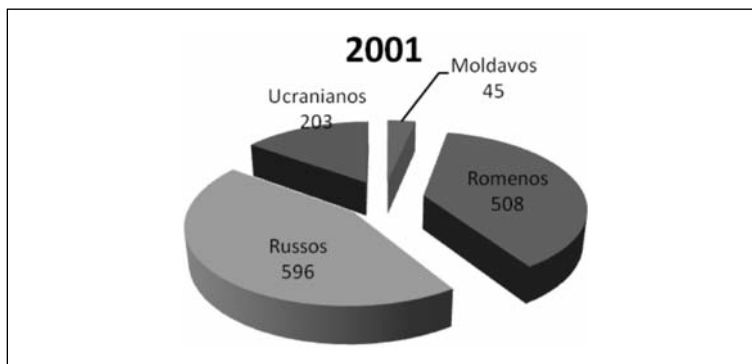
Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

No Recenseamento da População de 2001, é reiterada a forte polarização das aglomerações urbanas mais importantes, com particular destaque para a Área Metropolitana de Lisboa, região onde residiam 55,5% do total de cidadãos estrangeiros presentes em Portugal (recenseados), o que equivale a 4,7% dos habitantes da aglomeração urbana da capital⁴⁴ (Fonseca, 2003b).

Através do Gráfico 2 podemos ter uma ideia do número de moldavos, romenos, russos e ucranianos, portadores de Autorização de Residência, que residiam no distrito de Lisboa, em 2001.

⁴⁴ Em 1990, os cidadãos estrangeiros residentes na AML representavam 2,4% dos habitantes da aglomeração urbana de Lisboa, em 1995 já representavam 3,9%, em 2000 4,6%, sendo que em 2001 passaram a representar 4,7%.

Gráfico 2 – Número de imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, legalmente residentes no distrito de Lisboa, em 2001



Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

Segundo Fonseca (2005:98-99), e relativamente aos dados do Recenseamento da População de 2001, «se ao subconjunto dos estados europeus de fora da União Europeia, subtrairmos os valores correspondentes à Noruega e à Suíça, obtemos um indicador aproximado das áreas de residência dessas comunidades, em Portugal, na data de realização do censo».

Figura 1 – Número de residentes europeus, nacionais de países de fora da União Europeia, em 2001



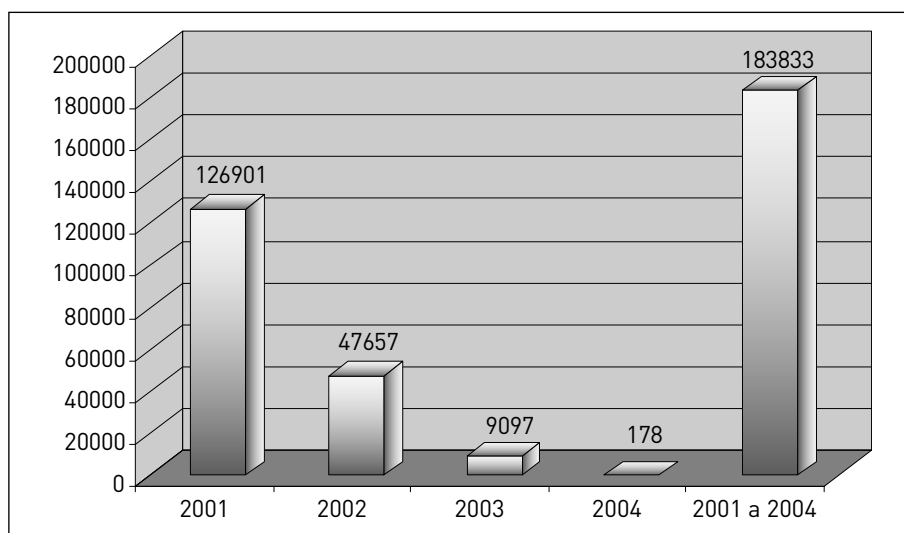
Fonte: Fonseca (2005:99).

Os estrangeiros com estatuto legal de residência representavam, em 2003, 2,3% da população total residente no território nacional. Note-se, contudo, que este número não contabiliza os estrangeiros titulares de Autorizações de Permanência.

1.2. Novos fluxos migratórios

A tomada de consciência do elevado número de residentes estrangeiros em Portugal, a tendência para o seu incremento e o facto de muitos dos «novos» imigrantes laborais do Centro e Leste europeus terem entrado e permanecido de forma ilegal no país, motivou a necessidade de regularizar a situação, pela produção de nova legislação – Lei 4/2001, de 10 de Janeiro. Através do seu artigo n.º 55, foi introduzida a figura jurídica da AP, a qual veio permitir a regularização de 183 833 cidadãos estrangeiros, em Portugal (ver Gráfico 3), número que corresponde a 1,7% da população residente no país, entre 2001 e 2004.

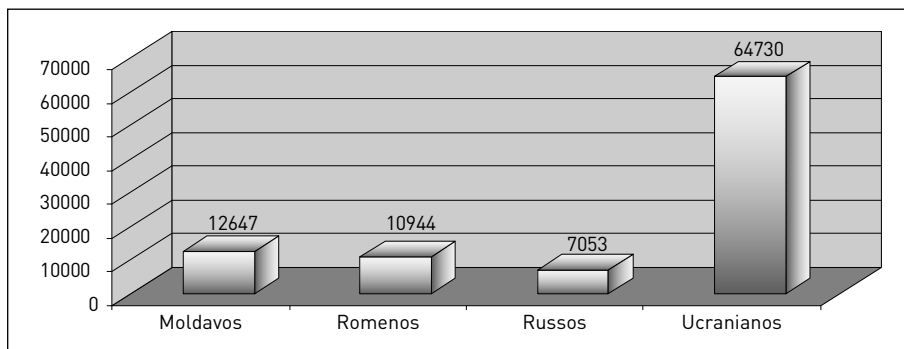
Gráfico 3 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, entre 2001 e 2004



Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

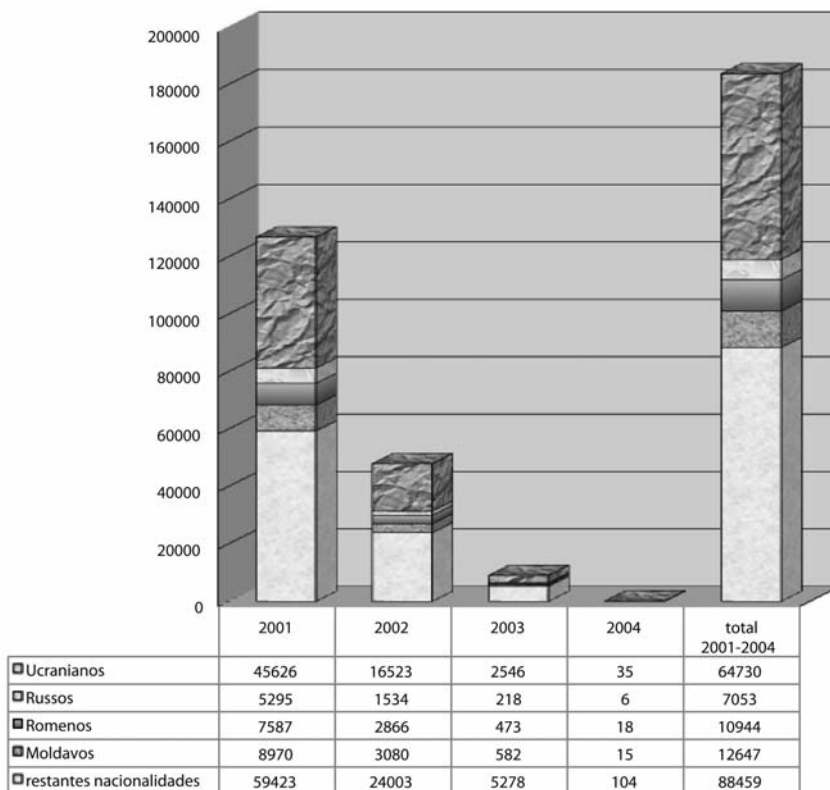
A distribuição das AP, ao longo destes anos, veio evidenciar de forma clara a importância do fluxo de imigrantes originários da Europa de Leste, com particular destaque para a Ucrânia, Moldávia, Roménia e Rússia, tanto no panorama relativo à concessão de AP (ver Gráfico 4), como no quadro geral da imigração em Portugal (ver Gráfico 5).

Gráfico 4 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, entre 2001 e 2004



Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

Gráfico 5 – Autorizações de Permanência concedidas, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, face ao total de AP concedidas, entre 2001 e 2004



Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

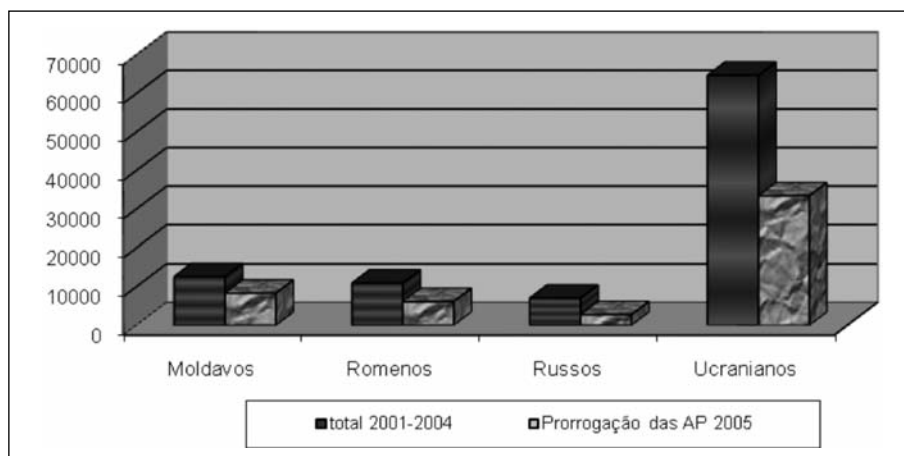
Dos dados apresentados nos dois gráficos anteriores podemos concluir que, entre 2001 e 2004, de um total de 183 833 AP concedidas, 12 647 foram atribuídas a imigrantes moldavos, 10 944 a romenos, 7 053 a russos e 64 730 a ucranianos.

Não devemos deixar de referir que, em 2001 e 2002, o Brasil surge em segundo lugar, na concessão de AP, com valores superiores aos nacionais dos demais PALOP.

A partir de 2002 todas as nacionalidades assumem quebras nos quantitativos dos requerentes de AP. Esta quebra efectiva-se de forma proporcional, levando à manutenção da ordem por nacionalidades. Em 2003, continuam a registar-se quebras nas requisições de AP, sendo que o Brasil surge em primeiro lugar, com 2 648 AP concedidas, passando a Ucrânia para segundo lugar da lista, com 2 546 AP concedidas. Em 2004, registam-se 35 concessões de AP a cidadãos ucranianos, contra 31 a cidadãos brasileiros. De referir também a diminuição percentual significativa, no geral, registada na concessão de AP entre 2001 e 2004 – 63%, 81% e 98,1%, respectivamente.

Em relação à prorrogação das AP, em 2005, registaram-se quebras para as quatro nacionalidades em questão.

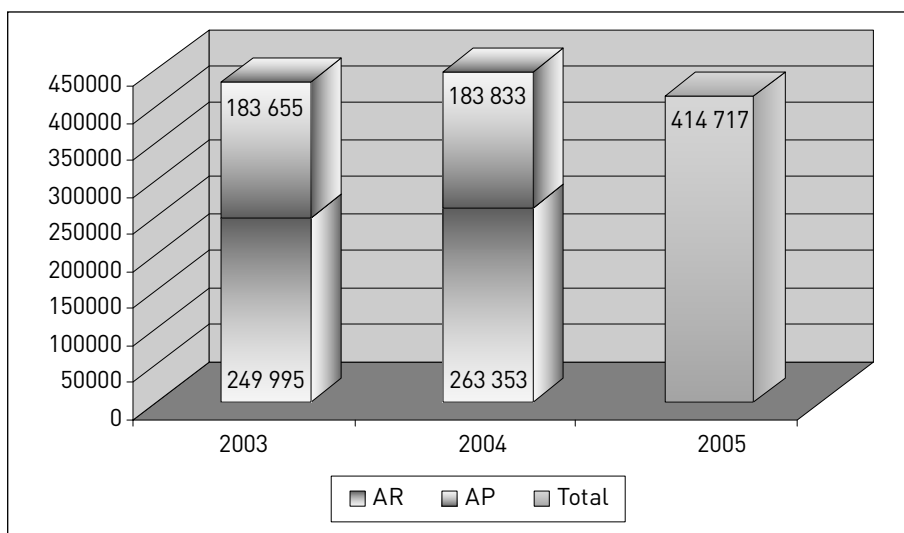
Gráfico 6 – Prorrogação das Autorizações de Permanência, em Portugal, a imigrantes moldavos, romenos, russos e ucranianos, em 2005



Fonte: SEF, Relatórios Estatísticos, 1999-2005, com tratamento próprio.

De salientar ainda que, em relação ao total das 183 833 AP concedidas entre 2001 e 2004, apenas 93 391 foram prorrogadas em 2005, registando-se globalmente uma diminuição na ordem dos 50,8%. Esta não prorrogação das AP concedidas entre 2001 e 2004 poderá ter como fundamento dois aspectos. Em primeiro lugar destacamos a hipótese da saída dos imigrantes de Portugal, por razões de regresso aos seus países de origem ou pela possibilidade de imigração para outros países. Em segundo lugar, poderemos aventar razões pessoais de várias ordens, como sejam a ausência de um contrato de trabalho válido, ou mesmo o esquecimento em relação à necessidade de pedir a prorrogação da AP implicando que, nestes últimos dois casos, a não prorrogação da AP aliada à permanência em território nacional, implicará a passagem jurídica, da condição de estadia do indivíduo imigrante, de legal a ilegal.

Gráfico 7 – População Estrangeira residente em Portugal, entre 2003 e 2005



Obs.: Estrangeiros legais titulares de Autorização de Residência e Permanência.

Fonte: SEF, Relatório Anual de Segurança de 2005.

Estes 414 717 imigrantes correspondem a uma percentagem que varia entre os 4-5% da população residente (ver Gráfico 8) e a 9% da população activa (Fernandes, 2003).

Gráfico 8 – Relação entre a população estrangeira e população nacional, em 2005.

*Dados do Censos 2001 – Instituto Nacional de Estatística

Fonte: SEF, Relatório Anual de Segurança de 2005.

Ainda que dificilmente contabilizáveis, não devemos deixar de problematizar o número de imigrantes ilegais – indivíduos que entraram sem visto e assim permaneceram, os que entraram com visto, mas o deixaram caducar sem o renovar, os que tendo visto de turista iniciaram uma actividade produtiva e os que não prorrogaram a sua AP, permanecendo no país, todos eles passíveis de expulsão, embora muitos destes activos no mercado de trabalho informal⁴⁵ (Portella, 2001)⁴⁶. Pese embora os esforços para controlar a imigração ilegal e a recessão económica que o país atravessa desde 2003, com a conseqüente redução da capacidade de absorção de mão-de-obra, é inquestionável que o número de trabalhadores imigrantes ilegais aumentou, tanto por via da reunificação familiar, como da contínua chegada de mais imigrantes irregulares.

1.3. Imigração da Europa de Leste – caracterização sócio-demográfica

A diversificação dos países de proveniência, as características destes imigrantes e a sua dispersão ao longo do território nacional levam à necessidade de uma descrição mais pormenorizada.

Segundo King (1993:143), Baganha, Góis e Marques (2004), os movimentos contemporâneos Leste-Oeste, na Europa, abriram caminho à confrontação

45 Não sendo aqui lugar para desenvolver este tema, não devemos deixar de referir que são vários os debates que se centram na problemática do surgimento, manutenção e ampliação deste mercado de trabalho. De entre as várias perspectivas salientamos duas: as que se centram na afirmação de que é a imigração ilegal a fomentadora dos mercados paralelos e que o controlo e o fim da imigração ilegal acabaria com o mercado paralelo e a que afirma que a imigração ilegal apenas alimenta um mercado já existentes.

46 Disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_3_9.html, consultado a 20/03/2005.

das diferenças entre os sistemas políticos, económicos e sociais dos países da Europa Ocidental face aos países da Europa de Leste, provocados por factores, tais como: o fim da União Soviética, a transição para economias de mercado e a implantação de regimes democráticos. Após o colapso económico de países como a Rússia, a Ucrânia e a Roménia, muitos trabalhadores qualificados ficaram desempregados ou a auferir valores remuneratórios inferiores. Perante esta conjuntura, uma das soluções para estas populações passaria pela imigração que, não sendo muita atractiva para Oriente, se direccionou para o Ocidente Europeu, baseada em redes de sociabilidade ou mesmo organizada através de redes de tráfico de pessoas, normalmente sob o disfarce das denominadas «agências de viagem». A emigração a partir destes territórios foi também fomentada por outros actores, como sejam a existência de regiões com uma forte tradição migratória (*e.g.* Ucrânia Ocidental), a falta de controlo na emissão de vistos de curta duração por parte de outros países da UE, a facilidade de movimento dentro do espaço Schengen e a promoção de Portugal como país de destino, caracterizado pela escassez de mão-de-obra e, sobretudo, pela existência de um período de Regularização Extraordinário para trabalhadores imigrantes (em 2001). Esta promoção de Portugal como país de destino é, aliás, reiterada em vários trabalhos académicos desenvolvidos recentemente, em Portugal, por vários investigadores sociais (Malheiros, 2002; Pires, 2002; Fonseca, 2003; Cordeiro, 2004). Segundo os mesmos, a escolha do nosso país surgiu de informações que circulavam em diversos países de Leste europeu, acerca da facilidade de entrada no mercado de trabalho, em particular ao nível do trabalho informal na construção civil, e onde a sociedade civil, bem como as políticas imigratórias, não demonstravam práticas de rejeição ou expulsão face aos imigrantes que aí se encontravam a trabalhar irregularmente.

Referidos alguns factores que possam ter influenciado a «escolha» de Portugal afigura-se agora pertinente esboçar uma caracterização sócio-demográfica destas populações.

Estes fluxos recentes, são constituídos por uma população basicamente masculina e jovem, com elevadas taxas de actividade, inserindo-se no padrão correspondente a uma população nas primeiras fases do processo migratório (predominando os homens, que representam mais de 2/3 [69.9%], face a 30.1% de mulheres) (Perista, 2004:2), o qual tem vindo a ser incrementado, mais por via do reagrupamento familiar do que pela manutenção, propriamente dita, das entradas individuais (Pires, 2002:162).

Esta é uma imigração essencialmente laboral, caracterizada pelo papel do recrutamento no destino, em lugar da procura na origem (Pires, 2003b).

Segundo Cordeiro (2004:13) a debilidade da situação económica e jurídica em que muitos destes imigrantes chegaram ao nosso país, levou a que a sua inserção no mercado laboral se efectivasse maioritariamente numa posição de desvantagem e por isso ligada a trabalhos precários, não qualificados e, por norma, mal pagos. Também Fonseca (2003:242), a partir de notícias de jornais nacionais e entrevistas a informantes qualificados⁴⁷ já defende que estes imigrantes, apesar de serem mais qualificados que os imigrantes provenientes dos PALOP, desempenham o mesmo tipo de profissões, predominantemente no sector informal da economia. Outras características ao nível laboral, passam pela sua inserção em diversos sectores de actividade, até então pouco comuns aos imigrantes (*e.g.* agricultura e indústria transformadora) e pela dispersão geográfica ao longo de todo o território nacional.

Segundo Malheiros (2002:69), esta dispersão geográfica é interpretada à luz do comportamento dos mercados regionais de emprego, das estratégias de competitividade prosseguidas pelos diferentes tecidos sociais e económicos e, também, por um conjunto de outras variáveis inerentes às dinâmicas de desenvolvimento regional.

Segundo um estudo do IEFP (2002), relativo aos formandos do programa «Portugal Acolhe», as línguas estrangeiras mais faladas por estes imigrantes são: o russo (devido ao ensino do russo ser obrigatório, sob o regime comunista), o inglês e o português. A percentagem de falantes da língua russa como língua materna (26,3%) é superior à percentagem de indivíduos de nacionalidade russa, uma vez que é também a língua materna de 14,1% de ucranianos, 4% de moldavos e de indivíduos de outros países (16,2%). A comparação entre a percentagem de indivíduos de nacionalidade romena (4,9%) e a totalidade de indivíduos que dominam língua romena (6,2%) e também o facto de para alguns russos e romenos a língua materna ser o ucraniano são o reflexo da história e dos movimentos migratórios que sempre se registaram entre estes países, traduzidos numa diversidade linguístico-cultural.

Quanto ao nível de instrução, observa-se que as habilitações escolares dos imigrantes originários dos países da Europa de Leste são, em média, bastante superiores às habilitações escolares dos portugueses e estas, já por sua vez, superiores às habilitações dos estrangeiros oriundos dos PALOP (Rosa, 2005:5). Do projecto de investigação realizado em 2002, por Baganha, Marques e Góis (2004:23-39), foi possível apurar algumas características destes imigrantes, nomeadamente as habilitações literárias dos 816 respondentes aos inquéritos aplicados.

47 Dirigentes das AI, sindicatos, líderes religiosos da Igreja Ortodoxa e membros de ONG.

Quadro 6 – Habilitações literárias dos respondentes, segundo dados da investigação

Níveis de escolarização	%
Ler e escrever sem escolarização	0,1
Ensino Secundário	12,4
Escola Profissional ou Especializada	26,3
Escola Profissional ou Técnica	30,1
Ensino Superior (Bacharelato)	9,9
Ensino Superior (Licenciatura)	19,9
Pós Graduação	0,4
Doutoramento	0,3
Outras qualificações	0,3
Não sabe/ não responde	0,4
Total	100%

Fonte: Baganha, Marques e Góis (2004:33).

Estas habilitações académicas advêm, fundamentalmente, das políticas de educação dos respectivos países de proveniência, que se reflectem, por um lado, nos índices de alfabetização, na ordem dos 90%, e por outro, pelo facto de a escolaridade mínima obrigatória ter uma duração que varia entre os dez e os doze anos (IEFP, 2002:30). Também um dos tipos de habilitações académicas de que são portadores – o ensino técnico/profissional – ocupa um lugar de destaque quando caracterizamos os imigrantes da Europa de Leste, ao habilitar esses indivíduos ao desempenho de um conjunto de profissões que, no nosso país vão resultando apenas da experiência e de algum esforço autodidacta (Perista, 2004:8). Contudo, segundo Perista (*Ibidem*:8), é necessário clarificar que os imigrantes da Europa de Leste, «não são todos médicos ou engenheiros». No seu estudo (*Ibidem*:7), mais de 1/3 dos inquiridos (35,8%) afirma gostar e conhecer a profissão desempenhada em Portugal, dado assemelhar-se às profissões que já desempenhara no seu país.

Pese embora as habilitações académico-profissionais e a mobilidade geográfica e ocupacional, a maioria destes imigrantes apenas consegue estabelecer um vínculo laboral precário.

A nível religioso, a presença destes imigrantes veio contribuir para a emergência do Cristianismo Ortodoxo, religião pouco representativa em Portugal até então.

A nível étnico, verificou-se o aumento e maior complexidade da comunidade cigana, pela entrada de um largo contingente de ciganos romenos, não relacionados ou absorvíveis pela comunidade cigana já radicada em Portugal. Actualmente estes estão espalhados por todo o país, dedicando-se à venda ambulante e, não raras vezes, à mendicidade com o recurso a crianças e deficientes.

Outra das particularidades que caracteriza estes imigrantes é o sentido de individualidade e de não dependência. Comparativamente a outras comunidades já estabelecidas em Portugal há mais tempo, à medida que vão adquirindo competências linguísticas, e aumenta o seu período de estabelecimento, tendem a procurar, cada vez menos apoio junto das redes de sociabilidade e das redes institucionais.

Como conclusão poderá afirmar-se que, esta alteração, no padrão imigratório português, ganha relevo se pensarmos que o país não adoptou quaisquer medidas específicas de recrutamento de mão-de-obra daquela região europeia e que, tão pouco, existiam laços económicos, culturais ou históricos com a mesma. Da mesma foram, o número de imigrantes provenientes daquela zona, nas décadas anteriores, era pouco significativo (798, em 1999, *cf.* Quadro 1), não podendo justificar uma posterior imigração baseada em redes familiares ou de solidariedade (Baganha, Marques e Góis, 2004:25). Segundo vários autores, «acreditamos estar perante um dos casos mais paradigmáticos da «indústria migratória» do mundo globalizado». Um mundo globalizado onde, fluxos numerosos de imigração são possíveis, graças a infra-estruturas organizadas para transporte e obtenção dos documentos necessários (*Ibidem*:27-28).

2. REGULAÇÃO DOS FLUXOS MIGRATÓRIOS E POLÍTICAS DE INCORPORAÇÃO EM PORTUGAL

Apresentadas que foram a evolução e principais tendências dos fluxos imigratórios em Portugal, assim como a população imigrante da Europa de Leste, em estudo, debruçemo-nos, agora, sobre a regulação desses mesmos fluxos e as formas que têm revestido as políticas de incorporação dos imigrantes em Portugal.

Em primeiro lugar será necessário clarificar que, tal como Rocha-Trindade (2000, p. 174), entendemos por «política de imigração», as medidas legislativas e regulamentares relativas à entrada de estrangeiros no país, para fins não exclusivamente turísticos, assim como as medidas relativas à incorporação das comunidades estrangeiras, já residentes em Portugal.

Uma vez que as políticas de imigração são compostas pelas vertentes da regulação dos fluxos e da inserção dos imigrantes na sociedade de acolhimento, depreende-se que o aumento e o estabelecimento dos fluxos migratórios, apresentados anteriormente, levantem diversas questões, entre as quais se destaca a questão temporal – temporária ou de estabelecimento permanente. Independentemente da resposta, a qual, muitas vezes só é conhecida a longo prazo, importa desde cedo perspectivar quais as necessidades, reivindicações, direitos e deveres dessas comunidades para com a sociedade de acolhimento e com vista à obtenção da plena incorporação.

O interesse que a imigração tem merecido, por parte dos poderes públicos instituídos e também por parte das ONG, atribuiu-lhe a designação de objecto de acção política. A questão da imigração tem vindo a integrar diversas presidências abertas, contribuindo para o estímulo da produção legislativa e ainda motivando algumas alterações orgânicas, nas estruturas dos executivos. Neste contexto, o objectivo desta segunda parte será analisar a regulação dos fluxos migratórios e as políticas de incorporação que têm sido estabelecidas pelos sucessivos executivos, em Portugal.

Na análise das políticas de imigração Castles (1995 *apud* Horta, 2004:48) sugere uma tipologia tripartida, onde as políticas implementadas podem assumir três modelos distintos:

1. O modelo de exclusão diferencial, no qual a maioria dos direitos sociais, políticos e de cidadania, estão vedados aos imigrantes, sendo estes encarados apenas como trabalhadores temporários;
2. O modelo assimilacionista, no qual se espera que os imigrantes assumam os valores do «*mainstream*» (*e.g.* Reino Unido e França);
3. O modelo pluralista, no qual as instituições assumem políticas multiculturais (*e.g.* Canadá e Austrália).

Baseada em Castles e outros autores, Laura Zanfrini (2004:106) distingue também três modelos-tipo⁴⁸ de políticas imigratórias:

1. *O modelo de estabelecimento ou permanência* (típico da Austrália, Canadá e Estados Unidos da América);
2. *O modelo do trabalhador temporário/ «guest worker»* (característico, no passado, de alguns países europeus, sobretudo da Alemanha, Suíça e Bélgica);

48 Com base em D. G. Papademetriou, K. A Hamilton 1995; S. Castles, M. J. Miller 1993 *apud* Laura Zanfrini, *Sociologia delle Migrazioni*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 106.

3. *O modelo intermédio* aos dois precedentes (característico da França, Grã-Bretanha e Países Baixos), no qual se estabeleceram estatutos privilegiados para os imigrantes provenientes das ex-colónias, tornando-se mais fácil a obtenção de cidadania).

Apesar de não passarem de generalizações, estas tipologias não devem deixar de ser analisadas com alguma cautela, uma vez que, por exemplo, os três últimos países referidos (França, Grã-Bretanha e Países Baixos), apresentam modelos integrativos diferenciados.⁴⁹ Dado o valor heurístico desta classificação, e uma vez que a questão dos fluxos migratórios é uma questão em constante evolução, a autora apresenta-nos um quarto modelo.

4. *O modelo «híbrido»*, traduzindo-se como o mais adequado face ao actual quadro das migrações internacionais, nomeadamente o chamado novo tipo de «migração de êxodo dos países de origem».

Centrando-nos na tipologia de Castels, já introduzida no contexto português por vários autores (Rocha-Trindade, 2001; Horta 2002), agrupamos os diferentes posicionamentos que revestiram forma de Lei, em quatro fases distintas, de forma a tornar mais claro o quadro institucional comum a estes períodos de tempo. Para o tema em estudo, daremos um enfoque especial ao período do pós-revolução, de 1974. Esta caracterização, ainda que faseada, terá em conta os discursos oficiais dos representantes do Estado, não obstante algumas políticas serem transversais a vários, dos sucessivos governos, posteriores àquele período de tempo.

Em Portugal, é difícil referir um único modelo de integração dos imigrantes, dado o carácter disperso das iniciativas levadas a cabo. Ainda assim, e de uma forma geral, pretendemos analisar o contexto político-jurídico encontrado pelos imigrantes aquando da sua chegada a Portugal, tendo em conta que, das diferentes formas de institucionalizar a imigração, resultam diferentes padrões de integração destes mesmos indivíduos.

49 Assim, França costuma ser caracterizada por um modelo assimilacionista, a Grã-Bretanha por um modelo mais multiculturalista (apesar de actualmente ser um multiculturalismo com bastantes restrições, principalmente nas áreas de entrada no país, aquisição da cidadania e da nacionalidade), e os Países Baixos, caracterizados por uma política integrativa, harmoniosa com a diversidade cultural e de uma maior facilidade de acesso à legalização e aos direitos de cidadania (pense-se, por exemplo no elevado número de imigrantes turcos ainda não legalizados na Alemanha e no reduzido número dos mesmos nessa situação nos Países Baixos).

2.1. Fases das políticas de imigração em Portugal, no pós 1974

2.1.1. *Política de «laissez-faire» (1974-1990)*

Segundo Rocha-Trindade (2001), os fluxos que caracterizam a imigração neste período resultavam de dois factores determinantes a saber, as relações especiais de raiz histórica, seculares entre Portugal e os seus antigos territórios ultramarinos, em África, no Brasil e no Extremo Oriente (com destaque para a Índia) e outro tipo de relações privilegiadas recentes, entre Portugal e os seus parceiros europeus. Assim, com a perda do designado Estado da Índia, (constituído pelos territórios de Goa, Damão e Diu), em 1962, e com a descolonização das possessões africanas estima-se que, a partir de 1974, tenham regressado a Portugal entre 500 a 800 mil cidadãos (Rocha-Trindade, 1995:199)⁵⁰ avolumando-se, nos anos seguintes, os fluxos imigratórios laborais, iniciados essencialmente pelos cabo-verdianos. A evolução destes fluxos migratórios, nos finais desta década, em países sem qualquer preparação na elaboração de políticas de imigração⁵¹ (King e Ribas-Mateos, 2002:15), teve como resultado a marginalização das comunidades imigrantes aí presentes, inseridas maioritariamente no mercado de trabalho informal.

Não obstante o elevado número de imigrantes já presentes em Portugal em finais da década de setenta do século XX, foi «só em 1981 que o legislador português sentiu a necessidade de reunir num único diploma o conjunto disperso da legislação reguladora da entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional» (Ferreira e Rato, 2000:32), até então tratadas como meras questões de segurança interna e de controlo de fronteiras. Deste modo surgiram: o Decreto-Lei n.º 264-B/81 de 3 de Setembro que, além de responder à necessidade supra referida, modificou algumas normas da legislação anterior, tidas como desajustadas em função do que foi designado «exigências de interesse nacional»⁵² e também a nova Lei da Nacionalidade – Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro⁵³. Esta Lei é encarada por diversos autores (e.g. Oliveira, 2004:88) como um meio para «fazer frente» à entrada de milhares de imigrantes em território nacional e para facilitar a aquisição da nacionalidade às comunidades emigrantes portuguesas. Se a Lei anterior era baseada num equilíbrio entre *jus soli* e *jus sanguinis*, esta nova regulamentação privilegiava o *jus sanguinis*.

50 Retorno de emigrantes portugueses; repatriação de portugueses das ex-colónias; refugiados dos PALOP.

51 Caso de Portugal.

52 Este Decreto-Lei aplicava-se a todos os estrangeiros.

53 E o Decreto-Lei n 322/82, de 12 de Agosto (com as alterações posteriores), que regulam a Lei da Nacionalidade Portuguesa.

Como já foi referido anteriormente, é na viragem da década de 80 para a década de 90 do século XX, essencialmente após a adesão de Portugal à, então, CEE que começam a estabelecer-se em território nacional multinacionais que trazem consigo diversos quadros técnicos europeus. Em simultâneo, a imigração foi também inscrita na agenda europeia, tendo sofrido um significativo impulso com o Acto Único Europeu (1986), através do seu artigo 8.º (Leitão, 2001)⁵⁴, catalisador da cooperação intergovernamental dos EM da Comunidade Europeia.

Foi ainda em finais da década de 80 do século XX, motivados pela crise económica que se fazia sentir no Brasil e pelas relações históricas entre os dois países, que começaram a registar-se em Portugal fluxos migratórios provenientes do Brasil – 20851 imigrantes brasileiros em 1999, segundo dados do SEF.

No início da década de 90, de acordo com os compromissos comunitários, o discurso oficial sobre a imigração passou a estar ligado a preocupações de «segurança nacional», traduzidas no controlo das fronteiras e numa política de restrição para os cidadãos de países terceiros e requerentes de asilo.

2.1.2. «Política integracionista/assimilacionista e de exclusão diferencial» (1991-1995)

A passagem da «fase do *laissez-faire*» para a «fase da regularização», caracteriza-se, essencialmente, por factores estruturais, tanto comunitários como internos.

A nível comunitário, sucedem-se harmonizações entre as políticas nacionais e as directivas europeias – Convenção de Schengen^{55 56}, Acto Único Europeu e o Tratado da União Europeia⁵⁷ -, aparecendo a imigração como matéria de interesse comum (Título VI, artigos K1, K3 e K9)⁵⁸. Também se sucedem políticas de imigração restritivas, relativas a países terceiros e a requerentes de asilo, cimentando a noção de «Europa Fortaleza/Imigração Zero».

54 Disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_1_7.html, consultado a 25/04/2005.

55 O Acordo de Schengen (1985) e a Convenção de Schengen (1990).

56 Schengen obriga a uma mudança de atitude por parte do Governo e do Parlamento, justificando assim as restrições a abertura de fronteiras, controlando a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros.

57 Em vigor desde 1 de Janeiro de 1993 e 1 de Novembro do mesmo ano, respectivamente.

58 O artigo K9 criou ainda uma «passadeira» que permitia a passagem, por unanimidade, da cooperação intergovernamental para a comunitarização por aplicação do art. 100.º C, deste tratado (Leitão, 2001, disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_1_7.html, consultado a 25/04/2005).

A nível interno, a maioria dos imigrantes encontravam-se em situação de ilegalidade⁵⁹, e desfavorecimento económico, patente nos bairros degradados onde se encontram alojados, sobretudo nas periferias das grandes cidades como, Lisboa e Porto.

Apesar do reconhecimento oficial de que fora adoptada uma política de imigração restritiva, continuavam a entrar imigrantes ilegais no país. Estes factos, aliados à constatação da necessidade nacional de mão-de-obra estrangeira, obrigam à tomada de medidas urgentes.

Neste contexto de comunitarização e conjuntura social interna, esboçam-se os primeiros contornos da institucionalização da imigração, através da criação de vários canais institucionais.

O ano de 1992 apresenta-se como o ano de viragem na história da imigração em Portugal⁶⁰. As matérias sobre a imigração foram consideradas prioritárias dentro das sessões parlamentares, reconhecendo-se que «ao Partido Socialista já ninguém lhe tira o pontapé de saída» (*apud* ACIME, 2004:113), em relação à politização da imigração. Portugal aparece oficialmente como um país de imigração. O «tema imigração» aparece agendado nos vários Ministérios, (Administração Interna, Solidariedade e Segurança Social), tendo sido criada para o efeito uma Comissão Interdepartamental para a Integração dos Imigrantes e Minorias Étnicas, levando igualmente o Governo a estabelecer o primeiro período de Regularização Extraordinária (Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro)⁶¹, entre Outubro de 1992 e Março de 1993⁶². Os reflexos político-legais desta institucionalização continuam a fazer-se sentir nos anos seguintes, através da matéria legislativa entretanto produzida.

Em 1993, estabelece-se um programa-acção que visava a criação de mecanismos legais para a promoção da integração social e profissional dos imigrantes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, de 15 de Maio). São introduzidos, o Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março, que estabeleceu um novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional⁶³ – «Lei dos Estrangeiros», o Decreto-Lei n.º 60/93, também de 3 de Março, que estabeleceu o regime jurídico de entrada e permanência em território português de nacionais de

59 Os cidadãos dos PALOP constituem o número mais elevado de imigrantes clandestinos.

60 Segundo Codagnone, a política de imigração era inexistente em Portugal, até este ano.

61 Resultante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38, de 8 de Abril de 1993.

62 Dos 80 000 pedidos registados, apenas 38 400 imigrantes se conseguiram regularizar (Fonseca, Malheiros e Silva, 2005:2).

63 Vem substituir o Decreto-Lei 264-B/81, em matéria de regulamentação do processo imigratório.

EM da Comunidade Europeia e o Decreto-Lei n.º 70/93, referente ao asilo. À data, é também criado o Projecto de Educação Intercultural, no âmbito do Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural, Despacho 170/ME, de 6 de Agosto. É também a partir de 1993 que os imigrantes passam a ter acesso à habitação social, beneficiando do Programa Especial de Realojamento (PER)⁶⁴. A nível local, foi criado em Lisboa o primeiro Conselho Consultivo para a Imigração e Minorias Étnicas.

Em 1994, a Lei da Nacionalidade Portuguesa, Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, é alterada pela introdução da Lei n.º 25/94 de 19 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 253/94, de 20 de Outubro. Segundo Moura Ramos (*apud* Neves, 2002:209), enquanto o texto da primeira (Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro) pende para a «vertente emigração», surgindo os critérios de «*ius sanguinis*» e «*ius soli*» de forma mais equilibrada, já o novo diploma (Decreto-Lei n.º 253/94, de 20 de Outubro), responde ao critério da imigração, limitando o princípio da «*ius soli*» e, conseqüentemente, limitando os direitos de cidadania dos imigrantes (*cf.* Oliveira, 2004:88).

Muito embora as políticas e os canais institucionais criados, esta é ainda uma institucionalização reactiva e não tanto pró-activa, evidenciando que as «preocupações» de integração social dos imigrantes aconteceram, fundamentalmente, *a posteriori* da constatação oficial e regulação dos fluxos de entrada.

2.1.3. «Política integracionista/pluralista» (1996-2000)

Não obstante a política de imigração continuar a ser caracterizada por restrições, o peso e consolidação das comunidades imigrantes, neste período, vão sedimentando o «tema imigração» na agenda política nacional, continuando, neste período, a estabelecer-se, novos canais de integração. Assim, em 1996, a Lei n.º 17/96, de 24 de Maio, determina um processo de Regularização Extraordinária para cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa que se encontrem a residir em território nacional sem autorização legal. Este regime era extensivo, em determinadas condições, aos demais cidadãos estrangeiros não comunitários ou equiparados⁶⁵. No campo político, a Lei n.º 50/96, de 3 de Novembro veio permitir aos residentes estrangeiros a sua participação nas eleições autárquicas. Esta participação ficou, contudo, condicionada a dois requisitos: residir legalmente em Portugal⁶⁶ e a reciprocidade. O princípio da reciprocidade traduz-se na

64 Acesso a habitações sociais. De acordo com o Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de Novembro, e até 1993, os imigrantes não eram ilegíveis para as habitações sociais.

65 Legalizaram-se 35 082 cidadãos estrangeiros.

66 Há pelo menos dois anos para os imigrantes vindos dos PALOP e há três para os demais.

capacidade eleitoral, activa e passiva, para a eleição de titulares de autarquias, sendo que os cidadãos dos EM da UE, Brasil, Cabo-Verde, Peru e Uruguai, podem votar e ser eleitos às autarquias, mas os cidadãos da Argentina, Israel e Noruega apenas podem votar (Leitão, 2001)⁶⁷.

No mesmo ano, é criado o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), por via do Decreto-Lei n.º 3-A/96 de 26 de Janeiro e do Decreto-Lei n.º 39/98— de 27 de Fevereiro. O ACIME foi constituído com a finalidade de preencher um vazio institucional, face à nova realidade imigratória, em Portugal. Esta decisão governamental do partido Socialista, é orientada para a promoção e articulação entre entidades associativas, com competências ligadas aos problemas humanos, sociais e culturais, como a integração das famílias dos imigrantes e minorias étnicas, e os Ministérios portugueses, de forma a evitar fenómenos de xenofobia e de discriminação.

A nível dos direitos cívicos⁶⁸, passaram a conceder-se apoios financeiros às AI, o Governo reconhece a acção social da Igreja, em colaboração com o ACIME e com o Ministério do Interior, e foram ainda criados vários programas para a integração social⁶⁹, educativa⁷⁰ e profissional⁷¹ desses cidadãos.

A partir de 1997, o acesso aos serviços da Segurança Social estende-se aos imigrantes residentes legalizados, que tenham realizado descontos para esta instituição. No mesmo ano, a nível comunitário, são assinados o Tratado de Amesterdão que define, entre outras, as bases de uma política comum de imigração e asilo (Título IV, art. 61.º) e a Convenção de Dublin, que fixa os critérios de determinação do Estado, enquanto responsável pela análise e decisão do pedido de asilo (Machado, 1999-2000).

No âmbito das competências do ACIME surgirá, em 1998, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), com a missão de assegurar a participação das AI nos processos de decisão política sobre a imigração e minorias étnicas.

67 Disponível em http://www.janusonline.pt/2001/2001_3_1_7.html, consultado a 25/04/2005.
68 A Comissão definiu a cidadania cívica como a garantia aos imigrantes da obtenção de certos direitos e obrigações fundamentais que adquirem gradualmente ao longo de vários anos (Comissão Europeia, 2004:43).

69 Lei n.º 19-A/96, que estabelece o Rendimento Mínimo Garantido.

70 Despacho conjunto n.º 304/98 do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que reconhece legalmente a figura do mediador cultural para a educação.

71 Pense-se nos subsídios disponibilizados através de diversos programas europeus como a iniciativa Operacional INTEGRAR, o *YOUTHSTART*, o *HORIZON* e o *NOW/ New Opportunities for Women*.

A adesão de Portugal à Convenção de Schengen e as suas disposições sobre a livre circulação de pessoas nos países signatários, justificaram a revogação do Decreto-Lei n.º 59/93, com a publicação do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, que passou a regular as condições de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional⁷². Um dos principais objectivos desta nova Lei era, «estabelecer meios de controlo adequados aos fluxos migratórios», ao mesmo tempo que, também, a reunificação familiar passa a ser encarada como um direito dos estrangeiros legais (Cordeiro, 2004:122). No mesmo ano, através da Lei n.º 20/98 de 12 de Maio, é aprovado o regime que designa a regulamentação do trabalho de estrangeiros em território nacional, assegurando a equiparação de direitos laborais entre nacionais e não nacionais.

Em 1999, assumido como consequência do trabalho desenvolvido pelo XIII Governo Constitucional (1995-1999), é introduzido pela primeira vez⁷³ no programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002) o conceito de «política de imigração», sob o título «Uma política de plena integração dos imigrantes e das minorias étnicas».

Esta «política de imigração» é fortalecida pela aprovação do Decreto-Lei n.º 115/99 de 3 de Agosto, o qual reconhece o estatuto jurídico específico para as AI, regulando a participação das mesmas na definição das políticas de imigração (*cf.* capítulo V).

Também no mesmo ano, a nível comunitário, e em resultado do Conselho Europeu de Tempere, é criada uma política comum em matéria de asilo e de imigração. O discurso oficial português – integrar os imigrantes residentes, limitar ao máximo os fluxos migratórios e regular a imigração⁷⁴ – representava, de certa forma, o discurso oficial da UE, tendo Nuno Severiano Teixeira, então Ministro da Administração Interna, afirmado que, a «imigração legal (...) deverá implicar a definição de um estatuto de cidadania para o imigrante, isto é, um conjunto de direitos e deveres definidos, mas também garantidos pelos Estados de acolhimento» (*apud* Machado, 1999-2000). Por seu lado, José Leitão (*apud* ACIME, 2004:118) reitera que a política nacional de integração dos imigrantes – baseada no princípio da igualdade, da não discriminação e no princípio da equiparação de direitos entre nacionais e estrangeiros – está em plena sintonia com as orientações resultantes de Tempere.

72 Este Decreto-Lei foi entretanto objecto de três alterações legislativas.

73 «Anteriormente, apenas no programa do XII Governo (1991-1995), o tema da imigração aparece sob a forma indirecta no ponto sobre a «vigilância de fronteiras», ao comprometer-se a elaborar propostas legislativas sobre direito de estrangeiros, direito de asilo e orgânica do SEF. A partir deste compromisso surge o Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março» (Ferreira e Rato, 2000:48).

74 À excepção dos provenientes de países de expressão portuguesa.

Em 2000 é introduzido o Decreto Regulamentar n.º 5-A/2000 de 26 de Abril⁷⁵ que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e a Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto. Esta estipula que os nacionais de países de língua oficial portuguesa (em regime de reciprocidade) e os cidadãos comunitários em geral, possam participar em referendos locais.

Será também a partir deste ano que o tema «imigração» passa a ser dominado por questões económicas, passando a regulação (ou manutenção) dos fluxos migratórios a ser baseada nas necessidades do mercado (Fonseca, Malheiros e Silva, 2005:3). O Governo atribui a esta decisão política forma de Lei, ao promulgar o Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro⁷⁶, que passa a regular a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português. Esta nova Lei introduz as seguintes alterações:

- Celeridade e desburocratização para concessão de vistos;
- Possibilidade de fixação a longo prazo, por parte dos imigrantes;
- Acesso à AR ao final de 5 anos;
- Dignificação do imigrante pelo enquadramento legal;
- Repressão do tráfico e da exploração de mão-de-obra ilegal;
- Introdução da figura jurídica da AP.

A figura jurídica da AP, passível de ser renovada anualmente e apenas pelo período de 5 anos⁷⁷ (período ao fim do qual os imigrantes deverão solicitar autorizações de residência temporárias), veio permitir, através do artigo 55.º do referido Decreto-Lei, a abertura de um período de Regularização⁷⁸, no qual se evidenciaram dois factores inteiramente novos:

1. Tomada de consciência do elevado número de residentes estrangeiros e tendência para o seu incremento e
2. Significativo afluxo de trabalhadores migrantes proveniente de países do Centro e Leste europeus sem quaisquer relações históricas justificativas de Portugal como destino.

Assim, a «nova política de imigração», ao basear-se nas necessidades do mercado português, passa a centrar-se na concessão de vistos de trabalho aos imigrantes, obtidos no país de origem. A nível da sua inserção

75 Regulamenta o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto.

76 Altera o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto.

77 Período ao fim do qual os imigrantes deverão solicitar autorizações de residência temporárias.

78 Legalizaram-se 174558 cidadãos estrangeiros.

legal no mercado de trabalho, estes imigrantes podem apenas estabelecer relações de trabalho subordinadas, e, anualmente deverão apresentar um contrato de trabalho da mesma natureza junto da Inspeção-Geral do Trabalho e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Matias, 2004:13). Comparativamente aos direitos atribuídos aos imigrantes regularizados anteriormente (1992/93 e 1996), as AP traduziram diferentes direitos laborais e sociais aos imigrantes protagonistas das vagas migratórias registadas a partir de 1999-2000.

Em 2001, no Conselho Europeu de Laken⁷⁹ prosseguiu-se a harmonização das legislações nacionais sobre o reagrupamento familiar. Cada EM passou a poder definir a duração de tempo de residência necessária do imigrante (não mais de 2 anos) e da sua família (não mais de 5 anos) no momento de aplicar a Lei.

2.1.4. «Política de integração e início da imigração programada» (a partir de 2000)

Como já foi referido, a regulação dos fluxos imigratórios passa, assim, a ser feita tendo por base a necessidade de mão-de-obra que o mercado de trabalho nacional apresente. Com esta regulação estabelece-se uma relação entre imigração e crescimento económico, ao mesmo tempo que há um entendimento da imigração laboral como sendo temporária.

Num contexto em que a criação de canais institucionais para a promoção da incorporação das comunidades imigrantes se fazia sentir, a sociedade civil, nomeadamente as AI, a Igreja Católica e os sindicatos, mobilizam-se na crítica ao Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro. O «sistema de quotas» de mercado, resultante do Relatório de Oportunidades de Trabalho, leva também vários autores (Fonseca, Malheiros e Silva, 2005:3-4) a criticarem a sua eficiência, na medida em que o caracterizam como um processo complexo, burocrático e desnecessário. Estas críticas prendem-se igualmente com a constatação da ineficácia no recrutamento de trabalhadores, ainda que baseada em acordos bilaterais de trabalho; confusão entre as reais e as necessidades previsíveis (especialmente em contextos de mudanças/alteações económicas); possíveis flutuações do mercado de trabalho; existência de ofertas de trabalho sem o IEFP tivesse conhecimento das mesmas; existência de muitos imigrantes em situação ilegal; não correspondência entre empregos de um determinado tipo ou nível de aceitação e o trabalho que realmente é desenvolvido, levando a situações precárias de emprego.

79 14 e 15 Dezembro 2001.

Note-se que, apesar de terem sido assinados acordos bilaterais (que não pressupunham «quotas» anuais) com a Ucrânia, Bulgária e Roménia, com o objectivo de facilitar o recrutamento de trabalhadores e lutar contra as redes de tráfico humano, estes nunca foram implementados (Fonseca, 2003; Fonseca, Malheiros e Silva, 2005).

Com a tomada de posse do XV Governo Constitucional (2002-2004), o acolhimento e a integração dos imigrantes assumiram características inovadoras. O ponto 5 do capítulo IV *Reforçar a Justiça Social. Garantir a Igualdade de Oportunidades*, do Programa deste Governo é inteiramente dedicado à questão das migrações. É proposta uma política rigorosa e responsável, contrariando uma política de «portas abertas», de modo a «assegurar aos que nos procuram um nível de vida digno»⁸⁰. O então Ministro da Administração Interna, Figueiredo Lopes, defende o combate à imigração ilegal e um «sistema de quotas» de mercado rígido para a entrada de imigrantes. Neste contexto, são aprovadas em Conselho de Ministros, a 6 de Junho de 2002, medidas legislativas que endurecerão a Lei de 2001. O Governo assume as seguintes tarefas:

- Enquadrar e apoiar às actividades das AI, conferindo-lhes estatuto de ONG e parceiros potenciais do Estado;
- Criar contratos e programas específicos com as AI;
- Apoiar a criação e manutenção de AI.

Em Novembro de 2002, o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas reestrutura-se para Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro) prestando mais serviços em termos de integração.

Em 2003 é aprovado o Decreto-Lei n.º 34/2003 sobre a entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros⁸¹. Com este novo Decreto são revogadas as AP e o Relatório de Oportunidades de Trabalho deixa de ter um carácter indicativo passando a imperativo, reforçando um progressivo e acelerado endurecimento das políticas de regulação dos fluxos migratórios. O próprio Alto-Comissário demonstra, nos meios de comunicação social, alguma apreensão face às limitações impostas por este Decreto-Lei, que vincula a imigração quase exclusivamente ao mercado de trabalho.

Ainda em 2003 é aprovado o Decreto-Lei n.º 40/2003, de 19 de Setembro, um acordo que veio permitir aos imigrantes portugueses no Brasil e aos

⁸⁰ O orçamento de estado para a imigração aumentou em 331%, se comparado com o ano de 2002.

⁸¹ Por sua vez, o Decreto Regulamentar n.º 6/2004 de 26 de Abril, virá regulamentar o regime jurídico consagrado.

imigrantes brasileiros em Portugal irregulares a possibilidade de regularizarem as suas situações⁸². Desta forma privilegia-se a legalização de imigrantes a partir dos seus países de origem, mediante a apresentação de um contrato de trabalho em Portugal.

Como já foi referido, neste contexto que vincula a imigração quase exclusivamente ao mercado de trabalho e dado o limitado número de medidas adoptadas visando a concessão de direitos de cidadania às populações imigrantes, abre-se, em 2004, ao abrigo do artigo 71.º do Decreto-Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril (regulamenta o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto) outro Período de Regularização de imigrantes extracomunitários⁸³, comumente conhecido como o «processo dos CTT». Os imigrantes que pudessem provar terem iniciado uma actividade profissional antes de 12 de Março de 2003 (data de entrada em vigor do referido Decreto-Lei) e tivessem descontos para a Segurança Social e IRS (de pelo menos 3 meses antes de 12 de Março de 2003), fizeram um pré-registo, através dos CTT, dirigido ao ACIME (segundo Fonseca, Malheiros e Silva [2005:20], foram enviados cerca de 40 mil pré-registos).

Ainda no mesmo ano foi reconhecido o direito ao trabalho dos cônjuges de titulares das AP, retirando-se, por outro lado, o direito ao abono de família por não serem considerados imigrantes com estatuto residente⁸⁴. Foi-lhes também reconhecida a livre circulação dentro do Espaço Schengen, por motivos de escala, de turismo ou devido à prestação de serviço a empresas estabelecidas em Portugal⁸⁵ (Matias, 2004:13).

Desta forma, o discurso sobre a integração, do XV Governo Constitucional, fica caracterizado como um simples contraponto face às medidas restritivas impostas à entrada de imigrantes.

82 Este acordo nasceu da aprovação, a 14 de Dezembro de 2000, pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Portugal e a República Federativa do Brasil. Este acordo foi aprovado por Decreto do Presidente da República n.º 79/2000, de 14 de Dezembro, ratificado por troca de instrumentos de 29 de Dezembro de 2000 e de 6 de Dezembro de 2001 e entrou em vigência em 5 de Setembro de 2001. Por sua vez, e na sequência deste Tratado, foi assinado o Acordo entre Portugal e a República Federativa do Brasil sobre a contratação recíproca de nacionais (que conhecemos por «Acordo Lula»). Foi aprovado por Decreto n.º 40/2003, de 19 de Setembro e entrou em vigor em 20 de Outubro de 2003.

83 O período de regularização esteve aberto durante 45 dias (entre Abril e meados de Junho 2004).

84 Decreto-Lei n.º 176/2003.

85 Decisão do Ministério da Administração Interna.

No âmbito do XVII (2005-) Governo Constitucional, foi aprovada, promulgada e publicada em Diário da República a nova Lei da Nacionalidade⁸⁶ – Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de Abril. Este novo diploma⁸⁷ facilita a aquisição da nacionalidade portuguesa por parte dos imigrantes, sobretudo dos que nasceram em Portugal. «Se, para a *terceira geração*, a concessão será automática, os da *segunda* poderão consegui-la desde que um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos»⁸⁸. A principal alteração, face à anterior Lei (Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de Agosto) é o reforço do critério de *ius solis* como critério de atribuição e aquisição da nacionalidade (retomando uma tradição legislativa abandonada em 1981). Assim, passam a vigorar os seguintes critérios:

- Atribui-se nacionalidade originária aos imigrantes de *terceira geração* (nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros que também já nasceram em Portugal);
- Atribui-se a nacionalidade originária aos imigrantes de *segunda geração* (nascidos em Portugal, filhos de estrangeiros), quando pelo menos um dos progenitores resida legalmente em Portugal há 5 anos (anteriormente 6 anos para nacionais dos PALOP e 10 anos para os demais; – todos os requerentes deveriam ser titulares de AR, sendo que agora qualquer título é válido);
- Concede-se o direito à nacionalidade por naturalização aos menores imigrantes de *segunda geração* (crianças nascidas em Portugal), cujos pais se legalizem e estejam legais há 5 anos ou que aqui concluam o primeiro ciclo do ensino básico;
- Admite-se a aquisição da nacionalidade por naturalização aos imigrantes de segunda geração (que aqui tenham nascido) quando atinjam a maioridade, tendo aqui permanecido nos últimos 10 anos (ainda que em situação irregular).

Outras alterações relevantes, face à anterior Lei são⁸⁹:

- O conceito de residência legal (...) passa a preencher-se com qualquer título válido e não só com a autorização de residência;
- A competência para os processos de naturalização passa de uma autoridade policial, o SEF, e passa para o Ministério da Justiça;

86 Com as abstenções dos partidos políticos Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) e do Bloco de Esquerda (BE). Os restantes partidos – Partido Socialista (PS), Partido Social Democrata (PSD), Partido Comunista Português (PCP) e Os Verdes.

87 Vem substituir a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, modificada pela Lei n.º 25/94, de 19 de Agosto e pela Lei Orgânica 1/2004, de 15 de Janeiro.

88 In Revista *Visão*, 23/02/2006.

89 In www.acidi.gov.pt.

- A união de facto com um português, judicialmente reconhecida, é equiparada ao casamento.

No que concerne o domínio legislativo, em 2006, merecem destaque o alargamento da *prestação social de abono de família a crianças e jovens*, assim como a atribuição do *subsídio de funeral*⁹⁰, a estrangeiros portadores de AP, portadores do título de protecção temporária e refugiados (Decreto-Lei n.º 41/2006 de 21 de Fevereiro⁹¹) e o alargamento da aplicação do *rendimento social de inserção* a titulares de AR, AP, vistos de trabalho e vistos de estadia temporárias, que tenham permanecido em Portugal nos últimos três anos (Decreto-Lei n.º 42/2006, de 23 de Fevereiro⁹²);

Tendo em conta a apresentação do Anteprojecto da Lei de Imigração, em Maio de 2006, e a aprovação da proposta de Lei, em Conselho de Ministros, a 10 de Agosto de 2006, foi dada no mesmo mês, por despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna, aos imigrantes pré-registados junto do ACIME, nova oportunidade para concluírem os seus processos de regularização (iniciados ao abrigo do Decreto-Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril).

A 18 de Dezembro de 2006, foi feita a apresentação pública de um Anteprojecto do Plano para a Integração dos Imigrantes (cuja discussão pública decorreu até 19 de Janeiro de 2007). Este Anteprojecto, ao identificar um conjunto de 123 medidas, consagra um enunciado de princípios políticos, constituindo-se enquanto programa de referência para o Estado e para a sociedade civil, no sentido de mobilizar os diferentes actores sociais perante o processo de integração dos imigrantes, na sociedade portuguesa. O conjunto das 123 medidas, pretende, a nível transversal, contribuir para a resolução de situações de racismo e discriminação, promover a igualdade de géneros e a cidadania, assim como, a nível sectorial, contribuir para uma melhor integração em áreas como sejam o trabalho, a saúde e a educação, envolvendo 13 Ministérios. O Plano para a Integração dos Imigrantes foi aprovado pela resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio de 2007.

Segundo dados disponíveis no *site* do ACIDI⁹³, em meados de Março de 2007, cem dias após a entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de Abril, já se tinham registado, junto do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

90 No caso da atribuição do subsídio de funeral esta aplica-se ainda a titulares de vistos de trabalho.

91 Altera do Decreto-Lei n.º 173/2003, de 2 de Agosto.

92 Altera o Decreto-Lei n.º 283/2003, de 21 de Maio.

93 Disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=1781>, consultado a 28/03/07.

(CNAI), nove mil pedidos para a obtenção da nacionalidade portuguesa, dos quais dois mil reuniam a totalidade dos requisitos legais. Note-se que ao abrigo da Lei anterior eram anualmente diferidos, em média, 1500 pedidos de nacionalidade. Da análise destes números sublinhem-se duas ideias: em primeiro lugar, o elevado número de interessados em adquirir a nacionalidade portuguesa e, em segundo lugar, a perspectiva do aumento exponencial do número de pedidos anuais.

A 10 de Maio de 2007 foi aprovada, no Parlamento, a nova Lei da Imigração, com os votos favoráveis do Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD)⁹⁴. Relativamente ao texto do Anteprojecto da Lei de Imigração⁹⁵, o Alto Comissário, na sua discussão pública, apelou à participação cívica no mesmo, classificando aquela como sendo uma «oportunidade de dispor de uma Lei melhor»⁹⁶. Esta abordagem pretendia que houvesse uma ampla participação no debate público, por parte de todos os agentes que interagem na questão da imigração, com especial destaque para as AI, ONG, paróquias, sindicatos e empregadores. Tal participação justifica-se, pela importância, importância e delicadeza que o tema envolve, e que é claramente visível na argumentação do Alto Comissário: «o processo de integração dos imigrantes deve envolver os próprios e a sociedade de acolhimento e não pode ser considerado como uma tarefa que possa ser atribuída unicamente ao Estado»⁹⁷.

O ministro de Estado e da Administração Interna, António Costa, declarava em Maio de 2006 que, «*os estrangeiros candidatos aos empregos disponíveis anualmente em Portugal e que possuam as qualificações adequadas vão passar a dispor de um visto de residência temporário*»⁹⁸. Esta nova Lei da Imigração estabelece igualmente um novo regime de vistos para a transferência de trabalhadores no âmbito de empresas de países da Organização Mundial do Comércio. Os menores nascidos em Portugal e que frequentem o primeiro ciclo do ensino básico, assim como os seus pais, vão poder obter uma AR. Será consubstanciado um título de residência de longa duração para quem esteja legal no país há cinco anos [actualmente a autorização de residência temporária é renovável ao fim de dois anos e, posteriormente, de três em três]⁹⁹. «*Vamos deixar de ter os actuais nove títulos [vistos] para dar lugar apenas à AR*»¹⁰⁰. Com a nova Lei, o Governo, mediante parecer da Comissão

94 Esta proposta de Lei da Imigração havia sido aprovada, em Conselho de Ministros, a 10 de Agosto de 2006.

95 Esteve em discussão durante trinta dias, a partir do final de Maio de 2006.

96 Disponível em <http://www.acime.gov.pt>, consultado a 31/05/06.

97 Ver nota de rodapé n.º 93.

98 Disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=1375>, consultado a 03/07/06.

99 In *Diário de Notícias*, 08/03/06.

100 Ver nota de rodapé n.º 95.

Permanente da Concertação Social, fixará anualmente uma bolsa com as oportunidades de emprego disponíveis. Por sua vez, também o IEFP passará a ter uma bolsa de emprego *on-line* para divulgar as ofertas de emprego. No entanto, as entradas continuarão a ser determinadas em função das necessidades do mercado de trabalho.

A 3 de Agosto de 2007 entrou em vigor a nova Lei de Estrangeiros – Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho – estabelecendo o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. A nova Lei, inserida num programa de reforma legislativa do domínio da imigração e asilo, estrutura-se em torno de quatro eixos prioritários – a regulação dos fluxos migratórios; a promoção da imigração legal; a luta contra a imigração clandestina e a integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Paralelamente, o diploma transpôs para a ordem interna várias directivas comunitárias, de entre as quais destacamos, o direito ao reagrupamento familiar, apoio em caso de trânsito e o estatuto de residência de longa duração.

Após o exposto poderá concluir-se que, se em relação ao controlo das entradas de estrangeiros em Portugal, a legislação nacional aplica as directivas comunitárias, nomeadamente as decorrentes do Acordo de Schengen, relativamente à sua integração na sociedade portuguesa, o Estado tem vindo a assegurar um conjunto significativo de direitos fundamentais, ao nível do acesso à educação, à saúde, à justiça, à Segurança Social, à preservação cultural e outros, decorrentes da Lei Fundamental. Desta forma, foi nossa preocupação elencar todos aqueles direitos que nos parecem ser as medidas mais importantes (de entre as que têm caracterizado as políticas para a imigração), desenvolvidas pelos sucessivos governos, desde 1974. Estas medidas, revestidas sob a forma de legislação, têm ido ao encontro das preocupações da sociedade civil e, de um modo muito especial, dos próprios interessados, por forma a garantir um processo mais célere e exequível na inserção dos imigrantes em Portugal.

CAPÍTULO IV – OS DIFERENTES ACTORES LOCAIS E AS POLÍTICAS LOCAIS DE INTEGRAÇÃO

Como já foi referido, as configurações que os movimentos associativos assumem numa determinada sociedade estão dependentes de dois factores: as características do próprio movimento migratório (apresentadas no capítulo III) e as estruturas de oportunidade criadas pela sociedade de acolhimento e colocadas à disposição desses imigrantes. Constituindo-se a questão de partida em indagar «Até que ponto as políticas locais configuram a acção colectiva dos imigrantes de Leste europeu, em Lisboa?», afigura-se de extrema importância dedicar aqui espaço às instituições envolvidas naquela(s) que se configure ser(em) a(s) política(s) local(s) e canais institucionais de participação criados na cidade, os quais possibilitam e fomentam a participação dos imigrantes da Europa de Leste, na sociedade portuguesa.

E para se estudarem a(s) política(s) local(s) que eventualmente moldem a acção colectiva imigrante é imperativo dedicar espaço à importância que o nível local desempenha, nos processos de inserção dos imigrantes na sociedade de acolhimento.

1. O LOCAL

Como já foi referido no capítulo III, a experiência de muitos países europeus vem comprovar que, nos processos migratórios, não raras vezes se verifica uma fixação, por parte do imigrante, mais prolongada do que este inicialmente esperava. Sendo agentes activos nos lugares de fixação, os imigrantes são também co-produtores de uma cultura local. Neste sentido e segundo Fonseca (2003:2), os processos de integração são processos de adaptação criativa ao quotidiano local e à (re)construção colectiva dos territórios onde vivem, envolvendo-se num processo de aprendizagens mútuas, entre quem já está estabelecido e quem está a estabelecer-se. Segundo Koff (2003 *apud* ACIME, Fonseca, 2003:110): «*Os regimes de incorporação locais têm maior impacto nos níveis de integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento do que os sistemas políticos nacionais*». Também Portes (1999) demonstra a importância das condições locais nos processos de incorporação, mediante três níveis: as políticas públicas, as condições do mercado de trabalho e as características das comunidades étnicas.

Nos processos de incorporação, o nível *local* torna-se um espaço altamente híbrido, onde os processos globais se misturam na produção de realidades políticas, sociais e culturais (Horta, 2002:153). Roque Amaro (1999 *apud* Godinho s/d, no prelo) define o *local* onde os imigrantes

residem como uma realidade geográfica onde se desenvolve um conjunto de «processos de mudança (...), lugares onde é possível estabelecer redes e solidariedade e de acção conjunta e detectar situações de pertença, que permitem às pessoas identificarem-se com uma história ou com um projecto comum». Neste âmbito e, sobretudo, em contextos de possíveis crises económicas¹⁰¹, gerir a multiculturalidade pela concretização de soluções mais integradas tem constituído um desafio incontornável para o poder central, materializado na crescente descentralização para o nível local, em todas as questões relacionadas com a imigração. A nível europeu, esta consciencialização tem sido objecto de estudos nas duas últimas décadas e tem resultado na produção de recomendações comunitárias e no fomento de parcerias transnacionais, entre vários «locais». Neste sentido, a actuação do Conselho da Europa¹⁰² reveste-se de extrema importância na aproximação do poder local (municípios) às questões da imigração.

A título de exemplo, refira-se que em 1983, a Sessão Plenária das Autoridades Locais e Regionais da Europa e o Conselho para a Cooperação Cultural, promoveram a Conferência «Cidade e Cultura» no seio da qual surgiu a *Declaração de Bremen*. Indo ao encontro das recomendações estabelecidas no documento, representantes de vinte e um municípios europeus acordaram o desenvolvimento e implementação de medidas mais efectivas conducentes ao estabelecimento da diversidade e democracia cultural. De entre essas medidas salientamos as seguintes:

- Fomentar fóruns para imigrantes;
- Apoiar (tanto financeiramente como a nível de infra-estruturas) a criação de associações de imigrantes;
- Criar departamentos locais informativos;
- Fomentar actividades em parcerias entre bairros/localidades;
- Ministrando formação de animadores sócio-culturais pertencentes às minorias como interlocutores, entre estas e o poder local.

A efectivação de tais recomendações materializava-se num capítulo chave: «A contribuição cultural das populações estrangeiras». Na sequência desta

101 Nestes contextos os imigrantes, sobretudo os indocumentados, tornam-se alvos vulneráveis de atitudes discriminatórias por parte de alguns sectores da população autóctone e de outros grupos de imigrantes que encaram os primeiros como potenciais concorrentes no mercado de trabalho e nos apoios concedidos pelas instituições de Segurança Social.

102 O Congresso do Conselho da Europa foi estabelecido em 1957, no seio da Conferência das Autoridades Locais da Europa. Tendo-se transformado em Sessão Plenária das Autoridades Locais e Regionais da Europa, deu lugar, em 1994, à Conferência das Autoridades Locais e Regionais da Europa – *Congress of Local and Regional Authorities of Europe* (CLRAE).

Declaração, a Divisão para a Acção e Políticas Culturais, do Conselho da Europa, estabeleceu o projecto «Cultura e Bairros» cujo objectivo visava o estudo pormenorizado de estratégias conducentes ao controlo das actividades culturais, por parte dos habitantes (incluindo imigrantes e minorias étnicas), num determinado espaço geográfico.

Quase uma década depois, em 1991, no âmbito da Conferência das Autoridades Locais e Regionais da Europa, intitulada «Para uma Nova Política Municipal na Integração Multicultural na Europa», foi elaborada a *Declaração de Frankfurt*. Esta Declaração, que contém uma secção com recomendações políticas, denominada «Participação Efectiva dos Imigrantes na Vida Política Local», contém os seguintes princípios:

- Dar voz aos imigrantes nos referendos;
- Integrar os conselhos consultivos (constituídos por imigrantes ou seus representantes), nos sistemas de decisão locais;
- Implementar o direito de voto nas eleições locais (para imigrantes que residam no concelho há um longo período de tempo);
- Facilitar a obtenção da dupla nacionalidade.

Após uma análise comparativa das recomendações e princípios contidos nos documentos supra-citados, podemos afirmar que, se em 1983 a *Declaração de Bremen* pretendia fomentar a integração social, através da salvaguarda dos direitos identitários e culturais dos imigrantes, em 1991, a *Declaração de Frankfurt* avançava para o fomento da integração e participação políticas desses imigrantes na sociedade de acolhimento. Este percurso evidencia as fases características dos percursos imigratórios e, em especial, a passagem da integração social e cultural ao desejo de participação nos processos de decisão política, em especial nos que digam directamente respeito aos imigrantes, à medida que aumenta o período de tempo de estabelecimento na sociedade de acolhimento.

Indo ao encontro de tais recomendações políticas e, ao mesmo tempo, atendendo à realidades locais em Portugal, desde 1993, vários municípios¹⁰³ – Lisboa (1993), Loures (1993), Amadora (1995), Santarém (2002) e Porto (2005) – têm reforçado a interacção com as suas populações imigrantes, nomeadamente, através da criação de estruturas que funcionem como órgãos consultivos para as políticas dirigidas aos imigrantes e minorias étnicas (Lisboa e Amadora) e pela introdução de departamentos directamente vocacionados para estas temáticas (Loures, Santarém e Porto) na orgânica municipal.

103 Principalmente os que têm a residir nos seus limites geográficos quantitativos consideráveis de imigrantes e minorias étnicas.

Em Lisboa, concelho sobre o qual incide o presente estudo, a criação, em 1993, a nível nacional, do primeiro Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas veio permitir a consubstanciação de medidas locais que visavam a integração das populações migrantes e minorias étnicas. Paralelamente, a implementação de tal medida veio também permitir a participação portuguesa em projectos transnacionais relacionados com a importância do poder local face à integração dos imigrantes. Assim, em 1997 Lisboa foi uma das cidades parceiras¹⁰⁴ do Projecto ***Local Integration Partnership Action*** (LIA), o qual decorreu entre 1997 e 1999. Indo ao encontro dos princípios fundamentais do trabalho desenvolvido pelo Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, esse projecto tinha ainda como objectivos a formação de mediadores culturais e a criação de uma exposição multicultural itinerante. Este Projecto culminou com um seminário em Lisboa, em Novembro de 1999, onde os vários parceiros transnacionais puderam conhecer o trabalho desenvolvido em Lisboa.

Acrescente-se que o projecto contou com observadores externos, pertencentes a Universidades portuguesas.

Em 2000, Lisboa, através do Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, voltou a integrar outro projecto transnacional¹⁰⁵, agora o Projecto ***Changing the Culture of the Organisation***, enquadrado num outro Projecto *Quartier en Crise*. Os objectivos fundamentais deste projecto passavam pela identificação e a troca de boas práticas, na prevenção e combate à discriminação, criando linhas de orientação comuns entre as várias cidades.

Não obstante as boas práticas implementadas pelo município de Lisboa, e outros, na realidade, no âmbito de um estudo publicado em 2002 pelo SOS Racismo, eram ainda numerosas as lacunas referentes ao conhecimento do impacto da imigração, a nível local por parte dos municípios, tanto em termos quantitativos como qualitativos, em especial no que diz respeito às relações entre imigrantes e autóctones e às medidas implementadas pelos municípios na promoção da incorporação dos imigrantes. Assim, no capítulo «O Papel das autarquias no processo de integração das comunidades imigrantes em Portugal», os dados obtidos reflectiam um desconhecimento quase generalizado, por parte dos municípios, em relação às temáticas em causa. Os levantamentos promovidos localmente eram incipientes e recentes, retratando, na maior parte dos casos, apenas as correntes migratórias mais recentes,

104 As outras cidades parceiras eram Barcelona, Bolonha, Bradford, Lisboa, Madrid, Palermo e Roterdão.

105 As outras cidades parceiras eram Anderlecht, Arhus, Bologna, Bradford, Charleroi, Southwark, Napoli, Sarcelles, Sheffield, The Hague e Torino.

nomeadamente a imigração brasileira e a proveniente da Europa de Leste. Globalmente, ficou patente a ideia do conhecimento parcelar dos municípios, relativamente às suas populações de origem estrangeira, e desconhecimento das estruturas associativas imigrantes, sendo que «*para a maior parte dos municípios, a imigração não é encarada como responsabilidade camarária, mas sim governamental (...)*» (SOS Racismo, 2002:301). Deste modo ficou patente a ideia da reactividade das políticas locais e dos canais institucionais para a imigração, a nível local.

1.1. Lisboa como *local* de fixação dos imigrantes da Europa de Leste

Não obstante a dispersão geográfica que tem caracterizado as vagas migratórias mais recentes, as cidades continuam a ser locais caracterizados por fortes concentrações de migrantes, tornando-se estas cada vez mais heterogéneas. Como relembra Fonseca (2003:109), «*à medida que se aprofunda o processo de globalização económica, continua a verificar-se uma forte metropolização das migrações internacionais e, conseqüentemente, as grandes metrópoles são cada vez mais multi-étnicas e multi-raciais*».

A escolha¹⁰⁶ da *cidade de Lisboa* como *local de destino e fixação* para alguns indivíduos pertencentes às comunidades de imigrantes da Europa de Leste prende-se, antes de mais, com uma escolha mais abrangente – a do país de destino. Se já referimos os motivos que tornavam a emigração, na Europa de Leste, uma solução para a conjuntura do momento, importa agora dedicar um olhar mais aprofundado aos motivos que tornaram Portugal um destino atractivo.

A entrada de imigrantes em Portugal foi estimulada em finais dos anos 90, por uma conjuntura favorável à obtenção de um emprego em sectores intensivos em mão-de-obra, nomeadamente na construção civil e obras públicas, resultante da obtenção de Fundos Comunitários para a construção de infra-estruturas (Pires, 2002:163) e ainda pelas possibilidades de regularização extraordinária introduzidas com a figura jurídica da AP, ao abrigo da Lei n.º 4/2001- de 10 de Janeiro. A um nível mais abrangente, a entrada em vigor da Convenção de Schengen já havia feito cessar a exigência de consulta prévia obrigatória para a concessão de vistos aos nacionais de alguns países da Europa de Leste, nomeadamente, a Rússia, Ucrânia e Roménia (Malheiros e Baganha, 2001). Estes factores foram reiterados nas respostas aos nossos inquéritos, nomeadamente na seguinte constatação:

106 Não sendo aqui sede para discutirmos os percursos migratórios destas populações, não queremos deixar de referir que estas podem não ter sido escolhas no sentido lato da palavra. Podem, antes, ter constituído uma solução *a posteriori* de outros factores.

«É mais cómodo e fácil ficar em Portugal, porque existia na altura o processo de legalização, habitualmente não existem controlos de documentação pela polícia, são poucos os processos de expulsão e o povo português, em certos aspectos do seu carácter, é muito parecido com o povo russo e conseqüentemente com os povos que cresceram sob a influência russa». (Casa da Rússia)

Enquanto local sobre o qual incidiu o estudo aqui apresentado, caracterizaremos brevemente a cidade, sob os pontos de vista humano e geográfico.

Pela sua fundação, localização geográfica, epicentro dos descobrimentos marítimos e de um vasto império, desde o século XV, a cidade de Lisboa apresenta-se, desde então, como uma cidade híbrida, conciliando uma identidade de capital atlântica com um carácter marcadamente multicultural, resultante da presença de imigrantes das mais diversas proveniências. Lisboa, simultaneamente a capital do país desde 1225 e a maior cidade de Portugal, situada no estuário do rio Tejo, é também, a capital do distrito de Lisboa, da região de Lisboa, da Área Metropolitana de Lisboa, e é ainda o principal centro da sub-região da Grande Lisboa. Esta centralidade, no quadro nacional, impele a que tenha uma economia, maioritariamente, concentrada no sector terciário. A cidade tem cerca de 564.477 habitantes (dados 2001), mas a sua área metropolitana tem cerca de 2,6 milhões¹⁰⁷. O limite da cidade, que corresponde ao seu Concelho, possui 83,84 km² de área. A densidade demográfica é de 6 518,1 hab. /km². O concelho subdivide-se em 53 freguesias e está delimitado, a Norte pelos municípios de Odivelas e Loures, a Oeste por Oeiras, a Noroeste pela Amadora e a Leste e Sul pelo estuário do Tejo. Através do estuário daquele rio, a cidade fica ligada aos concelhos da margem Sul: Almada, Seixal, Barreiro, Moita, Montijo e Alcochete. Enquanto cidade capital, privilegiada por estar servida de redes de transportes e boas acessibilidades, encerra em si a primeira expectativa para qualquer imigrante – a de ser aqui mais fácil encontrar trabalho. Como se pode ler na citação seguinte:

«As cidades têm constituído ao longo de gerações os principais destinos dos imigrantes. A percepção de que as maiores e melhores oportunidades de sucesso económico e social estão nas cidades conduz até estes espaços milhões de trabalhadores que procuram triunfar na sua aventura migratória» (Esteves, 2004:35)

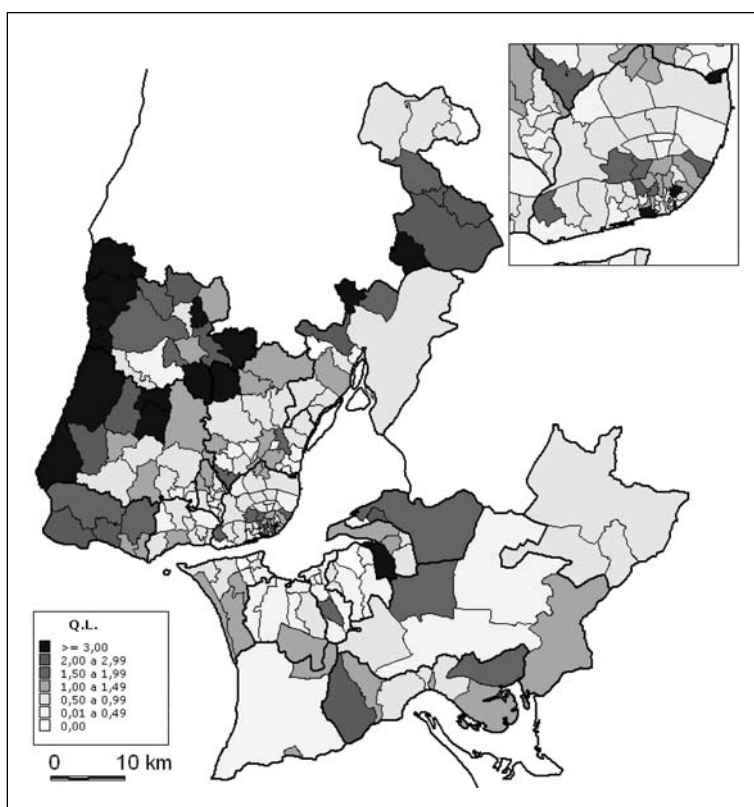
E aquela expectativa aplica-se tanto aos trabalhos mais qualificados como aos que menos requisitos exigem. É ainda de salientar que, caso as expectativas

107 Dados disponíveis em <http://.pt.wikipedia.org/wiki/Lisboa>, consulta a 06/02/07.

do migrante não venham a ser concretizadas, é também este o local onde está sediado o maior número de instituições de solidariedade social.

Uma vez que o desenvolvimento de Lisboa ultrapassa a própria cidade e implica diversos núcleos suburbanos, cuja população cresce vertiginosamente, existe consensualidade, entre os entrevistados, relativamente ao facto de, o número de imigrantes da Europa de Leste ter uma expressão relativamente reduzida nas freguesias da primeira e segunda coroa suburbanas, estando no entanto, concentrados em freguesias mais distantes do centro da cidade, o que se verifica em concelhos limítrofes, alguns dos quais ainda marcadamente rurais – Sintra, Mafra, Azambuja, Montijo, Alcochete e Setúbal¹⁰⁸ (Fonseca, 2003b).

Figura 2 – Principais áreas de residência dos imigrantes da Europa de Leste, na Área Metropolitana de Lisboa



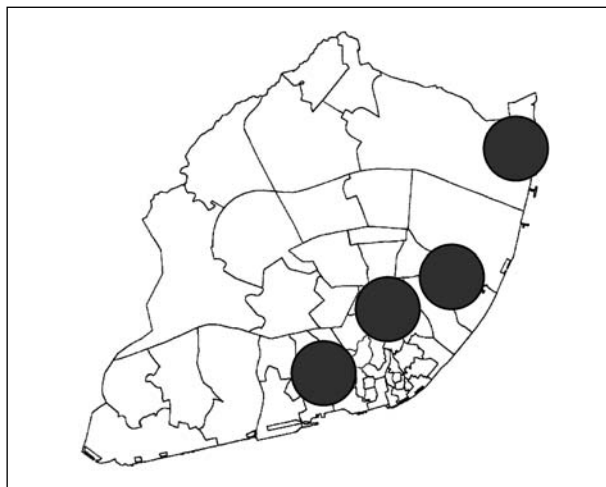
Fonte: Fonseca, 2003, *in* <http://www.ceg.ul.pt/mcm/ICongressoLF.htm>

108 Aproximam-se em alguns aspectos do padrão de distribuição geográfica dos brasileiros.

Dentro da cidade, a fixação dos imigrantes da Europa de Leste apresenta alguma expressividade nos bairros históricos, em redor do centro da cidade. Na globalidade, os entrevistados apontam para números que variam entre os 30 e os 40 mil imigrantes de Leste, nesta zona da Área Metropolitana de Lisboa.

O nosso entrevistado da SOLIM afirma que, nas zonas antigas da cidade (*e.g.* Alfama e Bairro Alto) é possível encontrar números consideráveis da Europa de Leste. Na CAIS foram-nos indicadas as zonas do Martim Moniz e Arroios como sendo aquelas que mais imigrantes de Leste concentram, sobretudo em quartos alugados de pensões.

Figura 3 – Principais áreas de residência dos imigrantes da Europa de Leste, na cidade de Lisboa



Fonte: figura elaborada com base em dados recolhidos no decorrer das entrevistas aplicadas no âmbito deste estudo.

A nível da sua concentração habitacional os romenos são identificados, segundo os entrevistados da SOLIM e da Associação Romenos e Moldavos, sobretudo na zona de Moscavide. É também digno de referência um facto sobejamente comentado pelos entrevistados – as comunidades russas, ucranianas e moldavas estão mais próximos entre si e mais concentrados no concelho de Lisboa pelo facto de, terem também, como factor de união, a língua russa, enquanto língua franca. Poderá ser também este um dos factores explicativos de um maior afastamento do centro da cidade por parte dos romenos, não obstante a sua concentração grupal interna: «*Os romenos são os que apresentam alguma dimensão*

gregária, também devido à sua comunidade cigana.» (Vereador da Acção Social, CML)

Uma vez que o fenómeno da imigração, ao qual urge dar respostas, se faz sentir num espaço bem delimitado, seria esperado que se tornasse objecto da acção política local. Os processos de decisão política integram hoje, e em Lisboa particularmente, um conjunto de actores sociais mais alargado do que em décadas precedentes, o que aponta para uma progressiva politização desses mesmos actores, tendo-se alargado a base das lógicas governativas, pela introdução da perspectiva «*bottom-up*» à «*top-down*» (cf. o capítulo II). Segundo Cordeiro (2004:28), «*a decisão política pode resultar de um processo complexo de negociação em rede, que conta com a participação de diferentes actores, como sejam partidos políticos, sindicatos, associações de imigrantes, municípios, ONG locais, representações sectoriais do poder central, etc.*».

É neste contexto que se situa o estudo empírico desenvolvido neste capítulo, acerca das políticas locais de incorporação e os actores sociais que as têm levado a cabo. Dividimos a análise das políticas de incorporação em Lisboa, em duas vertentes – políticas autárquicas e políticas locais, levadas a cabo por outros actores sociais, locais e nacionais, tanto de direito público como privado, com os quais a autarquia estabelece relações de colaboração protocolares ou informais. Este aspecto será fulcral, na medida em que delimita as políticas autárquicas formais das demais políticas locais (cf. Cordeiro, 2004).

2. ACTORES SOCIAIS LOCAIS – INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

A autarquia de Lisboa será o ponto de partida desta pesquisa. Contudo, para se analisarem as políticas do município importa recuar no tempo e fazer uma breve retrospectiva acerca da evolução do poder local em Portugal, de modo a enquadrarem-se as competências que esse poder chama a si.

2.1. Poder local em Portugal

As atribuições e competências actuais das autarquias, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, estão relacionadas com o desenvolvimento sócio-económico, o ordenamento do território, o abastecimento público, o saneamento básico, a saúde, a educação, a cultura, o ambiente e o desporto (AAVV, 2006b:8).

Em Portugal, as formas de organização autárquica das comunidades locais remontam à Idade Média (Medeiros, 1991:37-38). Contudo, a actual organização democrática local é relativamente recente, tendo sido consagrada na Constituição de 1976. Segundo a Lei Fundamental, a organização do Estado «compreende a existência de autarquias locais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos das respectivas populações» (AAVV, 2006b:8). No continente, as autarquias são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas (estas últimas ainda por instituir). Actualmente existem em Portugal 308 autarquias.

Para além da consagração constitucional, que marcou o início da descentralização do sistema administrativo, a autonomia dos governos locais conferiu-lhes a possibilidade de disporem de poderes tributários bem como lhes permitiu a realização das primeiras eleições autárquicas (1977), tornando-se estes factores determinantes para a implementação da nova sociedade democrática (Horta, 2004:76 e Cordeiro, 2004:32).

O quadro institucional do poder local começa a delimitar-se nos anos imediatos à revolução de 1974, através da publicação de diplomas fundamentais. Em 1977, o Decreto-Lei n.º 79/77 definiu a totalidade das competências municipais, em torno de quatro grandes áreas, nomeadamente, a administração e as próprias propriedades locais, a cultura, a assistência pública e os serviços públicos. Segundo Cordeiro (2004:145), o primeiro passo em direcção a uma autonomia das autarquias viria a ser dado em 1979 com a aprovação da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro).

Pese embora a legislação de 1977 e 1979, o período que medeia entre 1974 e 1983, foi considerado o «grau zero do poder local», uma vez que a intervenção das autarquias se revestiu de um carácter imediatista, em que «a urgência de fazer» suplantou a importância de reflectir sobre o sentido e o alcance da própria acção (Cordeiro, 2004:143).

Para colmatar o vazio institucional sentido na definição de competências e atribuições autárquicas, foi aprovado em 1984, através do Decreto-Lei n.º 199/84, o regime que circunscreve os campos de actuação diferenciada da Administração Central e Local, no que diz respeito a despesas públicas – saúde, educação, desporto, ambiente, protecção pública, desenvolvimento, emprego, formação profissional e acção social. É, pois, clara a importância que as referidas acções têm na qualidade da vida do munícipes e na coesão do tecido social concelhio. O papel da Administração Local, na prestação de serviços básicos, através dos subsídios concedidos pela Administração Central, é reconhecido como um pilar do sistema social nacional (Fon-

seca, 2003). Neste contexto, e muito concretamente no âmbito da acção social, os municípios passam a participar, em parceria com outras instituições de solidariedade e com a Administração Central, em programas e projectos, designadamente nos domínios de combate à pobreza e exclusão social (Leirão; Pinto, 2003:8, *apud* Cordeiro, 2004:147).

Perante este quadro, começavam a verificar-se cada vez mais transferências de competências do centro (Administração Central) para a periferia (Administrações Locais), sem que estas transferências fossem acompanhadas por instrumentos e meios adequados (Cordeiro, 2004:139). A título ilustrativo, note-se que, em relação à dotação financeira, desde a sua institucionalização, o poder local continua na dependência das transferências realizadas pelo poder central, através dos orçamentos de Estado, não obstante a possibilidade de, localmente, se poderem angariar recursos próprios, mediante a tributação directa.

Muito embora as obrigações autárquicas para com a questão da imigração sejam limitadas – a imigração era sistematicamente tratada no âmbito da Acção Social, não existindo uma abordagem integrada da questão nas suas mais diversas vertentes – estas instituições têm tomado algumas medidas relevantes, em prol da integração dos imigrantes, nomeadamente a partir de 1993, com a criação do Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, no município de Lisboa, e do Gabinete para os Assuntos Religiosos e Sociais Específicos (GARSE), no município de Loures.

Em 1995 surge o Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e Imigrantes, no município da Amadora. O município de Santarém conta desde 2002, com o Gabinete de Ajuda aos Imigrantes e Minorias Étnicas e, em 2005, foi criado o Conselho Municipal das Comunidades do Porto, no município do Porto. Estas estruturas fornecem apoio técnico e logístico às iniciativas tomadas pelos imigrantes, especialmente pelas AI, e são um canal de comunicação entre estas últimas e os vários departamentos locais.¹⁰⁹

Segundo Fonseca (2003), as razões subjacentes ao desenvolvimento de tais estruturas prendem-se com factores da seguinte ordem:

- Número de imigrantes residentes no concelho;
- Reconhecimento da existência de problemas sociais enfrentados por estas populações;
- Partido político na presidência do município.

109 Rosana Albuquerque e Ana TEIXEIRA, «*Active Civic Participation of Immigrants in Portugal*», *Country Report prepared for the European research project POLITIS*, Oldenburg, 2005, www.uni-oldenburg.de/politis-europe, p. 17, consultado a 25-05-2005.

Deste modo ficou demonstrada a supremacia incontornável do *local* nesta matéria, de quem o representa localmente, e também dos actores sociais que aí trabalham, em detrimento do poder central.

Em virtude da importância da cidade de Lisboa, enquanto local de fixação e mercado de trabalho privilegiados, e também pelo facto de ter sido esta a autarquia portuguesa, onde foi criado o primeiro Conselho Municipal, analisaremos de seguida, e com particular destaque, as políticas locais e os canais institucionais que a cidade, através dos seus actores sociais, tem criado, e as suas funcionalidades, em prol da população imigrante da Europa de Leste

2.2. O Poder Local em Lisboa – o Município

2.2.1. *O despertar da década de 90 de 1900 – rumo a uma política local para imigração*

No concelho de Lisboa, o contexto que determinou a criação de políticas e estruturas locais formais para a integração e participação formal dos imigrantes na sociedade local (e nacional), no início dos anos 90, relaciona-se de forma íntima com a conjuntura social que se fazia sentir nesta cidade, habitada por imigrantes das mais diversificadas origens, mas sem estruturas formais para os receber e/ou integrar. O peso numérico das comunidades imigrantes instaladas na cidade, e suas periferias, a falta de referentes simbólicos e os problemas de exclusão social que lhes estavam subjacentes, na maior parte das situações, motivaram movimentos sociais dinâmicos – *e.g.* as AI – ávidos na luta social pela adopção de medidas mais «sensíveis» às necessidades dos imigrantes. Dignas de referência são também a formação e sensibilização para a problemática, tanto por parte do Dr. Jorge Sampaio¹¹⁰, então presidente da Câmara Municipal de Lisboa, como do Dr. Anselmo Aníbal, então vereador da Acção Social, motivações sublinhadas no decorrer das entrevistas realizadas no Departamento de Acção Social, da CML.

Neste contexto de pressão social, devido à tomada de consciência da «problemática da imigração» por parte, tanto pelas AI, como por outros actores da sociedade civil, foi criado em 1993 o primeiro Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, em Lisboa.

Também o assassinato do jovem africano Alcino Monteiro, em 1996, por um grupo de *skin-heads*, em Lisboa, veio contribuir para a inflamação do

110 O Dr. Jorge Sampaio foi presidente da CML nos mandatos de 1989-1992 e 1993-1996.

clima de suspeição, entre as comunidades imigrantes e a comunidade autóctone, daí emergindo, de uma forma sem precedentes, o papel mediador desempenhado pelas AI, junto das respectivas comunidades. Já em 1997 é colocada à disposição da população imigrante da capital mais uma infra-estrutura institucional com a inauguração do Centro de Recursos Multicultural¹¹¹.

Dada a natureza conjuntural dos acontecimentos, e como se poderá constatar na seguinte afirmação, os entrevistados recordam e caracterizam, os finais da década de 90 como um período próspero e dinâmico na produção de espaços e lugares de reflexão e troca de ideias, referentes a esta temática:

«Nas reuniões do Conselho e em outras actividades de carácter mais informal para além dos membros do Conselho apareciam jornalistas, escritores, pintores das diferentes culturas e ligados às diferentes associações (...) foram feitas várias actividades, foi um período muito produtivo (...)» (Entrevista CML).

2.3. O reforçar das políticas e canais institucionais nos anos 90 de 1900

2.3.1. O Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas

Este órgão consultivo, institucionalizado em 1993¹¹², tem como objectivo «garantir a participação das comunidades de imigrantes e das minorias étnicas nas políticas que se dirigem à sua integração na sociedade» (Diário Municipal, n.º 16596, de 1 de Abril de 1993). As actividades do Conselho Municipal têm como princípios fundamentais, a defesa dos direitos das minorias, a promoção da sua inclusão social e o combate à xenofobia, respeitando a identidade própria de cada comunidade através do estabelecimento de um diálogo intercultural. Ao Conselho compete, dar pareceres sobre as políticas de integração social das comunidades, propor acções de intervenção social, assegurar a coordenação de acções desenvolvidas pelo município, e articulá-las com outras instituições, propor iniciativas concertadas, ser um canal de informação, e ainda prestar esclarecimento acerca dos direitos e deveres destas comunidades,

111 A criação deste Centro resultou do projecto «Local Integration Partnership Action» (LIA) – enquadrado no movimento das Eurocidades.

112 O Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas foi criado através da Proposta 55/CM/93 (Deliberação n.º 455/AML/93), tendo sido publicado no Diário Municipal, n.º 16596, de 1 de Abril de 1993.

levando para tal à prática diversas acções de formação. Este órgão reunia trimestralmente, por convocação do seu presidente¹¹³, e recebia apoio técnico do Departamento de Acção Social.

Numa lógica de aproximação às comunidades que representavam, as reuniões feitas inicialmente nos Paços do Município, passaram, por iniciativa da vereadora Maria Calado, a ser realizadas em algumas das sedes das AI.

Entre 1994 e 2001, o Conselho desenvolveu várias actividades, das quais destacamos as seguintes:

1994

- Comemoração do Dia Mundial da Criança;
- Colóquio Minorias Étnicas – a participação da vida na cidade.

1995

- Estudo sobre a integração das crianças de minorias étnicas nas escolas do 1.º ciclo do ensino básico, em colaboração com o Departamento da Educação e juventude da CML;
- Colóquio «Diferentes entre Iguais»?
- Conferência «Um Diálogo Europa-África, as potencialidades económicas do continente africano».

1996

- Filme/documentário Lisboa Africana;
- Concurso de design Lisboa, Espaço para Todas as Culturas;
- Apoio ao Processo de Regularização Extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos.

1997

- Projecto *LIA*.

2000

- Projecto *Changing the Culture of the Organisation*.

113 O Conselho é composto pelo vereador da Acção Social, que preside; um representante a eleger pela assembleia municipal; um representante de cada associação das comunidades e dois cidadãos de reconhecido mérito na área, nomeados pelo presidente do Conselho.

2.3.2. *Centro de Recursos Multicultural*

Resultante do *Projecto LIA*, enquadrado no movimento das Eurocidades, o Centro de Recursos Multicultural é uma infra-estrutura, sita no Equipamento Social Polivalente do Bairro Padre Cruz¹¹⁴ em Lisboa, que foi inaugurada em 1997.

Este é um espaço de vivência multicultural, com um centro de documentação, vocacionado para estudantes e investigadores, recursos técnicos multimédia e acesso à Internet e onde também se realizam acções de formação.

Entre 1997 e 2001 foram aqui realizadas acções de formação nas seguintes áreas: Cidadania Europeia e Legislação para Imigrantes; Introdução à Cidadania Intercultural; Introdução ao Crioulo de Cabo Verde, Inglês I, II e III e Iniciação à *Internet*.

2.4. O novo milénio – *Stand-by* das políticas e dos canais institucionais

Nas eleições autárquicas de Janeiro de 2001¹¹⁵, com a vitória do PSD e, seguindo os trâmites legais, as vereações são alteradas. Segundo alguns entrevistados, o afastamento da vereadora Maria Calado iria iniciar uma época de abandono e inactividade do Centro de Recursos Multicultural, sendo de registar que o Conselho Municipal apenas reunirá uma única vez durante esse novo mandato.

Em Setembro do mesmo ano, devido a uma informação interna dirigida aos serviços competentes, na qual era sublinhada a falta de directrizes para o Centro de Recursos, o mesmo viu as suas actividades suspensas. Segundo uma entrevistada, foram nesses meses que antecederam o encerramento do Centro de Recursos que os primeiros (e poucos) imigrantes da Europa de Leste lá começaram a dirigir-se, sobretudo para acederem à *Internet*, como forma de comunicação com os seus países de origem. Neste contexto de inactividade, as AI da Europa de Leste, que começavam a surgir nessa altura, nunca terão tido a oportunidade de integrar ao Conselho Municipal nem desenvolver actividades no Centro de Recursos Multicultural.

114 Inclui um auditório, com capacidade para 184 pessoas, o qual pode ser requisitado por Associações de Imigrantes.

115 O Engenheiro Santana Lopes foi presidente da CML entre 2001 e Julho de 2004 e entre Março e Outubro de 2005. Entre Julho de 2004 e Março de 2005 a presidência esteve a cargo do Engenheiro Carmona Rodrigues.

Em 2003, tendo em conta que o número de imigrantes continua a aumentar, e as suas origens a diversificar-se, a edilidade participou na organização da 5.ª Festa da Diversidade¹¹⁶, tendo em vista a promoção da ideia da «Lisboa multicultural». Neste acontecimento social, as diversas comunidades participantes puderam dar a conhecer, e mesmo fomentar, aspectos vários das suas culturas – música, dança, artesanato, gastronomia, etc.

Em resumo, a política multicultural, característica da cidade de Lisboa durante os anos 90 do século XX, parece assim ter dado lugar a um vazio institucional, no que concerne a matérias relacionadas com a imigração, tanto pela falta de nova produção legislativa, como pela aplicação da já existente, passando pela inoperacionalidade que caracterizou os canais institucionais existentes, no período que medeia entre 2001 até finais de 2004. Apesar de esta inactividade poder estar, de alguma forma, relacionada com as alterações verificadas a nível da presidência do município, durante este período, ela ficou também inevitavelmente ligada, segundo as palavras de um entrevistado, a diferentes sensibilidades, perante as matérias em questão:

«Durante quatro anos a incompetência do Santana Lopes e assessores, a Helena Lopes da Costa, não deu. Com a Ana Godinho houve trabalho. Parece que agora outra vez está a encaminhar-se. O Conselho parou porque também os dirigentes da maioria das Associações não faz nada. Houve uma dinâmica interessante tempo do Conselho Municipal, em que todos trabalhavam, mas depois...»

2.5. Rumo a uma nova dinâmica?

Com a nova edilidade eleita para o mandato 2006/2010 é levado à prática um ponto que constava do programa eleitoral do Dr. Carmona Rodrigues (ponto n.º 124), que tem por base a necessidade verificada da constituição de um Gabinete de Apoio a Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes. No mesmo ponto uma das alíneas refere-se também à reactivação do Conselho Municipal. Contudo, e segundo a nossa entrevistada, este é um tema que continua a ser delicado, pois «o problema é que o Conselho Consultivo, para além de um órgão consultivo, como o próprio nome indica, às vezes é também político e isso gera alguma confusão no seu funcionamento, dependendo da conjuntura política do momento...»

116 Esta festa decorreu durante o mês de Junho de 2003.

Efectivamente o Gabinete de Apoio a Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes foi criado em Abril de 2006, através do Despacho n.º 153/P/2006¹¹⁷. Este Gabinete¹¹⁸, na dependência directa da presidência, tem como objectivos os seguintes: a centralização das informações, actualmente dispersas por vários departamentos camarários, de forma a dar respostas mais céleres; a concertação de esforços, através do estabelecimento de parcerias e protocolos entre entidades públicas e privadas, para uma maior desburocratização do processo de integração na sociedade; a promoção da formação profissional, tendo subjacente o ensino da língua portuguesa, em parceria com algumas Juntas de Freguesia; a definição de estratégias de apoio às AI e ainda o apoio a toda a acção do Conselho Municipal, «para debate e acompanhamento dos planos de acção definidos para cada caso, em articulação com a Rede Social da cidade de Lisboa (...)» (Programa eleitoral¹¹⁹).

Como foi já referido anteriormente, as grandes cidades são percebidas, pelos imigrantes, como detentoras de mais e melhores oportunidades de inserção laboral, sendo também aqui, como constata o vereador da Acção Social, da CML, que estão concentrado um maior número instituições de solidariedade social: «*E Lisboa tem um bocadinho esta atitude: de acolher no sentido de apoiar. É em Lisboa que estão as respostas, não só institucionais mas também o apoio ao limite de rua.*» Não sendo aqui espaço para uma reflexão mais detalhada acerca das infra-estruturas e serviços prestados pelo Departamento de Acção Social da Câmara Municipal de Lisboa, refiram-se apenas o trabalho desenvolvido pela Junta de Freguesia de Benfica¹²⁰, a Rede Social¹²¹ e os Centro de Acolhimento nocturnos¹²², todos, ser-

117 Tendo sido o Despacho publicado no Boletim Municipal da CML, n.º 635, de 20 de Abril de 2006.

118 Coordenado pelo Comandante António Homem de Gouveia.

119 As matérias constantes do ponto n.º 124 do programa eleitoral do Dr. Carmona Rodrigues foram gentilmente cedidas aquando de uma das entrevistas realizadas no Departamento de Acção Social, na Câmara Municipal de Lisboa.

120 A Junta de Freguesia de Benfica assumiu o funcionamento do Centro «Em Cada Rosto... Igualdade», passando assim a ter um leque mais diversificado de serviços de apoio à comunidade.

121 Criada, em 1997, através de uma resolução do Conselho de Ministros, a Rede Social surgiu num contexto de políticas sociais activas de mobilização e responsabilização da sociedade civil, tendo como objectivos a erradicação da pobreza e da exclusão social, através de acções concertadas entre parceiros públicos e privados. A 18 de Abril de 2006, e à semelhança do que já acontecia em outros 274 concelhos nacionais, a cidade de Lisboa passou também a ter uma Rede Social. O protocolo de instituição foi assinado entre a CML, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa.

viços e infra-estruturas dos quais têm beneficiado alguns imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa.

Em 2006, aquando da realização de uma entrevista junto do Centro de Recursos Multicultural (reestruturado entre 2002 e 2003) apurou-se que este espaço promovia e estava empenhado no desenvolvimento das seguintes actividades e projectos:

- A criação de um CLAll, através de um protocolo entre a CML e o ACIDI, instalado no Centro de Recursos e a funcionar desde Novembro de 2005. Este espaço traduz-se num gabinete de informação jurídica que, segundo o nosso entrevistado, «tem sido utilizado pelos imigrantes de Leste, essencialmente para esclarecimentos acerca dos processos de regularização¹²³ e também tivemos grande afluxo destes imigrantes aquando de uma apresentação sobre a Lei da Nacionalidade e acesso à Educação»;
- A integração da CML como parceira formal na Acção 3 do Projecto «Migrações e Desenvolvimento» da iniciativa comunitária EQUAL, por proposta, à Câmara, por parte da Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Para as promotoras do projecto, nossas entrevistadas no CRM, «trata-se de uma iniciativa de natureza transnacional, que tem por objectivo promover uma cultura de convivência e de diálogo intercultural entre todos os cidadãos», contribuindo, ao mesmo tempo, para a não discriminação daqueles bem como a sua inclusão na sociedade portuguesa. Assim, o resultado foi o «Espaço Cidadania», cujo objectivo é a implementação de um espaço de atendimento integrado, descentralizado e personalizado, para o cidadão imigrante. Aproveitando o CLAll, já implantado, pretende-se alargar o seu âmbito, utilizando o actual gabinete jurídico para âmbitos mais vastos e mais diversificados, tais como: a divulgação informativa; a avaliação, encaminhamento e acompanhamento de situações várias; apoio a cidadãos estrangeiros, ao nível da regularização e documentação; apoio à inserção sócio-profissional e ainda o apoio a cidadãos portugueses que desejem trabalhar no estrangeiro;

122 Inseridos no Departamento de Acção Social da CML, os Centros de Acolhimento destinam-se a ser utilizados por pessoas carenciadas (desempregadas e sem habitação própria), que apresentam dificuldade de inserção social. Em Lisboa podemos encontrar o Centro de Acolhimento do Beato-Vitae, o Centro de Acolhimento Temporário de Xabregas, o Abrigo da Graça (parceria AMI-CML), o Centro de Abrigo do Arco do Carvalhão (Casal Ventoso) e o Centro Pedro Arrupe, inaugurado a 4 de Maio de 2006.

123 Dos 50 atendimentos efectuados desde Novembro de 2005, 3 foram a ucranianos, 4 a búlgaros, 3 a indianos e os restantes a cidadãos brasileiros e dos PALOP.

- A integração no Projecto «Success Through Migration» (INTI), sendo este um projecto financiado pela UE, que prevê a comparação de procedimentos para a integração de indivíduos altamente qualificados, quer nacionais quer de países terceiros, bem como a identificação de modelos de sucesso, articulando, em simultâneo, as necessidades daqueles quadros com as necessidades do mercado de trabalho da UE. As actividades que decorreram nas quatro capitais a trabalhar em parceria – Berlim, Roma, Varsóvia e Lisboa – serão divulgadas através de *workshops*, conferências e documentos, daí resultantes. O objectivo final é o desenvolvimento, em comum, por peritos de modelos de boas práticas, com a compilação de todo o material produzido num documento final – O Manual de Boas Práticas – que deverá chegar a outros países, por forma a vir a aumentar o número de países interessados, logo parceiros envolvidos;
- A constituição de um órgão consultivo, na dependência do Vereador da Acção Social, Dr. Sérgio Lipari, chamado informalmente «Senado», que teria em vista o desenvolvimento de actividades culturais no Centro de Recursos. Este «Senado», constituído por algumas AI, tem por objectivo dinamizar o espaço do Centro de Recursos, através da programação de eventos culturais.

Com base no estudo efectuado relativamente às políticas locais e canais institucionais públicos, no concelho de Lisboa, e também através das conclusões das entrevistas realizadas, somos levados a concluir que, a intervenção autárquica nas áreas da imigração, tem sido maioritariamente desenvolvida de forma indirecta, via institucional, o que é claramente visível através da seguinte afirmação:

«A cidade baseia-se muito em instituições. Temos 400 instituições. Quer a CML quer o Estado não precisaram de tomar a iniciativa porque, algumas destas instituições já o tinham feito. (...) A CML patrocinou instituições ligadas aos imigrantes. Na CML somos subsidiários de instituições que são promotoras.» (Departamento de Acção Social, CML)

Não obstante a criação do Gabinete de Apoio a Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes), a filosofia da CML continua a passar pela aposta em protocolos de responsabilidade:

«(...) Estamos a pedir permuta social (temos de aferir o resultado de qualquer apoio), partilhar os recursos, unir esforços e ver o que já

está no terreno (apesar da inculturação entre etnias também não ser fácil). A CML tem tido esta preocupação, mais do que o Estado, mais do que a Segurança Social» (Departamento Acção Social, CML).

Essa intervenção traduz-se, no apoio às instituições parceiras do Plano LX¹²⁴ (e.g. JRS e CEPAC), no apoio a manifestações públicas (Festa da Diversidade, «Natal dos Ucrânicos»), e na cedência de espaços e equipamentos, entre outros. No entanto, apesar destes apoios, várias ONG, com as quais a CML estabeleceu protocolo, principalmente no ano de 2004 - «*aquando da vaga de frio, pois apercebeu-se que a maioria dos sem-abrigo eram imigrantes de Leste*» (entrevista CEPAC), lamentam o facto de o peso social, e responsabilidade, que lhes recai no âmbito do seu trabalho não ser acompanhado pela indispensável e adequada capacitação financeira.

É perante a constatação da ausência e inoperacionalidade quase totais das políticas e canais institucionais públicos locais, para as questões relativas à imigração, durante um período aproximado de quatro anos (2001-2005), correspondente a um espaço de tempo com um elevado número de entradas, e fixação, de imigrantes de países da Europa de Leste, que se afigura pertinente colocar a seguinte questão:

«Que instituições, e que canais, terão, efectivamente, sido colocados à disposição dos imigrantes da Europa de Leste na cidade de Lisboa, na senda da sua integração na sociedade de acolhimento?»

É, pois, determinante questionar o surgimento dos diferentes agentes institucionais, que têm vindo a representar os interesses dos imigrantes. Esta representação tem sido levada a cabo por instituições da sociedade civil, nomeadamente de direito privado, destacando-se grupos de solidariedade religiosos e humanitários, sindicatos de trabalhadores e partidos políticos. Pires (2004:4) corrobora esta tese, no seu estudo acerca do terceiro sector migrante e das associações dos imigrantes da Europa de Leste em Portugal, ao constatar que, não obstante a diversificação, tanto ao nível dos objectivos como da configuração jurídica, na realidade «*são instituições de direito privado, as que mais se têm empenhado na promoção e integração dos imigrantes da Europa de leste, em Portugal*».

Num quadro em que as políticas locais para a imigração ainda se encontram teorizadas e ancoradas ao contexto que motivou o seu surgimento, nos anos 90, do século XX, encontrando-se desactualizadas face às dinâ-

124 Este Plano só contempla situações de prostituição, toxicod dependência e sem-abrigo.

micas migratórias e culturais presentes na cidade de Lisboa, afigura-se imperativo questionar acerca das implicações de tal estagnação, tanto no estabelecimento, como no desenvolvimento e objectivos do movimento associativo imigrante da Europa de Leste, sediado na cidade de Lisboa, ao mesmo tempo que se torna apriorístico e urgente indagar acerca das instituições que terão trabalhado em prol da incorporação destes imigrantes.

3. ACTORES SOCIAIS LOCAIS – INSTITUIÇÕES PRIVADAS

A importância das ONG nos processos de incorporação e fomento da participação dos imigrantes, na sociedade de acolhimento, tem sido notória e merecedora de destaque em diversos estudos académicos (Pires, 2004; Horta, 2004; Rocha-Trindade, 1995; Fonseca, 2003). Perante tal, parece-nos pertinente, mesmo fundamental, para o estudo a levar a cabo, abordar algumas ONG que, reconhecidamente, têm desenvolvido actividades, de índole altruísta, pela promoção da incorporação dos imigrantes em Portugal.

3.1. Centro Padre Alves Correia (CEPAC)

O CEPAC é uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) que iniciou a sua actividade em 1992, num contexto em que a realidade imigratória em Portugal era maioritariamente africana. Aquela tinha por objectivo «trabalhar» na imigração, no sentido da integração daquelas comunidades, sendo que, as ajudas básicas e mais recorrentes que prestavam eram, no âmbito do apoio alimentar e no apoio aos jovens estudantes, cujo visto, na altura, não lhes permitia trabalhar. A partir de 2003 esta Instituição começou também a prestar auxílio a imigrantes da Europa de Leste. O trabalho desenvolvido, maioritariamente, com imigrantes provenientes dos PALOP, permite-lhes afirmar que *«os portugueses acolhem melhor os de Leste, pelo menos em relação aos africanos»*. Contudo, em relação aos imigrantes de Leste, *«quando nos procuram já estão em fase de extrema carência económica (...), procuram-nos para obterem alimentos (...)»*.

A nível geral, mais do que desafios diários, são as necessidades diárias – devido ao limitado orçamento – que preocupam esta instituição pois, segundo o entrevistado, *«o Estado, apesar de não ter vocação para as coisas «micro», delega trabalho às IPSS sem as ajudar (...), o dinheiro é tão pouco que, temos de articular diariamente com outras instituições»*.

3.2. CAIS

A CAIS, Instituição fundada em 1993, é uma IPSS cujos objectivos consistem, no desenvolvimento de actividades e na criação de projectos, que ajudem à autonomização e integração sócio-profissional¹²⁵ da população sem-abrigo na qual se incluem imigrantes.

As suas actividades são desenvolvidas no Centro CAIS, um centro comunitário diurno, o qual constitui uma solução integrada de apoio, na gestão dos tempos livres, na formação profissional e educacional dos seus frequentadores, estando igualmente aberto à comunidade local da freguesia de Marvila. Este Centro conta com um Gabinete de Acção Social, oficinas de formação lúdico-criativas, tecnologias de informação e ocupacionais¹²⁶ e uma sala de convívio.

Das actividades desenvolvidas nos últimos anos, salientamos o lançamento da Revista CAIS¹²⁷, estudos de investigação (*Sem-Abrigo e Imigração; 2004 e Margens – Outros de Nós*), uma Feira Social, congressos, debates na Assembleia da República, ciclos de cinema, concursos/prémios de fotografia, o prémio Manus CAIS, *night out*, um Campeonato mundial de futebol dos sem-abrigo e conteúdos do Programa «Nós», em parceria com o ACIDI para o canal 2, da televisão.

A prossecução das actividades e projectos que desenvolvem contam com o apoio da rede CAIS¹²⁸, e demais parcerias estabelecidas¹²⁹.

125 Ponte Digital é um projecto com o objectivo combater a info-exclusão, permitindo à população mais desfavorecida o acesso às novas tecnologias de informação, ganhando assim competências nesta área. Gere actualmente 4 Oficinas de Internet, em Lisboa e no Porto. Este programa é resultante da candidatura ao Programa Operacional Sociedade de informação, aprovado em 2002, em parceria com Portugal Digital – Ministério da Ciência e Tecnologia.

126 Oficinas CAIS – espaços onde se desenvolvem actividades lúdico-criativas, ocupacionais e criativas (CAIS Movimentos, CAIS Palavras, CAIS Cores e CAIS Digital).

127 Revista CAIS – sendo um instrumento de auto-valorização dos sem-abrigo, proporciona o desempenho de um trabalho digno e auferimento de um salário básico, permitindo a cobertura das necessidades básicas, assim como uma interacção directa com a população «não-excluída».

128 À rede CAIS pertencem a «Associação o Companheiro», Fundação AMI, Associação Albeques Nocturnos; Centro Comunitário de Carcavelos, Obras Irmãs do Bom Pastor; Centro Social Musgueira Norte; Comunidade Vida e Paz; Obra o Ardina, Movimento Juvenil da Musgueira Sul; Associação 12 de Novembro; Centro Social da Paróquia de Nossa Sr.^a da Ajuda; Emaús; ACAPO; Exército de Salvação; Cáritas; Gabinete de Apoio à Família; Movimento de Apoio à Problemática da Sida e Casa de Abrigo Padre Américo e Associação Integrar.

129 A CAIS tem parcerias com a SCML (subsídio anual); IPJ (subsídio anual); Ogilvy Comunicação & Imagem (assessoria de imprensa); Ogilvy Interactive (produção e gestão do site da CAIS); SumoPublicidade (publicidade e design); Protocolo «Abrigo»: PT Comunicações; DHL, Sacoor Brothers, BP, Lusomundo Media, agência Lusa, PACSA, ADL Automotive; Grupo Palme, Ogilvy e SumoPublicidade; PostalFree e Publicards e Manchete.

3.3. Parceria entre a Fundação Calouste Gulbenkian e o JRS – «Projecto equivalências das habilitações dos médicos imigrantes» e o «Projecto equivalências dos enfermeiros imigrantes»

Estes projectos nasceram de «uma coincidência» – a nossa entrevistada, então responsável pelo Departamento de Logística da Gulbenkian, queria envolver-se num projecto de voluntariado, complementar à sua actividade profissional. Escolheu a área das migrações, pela consciência de que era cidadã de um país com um passado/presente de emigração e ciente de que muitos tinham sido os esforços efectuados, tanto a nível institucional como privado, com vista à integração das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo. Paralelamente, acreditava que Portugal não podia alhear-se, face à nova realidade imigratória do país. Num encontro com a responsável do JRS, a Dr.ª Rosário Farmhouse, a nossa entrevistada da Gulbenkian ficou sensibilizada pelos esforços gigantescos que estavam a ser efectuados pelos, poucos, funcionários e alguns voluntários desta instituição, nem sempre maximizados devido a, alguma falta de profissionalização, nas matérias relativas à imigração, e à dependência do trabalho na base de voluntariado. Deste modo surgiu a ideia de um projecto que a Gulbenkian, nomeadamente o Serviço de Saúde e Desenvolvimento Humano, pudesse apoiar. Esse projecto descentralizou-se das «tradicionais» comunidades imigrantes, passando para «novas» comunidades presentes em Portugal. Um projecto para médicos foi o primeiro pensamento, porque: *«quem ia financiar era o Serviço de Saúde e porque é um sector onde existem carências de profissionais nacionais»* (Entrevistada da Fundação Calouste Gulbenkian).

As premissas base do empreendimento¹³⁰ são o facto de, a integração não acontecer por si só, não podendo deixar-se ao Estado a responsabilidade de «coisas» micro, de escala local.

O objectivo era, pois *«criar condições para que, trabalhadores imigrantes qualificados possam exercer profissões adequadas às suas formações/habilitações, contribuindo não só para facilitar a sua integração na sociedade portuguesa [através da valorização das suas qualificações e competências], como também para colmatar carências resultantes da falta de profissionais qualificados de nacionalidade portuguesa»* (Entrevistada da Fundação Calouste Gulbenkian).

Aquele destinava-se a apoiar imigrantes legalmente residentes em Portugal, licenciados em medicina, bem como outros profissionais, a trabalharem em outras áreas, originários de países com os quais Portugal não tivesse acordos de reconhecimento automático de equivalência na formação académica.

130 O projecto destinado a médicos realizou-se entre 2002 e Dezembro de 2005.

A implementação destes projectos mobilizou recursos e instituições, disseminado e partilhando *know-how* – criaram-se parcerias com a Santa Casa da Misericórdia, o Hospital Amadora-Sintra, Faculdades de Medicina, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (a qual elaborou manuais para a aprendizagem da língua portuguesa e cidadania), Editoras de Livros Técnicos, Ordem dos Médicos, SEF, e Centros de Saúde tendo o programa posterior, destinado aos enfermeiros, vindo a resultar da aprovação de uma candidatura ao EQUAL.

Em 2004 realizou-se um projecto-piloto semelhante destinado a apoiar 16 enfermeiros. Devido ao sucesso alcançado como este projecto-piloto, avançou-se para outro projecto semelhante, (Abril 2005-Abril 2007), destinado a 43 enfermeiros. Este apoio, resultante de uma candidatura à iniciativa comunitária EQUAL, reforça a ideia, da disseminação do projecto, desenvolvida pela Fundação Calouste Gulbenkian.

Para além do reconhecimento, por parte da sociedade civil, face à mais-valia que as (referidas) actividades levadas a cabo por aquela Fundação, no âmbito da promoção social e melhor integração dos imigrantes na sociedade portuguesa, têm merecido, em Maio de 2006 Correia Nunes, director do Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, lembrou que este se trata de um esforço colectivo e não exclusivo, afirmando que «*não obstante os esforços desenvolvidos pela Fundação, o exercício da cidadania não tem só a ver com o mercado de trabalho. Passa por uma riqueza cultural e política. Portugal tem beneficiado com os imigrantes, mas o seu potencial podia ser melhor aproveitado com uma plena integração na sociedade de acolhimento*»¹³¹. No mês seguinte (Junho 2006), o ministro da Saúde anunciou que, o seu Governo, através do respectivo ministério, vai financiar, com um milhão de euros o segundo projecto de reconhecimento de habilitações de médicos imigrantes, que terá início no Outono, apoiando assim «a continuação deste esforço, que a Gulbenkian iniciou com o JRS»¹³².

No âmbito das comemorações do seu cinquentenário (2006), a Gulbenkian fez do tema «imigração» um dos eixos principais das iniciativas¹³³, contando com a parceria estratégica do ACIDI.

131 Disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=1359>, consultado a 26/05/06.

132 Disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=13581>, consultado a 01/06/06.

133 Ao longo de 2006 e até meados de 2007 vão suceder-se *workshops*, programações artísticas – lançamentos de livros, teatros, concertos musicais e exposições – cujo objectivo principal é o dar a conhecer as culturas e os «ventos» de Leste, muitos deles já presentes em Portugal, estimulando assim a sua criatividade e continuidade. O evento central consistirá numa conferência internacional, a realizar em Lisboa, nos dias 6 e 7 de Março de 2007, onde serão apresentadas linhas de orientação e possíveis recomendações sobre várias componentes que uma política de imigração deverá ter em conta.

A Fundação conta ainda com o Projecto «Geração», em articulação com uma autarquia da grande Lisboa.

4. ACTORES SOCIAIS NACIONAIS – INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

4.1. Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI

O cargo de Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, foi instituído em 1996 através do Decreto-Lei n.º 3-A/96 de 26 de Janeiro. Esta função apoiada por um pequeno gabinete e com uma dotação orçamental modesta, foi liderado pelo Dr. José Leitão, até 2002. Em Novembro desse mesmo ano, através do Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de Novembro, a função de Alto Comissário expande-se a uma estrutura interdepartamental, de apoio e consulta do Governo em matéria de imigração e minorias étnicas.

A Rede Nacional de Apoio ao Imigrante que aquele organismo integra, desdobra-se em vertentes que procuram oferecer respostas integradas aos imigrantes em Portugal¹³⁴, nomeadamente através de infra-estruturas de apoio como: dois CNAI, um em Lisboa e outro no Porto, a funcionarem desde 2004; 25 CLAI; a Rede Nacional de Informação, que se desdobra na publicação de um boletim mensal informativo; a Linha SOS Imigrante; o próprio sítio do ACIDI (on-line, naturalmente), rico em informações úteis ao imigrante e sociedade, em geral; o programa televisivo «Nós» (cujo conteúdo é produzido pela CAIS) e ainda várias brochuras informativas.

Desde o início das suas actividades, e indo ao encontro do estabelecido no Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de Novembro, o ACIME considera fundamental o trabalho desenvolvido com as AI. Ao assumirem-se legítimas representantes das comunidades imigrantes são, pois, as AI, as instituições mais indicadas para desenvolverem o trabalho «*in loco*», devido à proximidade estabelecida com as respectivas comunidades. Neste quadro, o ACIME tem sido um motor que tem estimulado e impulsionado as AI a participarem nas iniciativas concretas desenvolvidas pela(s) política(s) de acolhimento. Dessas iniciativas, sublinhe-se a criação dos dois CNAI e da Linha SOS Imigrantes em parceria com AI, constituindo estes os primeiros serviços públicos portugueses a serem desenvolvidos em parceria com AI. O sucesso de tais parcerias tem sido estendido a outros serviços, os quais passaram a envolver mediadores sócio-culturais nas suas actividades.

134 Apoio jurídico (em parceria com a Ordem dos Advogados), apoio ao reagrupamento familiar, apoio ao reconhecimento de habilitações e competências, apoio técnico às associações de imigrantes, Inspeção Geral do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, misericórdia de Lisboa, SEF, Segurança Social e Unidades de Inserção na Vida Activa (UNIVA).

Também na reestruturação do Programa Escolhas (3.ª edição) se abriu a participação às AI.

Relativamente às AI de imigrantes de países da Europa de Leste, em entrevista a uma técnica do GATAI, obteve-se o seguinte depoimento que passamos a transcrever:

«[...] estão muito empenhadas na preservação e divulgação culturais, especialmente através da promoção de escolas das suas línguas e da organização de eventos culturais». No ACIME contam com mediadores culturais das diferentes comunidades que os procuram, e que falam a língua dessa comunidade, tanto nos serviços dos CNAI como localmente nos CLAI. Em relação à área da cidadania: «a política de intervenção do ACIME tem sido muito o informar: existem muitas publicações, mais elementares, cujos públicos alvo são os imigrantes, ou mesmo a sociedade de acolhimento em várias línguas (Português, Inglês e Russo), sobre o acesso à saúde em Portugal (incluindo em situações de ilegalidade) e brochuras específicas sobre a Tuberculose e o HIV; estudos do observatório da imigração; uma recente campanha publicitária na televisão com o slogan «Portugal Acolhe» e são todas estas maneiras que pretendem informar acerca dos passos para a legalização, quais são os direitos dos imigrantes, direitos de cidadania em geral.»

Constituindo-se, enquanto estrutura interdepartamental de apoio e consulta do Governo, em matéria de imigração e minorias étnicas, o ACIME, negociou a inclusão de verbas dedicadas à imigração, no Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007/2013.

A nível geral, as prioridades do ACIDI para 2007 centram-se na implementação do Plano de Integração dos Imigrantes, aprovado em Conselho de Ministros (aguarda publicação em Diário da República). Segundo o Alto-Comissário «esta peça fundamental, conta com 123 medidas, respectivos indicadores e metas, sendo uma janela de oportunidades, em que 13 ministérios se comprometeram seriamente com medidas concretas e mensuráveis para a integração dos imigrantes.»¹³⁵

A segunda prioridade centra-se na participação política dos imigrantes na sociedade portuguesa. Esta participação já é possível a nível local, ainda que esteja condicionada ao princípio da reciprocidade. Sendo que tal princípio inviabiliza a participação de 50% dos imigrantes residentes, está

135 Disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/II_Forum_AI-discurso_encerramento.pdf, consultado a 03/05/2007.

em discussão a possibilidade da supressão do princípio da reciprocidade e, mais tarde, o alargamento da participação política, a todos os níveis, para os residentes de longa duração. Segundo o Alto-Comissário

«Este caminho de alargamento da participação política é, na nossa perspectiva, fundamental para permitir aumentar o seu sentido de pertença, partilhando direitos e responsabilidades na construção de um futuro comum. Só através da plena participação política será possível canalizar adequadamente a representação dos interesses legítimos da população imigrante através do sistema partidário existente, no quadro de uma democracia representativa. Por outro lado, só essa participação co-responsabiliza os eleitores de origem imigrante nas escolhas políticas feitas – também – por si.»¹³⁶

A 1 de Junho de 2007, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 167/2007 de 3 de Maio, o ACIME assume a forma jurídica de Instituto Público, passando a designar-se Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – ACIDI, I.P.

4.2. Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI)

O COCAI foi criado pelo Decreto-Lei n.º 39/98 de 27 de Fevereiro. Na sua origem esteve a necessidade sentida de dar corpo institucional à promoção da *«consulta e do diálogo com as entidades representativas dos imigrantes, em colaboração com parceiros sociais, públicos e privados, com intervenção neste domínio»* (ACIME, 2005:185). Estas preocupações são igualmente partilhadas pelo Conselho da Europa, procurando este que os EM desenvolvessem mecanismos de consulta e participação, por parte dos imigrantes, nos projectos desenvolvidos.

Em resultado da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de Novembro, o COCAI passou a integrar o ACIME, como seu órgão consultivo.

De entre as suas principais competências destacamos as seguintes: *«pronunciar-se sobre os diplomas relativos aos direitos dos imigrantes, participar na definição das políticas de integração social que visem a eliminação das discriminações e promovam a igualdade, participar na definição de medidas e acções que visem a melhoria das condições de vida dos imigrantes, e acompanhar a sua execução, participar na defesa dos direitos dos imigrantes, respeitando, naturalmente, as suas, identidade e*

¹³⁶ Disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/II_Forum_AI-discurso_encerramento.pdf, consultado a 03/05/2007.

cultura próprias, formulando propostas com vista à sua promoção» (Ibidem). O COCAI é composto por 26 membros, dos quais, 9 pertencem ao Governo, 9 pertencem a instituições privadas e 8 são representantes de comunidades imigrantes em Portugal.

O COCAI desempenha um papel determinante perante o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes (Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto e Decreto-Lei n.º 75/2000 de 9 de Maio), ao emitir parecer prévio sobre o reconhecimento da representatividade das AI, e no que respeita aos pedidos de apoio financeiro (anuais ou pontuais)¹³⁷ que estas apresentem junto do ACIME. Paralelamente e ao reconhecer as AI enquanto legítimas representantes das comunidades imigrantes, o COCAI considera-as como suas parceiras centrais, ao nível da actuação e diálogo. É nesta linha de actuação que se tem vindo a fortalecer a interacção com o Governo, e se inserem as audições realizadas com as AI, nomeadamente nos seguintes momentos – a discussão dos Decreto-Lei n.º 34/2003 e Decreto-Regulamentar n.º 6/2004; audições aquando da elaboração do Plano de Actividades do ACIME, para o triénio 2005/08; encontro em Junho de 2006, para a discussão do «Anteprojecto de Proposta de Lei de Imigração» e encontro em Janeiro de 2007, para discutir o Plano para a Integração dos Imigrantes.

4.3. Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI)

Com o objectivo de promover o associativismo imigrante e, indo ao encontro da política de acolhimento e integração protagonizadas pelo ACIME, o GATAI surge em 2004, no âmbito dos CNAI. O trabalho deste gabinete prende-se com o acompanhamento das Associações nos seus processos de reconhecimento de representatividade dos imigrantes, acompanhamento dos pedidos de financiamento e acompanhamento e participação, em projectos desenvolvidos, a nível local, pelas AI. São também disponibilizados meios informáticos, acesso à Internet e espaços para reuniões e encontros, a essas mesmas Associações.

A proximidade entre este gabinete e as AI é considerada, pelo Alto Comissário, condição necessária ao *empowerment* das próprias estruturas em si, perante os seus membros e perante a própria sociedade civil. Esta proximidade verifica-se em três momentos específicos: aquando da ela-

137 O apoio efectiva-se através de ajudas de carácter técnico e financeiro às associações de imigrantes que desenvolvam programas, projectos e acções que tenham como objectivos a integração, promoção e sã convivência dos imigrantes, na sociedade de acolhimento.

boração de relatórios, sobre pedidos de reconhecimento e financiamento¹³⁸ e aquando da participação do GATAI em projectos e actividades desenvolvidos pelas AI nos seus espaços que está patente nas palavras de um elemento pertencente a este Gabinete, por nós entrevistado: «o apoio que prestamos às AI é sempre, tendo em vista a aprovação dos projectos que nos apresentam».

Segundo o relatório de actividades do ACIME (2002-2005), entre Julho de 2002 e Fevereiro de 2005 foi reconhecida representatividade dos imigrantes e seus descendentes a 38 Associações, de entre as quais destacamos a Associação dos Ucrânianos em Portugal, a Respublika e a Associação dos Imigrantes Romenos e Moldavos. No mesmo período foram também aprovados 88 pedidos de apoio financeiro (43 de apoio pontual e 45 de apoio anual), num total de 962 mil euros.

Quadro 7 – Apoios financeiros às AI da Europa de Leste, (ao abrigo do Decreto-Lei 75/2000, de 9 de Maio)

	2002	2003	2004	2005	Total
Associação dos Ucrânianos em Portugal				14 000	14 000
Respublika		16 700		23 677	40 377
Solim	5309	25 733	35 000	35 000	101 042

No contacto permanente que o ACIME estabelece com as AI, constatou a necessidade premente de conceder condições às mesmas a nível técnico e humano, pois entende que o apoio ao movimento associativo não pode esgotar-se nos apoios financeiros (anuais e/ou pontuais). Neste sentido, o ACIME organizou, entre 2003 e 2005, em parceria com dois Centros de Investigação Universitários, o I Curso de Dirigentes Associativos e apoiou a participação de 40 quadros associativos nos Cursos de «Direito e Imigração».

Ainda em 2005¹³⁹, o ACIME participou no Projecto «Vamos Utopiar», uma parceria no âmbito da Iniciativa Comunitária EQUAL. Sendo objectivos do projecto a capacitação do movimento associativo e a criação de uma rede inter-associativa, o GATAI apenas serviu de catalizador tendo deixado às

138 As associações que optem pelo apoio pontual podem apresentar até ao máximo de três pedidos por ano civil. O apoio financeiro não pode exceder 70% do total do valor do programa, projecto ou acção. Os pedidos devem ser apresentados até 31 de Outubro do ano que antecede o apoio para o plano anual de actividades e até 60 dias de antecedência para o apoio pontual.

139 Decorreu até Agosto de 2007.

Al o espaço necessário para o desenvolvimento das actividades previstas – um ciclo de tertúlias (cujas conclusões foram partilhadas no Fórum da Interculturalidade, em Novembro de 2006) e a criação de um site – www.aimigrante.org, um canal criado em prol do reforço da dinâmica inter-associativa. Em relação a este site, e tendo em conta as acções desenvolvidas pelo ACIME na área da responsabilidade social das empresas, a instituição financeira Millenium BCP, tornou-se o patrocinador oficial, ao disponibilizar 15. 000€ para a criação do mesmo.

Em 2006 desenvolveu acções subordinadas aos seguintes temas «O regime de constituição, e direitos das Associações representativas dos imigrantes e seus descendentes»; «O formulário de candidatura: pedido de apoio financeiro ao ACIDI» e «A prestação de contas e gestão de tesouraria». Já em 2007, foi promovida uma semana de formação referente à organização e execução do protocolo de apoio financeiro do ACIDI¹⁴⁰.

4.4. Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências (GARHC)

Este serviço de atendimento aos imigrantes pretende fornecer respostas concertadas aos pedidos de reconhecimento de diplomas e competências. Para tal, este serviço resulta de uma parceria entre diversas instituições, competentes na matéria: Ministério da Educação, Ministério da Ciência e do Ensino Superior, Ministério do Trabalho (através do IEF), contando para o efeito com a estreita colaboração de duas associações de imigrantes (Respublika e SOS Associação de Defesa dos Angolanos).

Este gabinete entrou em funcionamento a 7 de Abril de 2003 estando, actualmente, em fase de avaliação para futura reestruturação.

4.5. Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI)

Introduzidos após a remodelação do ACIME (em 2002), os CLAI são gabinete multimédia, constituindo espaços de informação descentralizados, onde os imigrantes poderão encontrar respostas às questões quotidianas da sua vivência na sociedade portuguesa. Estas estruturas funcionam em parceria com Autarquias, AI, ONG, Paróquias e outras organizações, todas elas sem fins lucrativos.

140 Disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/II_Forum_AI-discurso_encerramento.pdf, consultado a 03/05/2007.

Tendo em conta as inúmeras actividades desenvolvidas em ONG, optou-se pela criação de parcerias com entidades locais, que permitissem dar resposta informativa às situações dos imigrantes espalhados pelo país. Assim, foram criados em Fevereiro de 2003, em parceria com Associações da Sociedade Civil, 13 CLAI, tendo-se constituído mais tarde outros 20, em associação a outras ONG. À medida que estes CLAI foram desenvolvendo o seu trabalho, o ACIDI passou também a ser contactado por autarquias, no sentido de poderem ver instalados, nos seus municípios, este tipo de gabinetes. Surge assim uma vaga de parcerias, agora entre o ACIDI e as autarquias interessadas, o que permitiu a extensão dos CLAI a 16 novos concelhos.

Na cidade de Lisboa existem dois CLAI em funcionamento: um integrado no JRS desde Fevereiro de 2003, e outro integrado no Centro de Recursos Multicultural (localizado na Pontinha), desde Novembro de 2005.

5. ACTORES SOCIAIS NACIONAIS – ONG

5.1. Obra Católica Portuguesa de Migrações (OCPM)

A Obra Católica Portuguesa de Migrações é o organismo executivo da Comissão Episcopal da Mobilidade Humana, criado por Portaria do Patriarcado de Lisboa a 1 de Julho de 1962 contando, a partir de 15 de Março de 1978, com Estatutos próprios.

Esta instituição baseia-se numa perspectiva de diálogo recíproco entre igrejas locais, culturas, religiões e instituições públicas e privadas, acerca de questões sociais, jurídicas, laborais, culturais e religiosas ligadas aos imigrantes. As suas actividades centram-se na pressão de «lobbies», relativamente aos seguintes aspectos: promoção, organização e desenvolvimento de acções de formação para mediadores culturais e participação em congressos, seminários, conferências e encontros, que versem sobre temáticas relacionadas com as migrações.

Através do Departamento de Atendimento e Apoio Psico-Social e Jurídico, prestam apoio directo a indivíduos carenciados ou encaminham situações/pedidos para as instituições competentes.

Para prosseguir os seus objectivos, esta instituição está filiada em Organizações Internacionais da Pastoral e Estudo das Migrações e integrada numa rede social «informal» de Entidades a interagir na Área Metropolitana de Lisboa. Em 2000, estabeleceu uma parceria de acção, com a

Comissão «Justiça e Paz» dos Religiosos, para as questões relacionadas com o Tráfico Transnacional de Mulheres e Prostituição de Estrangeiras em Portugal.

5.2. Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS)

O Serviço Jesuíta aos Refugiados (*Jesuit Refugee Service – JRS*) é uma organização humanitária e internacional da Igreja Católica, sob a responsabilidade da Companhia de Jesus (Jesuítas), fundada em 1980 pelo Padre Pedro Arrupe. Está actualmente presente em setenta países.

O JRS Portugal foi fundado em 1992, estando sediado em Lisboa, em instalações disponibilizadas pelos Superiores da Companhia de Jesus.

Até 1999, o JRS era uma organização de retaguarda que, não tendo intervenção directa com a população, levava a cabo campanhas de alerta para a problemática dos refugiados e deslocados. Actualmente, nas suas instalações dispõe de: um Gabinete de Apoio Social, um Gabinete Médico e Apoio Medicamentoso e um Clube de Emprego. É também da sua responsabilidade as aulas de língua portuguesa, a serem leccionadas no colégio S. João de Brito, como estão também a ser desenvolvidos, um Projecto de Aproximação às Escolas e outros de equivalência das habilitações aos médicos e enfermeiros imigrantes, em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian¹⁴¹.

O trabalho desenvolvido em Portugal tem como principais objectivos encontrar respostas concertadas para os problemas colocados pelos refugiados, deslocados e imigrantes e, sendo um braço dos JRS espalhado pela Europa, fazer a ponte entre os diversos países europeus, em matéria de imigração. Para prosseguir estes objectivos, o JRS presta os seguintes apoios: aconselhamento jurídico; ajuda na procura de emprego; reconhecimento de equivalências; procura de habitação/alojamento; oferta de cursos de língua portuguesa; aquisição de títulos de transportes públicos e distribuição alimentar e de vestuário.

Percepcionando uma nova imigração – a da Europa de Leste – com novas carências e sem respostas institucionais visíveis para os seus problemas, é a partir de 1999 que os funcionários e voluntários do JRS começam a traçar novas estratégias para auxiliarem estas populações, através de apoios especificamente mais direccionados.

141 Este projecto decorreu até Abril de 2007.

Um dos projectos mais recentes em que esteve envolvido foi a abertura, em Maio de 2006, do Centro Padre Arrupe, para imigrantes sem-abrigo, na Ameixoeira:

«Este Centro de Acolhimento surgiu com o objectivo de aliviar um fenómeno actualmente sem resposta, visto não existir nenhum centro de acolhimento para imigrantes sem-abrigo na área de Lisboa. Infelizmente, este fenómeno é comum entre os migrantes que se deslocam até Portugal quando, em busca de uma vida melhor e sem conseguir arranjar emprego, sem conseguir sustentarem-se nem enviar dinheiro aos familiares nos países de origem. Sentindo que a sua missão a Portugal falhou, muitos imigrantes caem na armadilha do álcool ou enfrentam problemas psiquiátricos sérios, sem lugar para viver e excluídos da sociedade e do mercado de trabalho.»¹⁴²

5.3. Assistência Médica Internacional (AMI)

A AMI é uma ONG com estatuto jurídico de Fundação privada, apolítica e sem fins lucrativos. Desde a sua fundação, pelo Dr. Fernando Nobre, a 5 de Dezembro de 1984, que se assumiu como uma organização humanitária inovadora em Portugal, destinada a intervir em situações de crise e/ou emergência.

Tem como objectivos lutar contra a pobreza, a exclusão social, o subdesenvolvimento, a fome e as sequelas da guerra, em qualquer parte do Mundo.

A actuação desta Fundação assenta em três pilares fundamentais: a «vertente externa»¹⁴³, a «vertente interna» e um «trabalho de *lobby*».

Em 1994, a AMI lançou o «projecto Porta Amiga», abrindo em Portugal 10 centros sociais, distribuídos pelas cidades de Gaia, Porto, Coimbra, Lisboa, Almada, Cascais e Funchal. Desses 10 centros de acção social, 2 são Abrigos e 8 são Centros Porta Amiga, ou seja, «centros que dão apoio às pessoas mais carenciadas no país».

Em relação à área de apoio social, contam com equipas de rua em Lisboa, cursos de formação profissional e duas escolas de alfabetização para adultos, no Porto.

¹⁴² In <http://www.ppcj.pt/jrs/>, consultado a 02/02/2006.

¹⁴³ Intervenção em situações de extrema urgência, missões de desenvolvimento e «financiamento de projectos sociais e da área da saúde a ONG locais».

Uma vez que, muitas das situações apresentadas exigem soluções integradas, não podendo ser satisfeitas unicamente através dos serviços oferecidos pela Porta Amiga, os contactos com outras instituições são encarados como condição «*sine qua non*» para o trabalho desta ONG.

5.4. Organização Internacional para as Migrações (OIM)

A OIM surgiu após a II Guerra Mundial, com o intuito de auxiliar os deslocados pela guerra sendo que, com o evoluir do tempo, deixou o plano regional, enveredando por uma actividade a nível mundial. O auxílio aos deslocados de guerra traduziu-se no Programa de Retorno Voluntário (PRV). O primeiro PRV surgiu na Alemanha (na RFA) em 1979, para apoiar o regresso de imigrantes, que estivessem em situação de maior vulnerabilidade e não dispusessem de meios para, sozinhos, fazerem face às muitas dificuldades que se lhes deparavam no seu país de origem. O PRV começou assim a ser percebido como uma solução que poderia ajudar, não só os Estados, como também as pessoas que se encontrassem em situação de maior carência, no seu projecto migratório.

A OIM implanta-se em Portugal após o 25 de Abril de 1974, para auxiliar os portugueses que, no contexto das guerras coloniais, saíram precipitadamente de África e chegavam a Lisboa em situações de grandes dificuldades, especialmente a nível económico e social e sem quaisquer redes sociais que os ajudassem na reintegração social. Neste contexto, a OIM começou a reencaminhar estes nacionais para países como o Canadá ou a Venezuela.

A partir de 1997, Portugal depara-se com uma nova realidade e com uma transição social: de país de emigração passa também a ser um país de imigração. Sentindo o Estado necessidade de dar respostas muito específicas a algumas situações, vai estabelecer protocolo com a OIM em 1998, sendo este um PRV¹⁴⁴ piloto. Na transição de 2001 para 2002, devido ao seu sucesso, o PRV piloto passa a programa oficial, com funcionamento anual. Entre 1998 e 2005 foram apoiadas, em Portugal, ao abrigo do PRV, mais de 1600 pessoas.

5.5. Banco Espírito Santo (BES)

O BES lançou em Abril de 2006 um conjunto de serviços e produtos com o objectivo de fomentar a integração sócio-económica dos imi-

144 Artigo n.º 126-A do Decreto-Lei 244/98.

grantes, entendidos por esta instituição bancária como os «novos residentes»¹⁴⁵.

Este conjunto de serviços financeiros – seguro de vida, conta à ordem, meios de pagamento e crédito (à habitação e micro-crédito para a abertura de pequenos negócios), são um meio de integração para os cidadãos imigrantes que pensam fixar-se em Portugal.

Estes serviços surgiram estrategicamente em 2006, ano considerado, segundo as palavras do entrevistado, *«disruptivo na sociedade portuguesa, dado o facto de ser o ano de transição para milhares de imigrantes, das AP para as AR, implicando que, a partir daí, o imigrante já não esteja condicionado ao vínculo laboral obrigatório do contrato por conta de outrem»*. Segundo estimativas do BES, decorrentes de estudos realizados junto das comunidades imigrantes, *«um em cada três imigrantes que obtém AR em Portugal, quer estabelecer o seu próprio negócio»*. Através da elaboração de um modelo foi possível concluir que, após o segundo, e até ao quinto ano de residência de um imigrante na sociedade de acolhimento, este já possui algumas economias. A partir do quinto ano, e, em Portugal, com a AR, o imigrante *«quer acentuar a sua estabilidade através da aquisição de uma habitação, sua»*.

Para Jorge Portugal, director coordenador responsável pelo segmento de imigrantes do BES, e nosso entrevistado *«é um dever social de todos, enquanto elementos de responsabilidade social e muito particularmente para o BES, cumulativamente elemento de posicionamento no mercado, contribuir para a inserção destes «novos residentes» caracterizados por uma excepcional capacidade empreendedora, respeitando-os na sua condição e evitando atitudes paternalistas»*.

Segundo os mesmos estudos, promovidos pelo BES, os cidadãos estrangeiros que se encontram em território nacional sentem inúmeras dificuldades no acesso aos serviços e produtos bancários. Estas são sentidas com especial destaque nas seguintes situações: na abertura presencial de contas de depósito, devido, sobretudo, aos elementos de identificação que lhes são exigidos para o efeito, acrescidas com o entrave do desconhecimento da língua; o acesso ao crédito, com origem na falta de confiança dos bancos e no envio de remessas para os seus países de origem, atendendo aos valores que lhes são cobrados para o efeito. Perante tal quadro,

145 Os objectivos desta instituição financeira para o ano de 2006 centram-se na captação de 100 mil clientes, dos quais cerca de 15-16 mil serão imigrantes. Há mesmo zonas do país – por exemplo a sul de Coimbra – onde o número de novos residentes poderá constituir 30% das novas captações.

em que esses imigrantes se sentem discriminados, o BES promove a análise de critérios de risco de forma uniforme, não diferenciando cidadãos nacionais de cidadãos imigrantes. Para dar resposta a tais situações, o BES implementou acções de formação internas e recrutamento de promotores bancários nas comunidades imigrantes. A própria campanha de marketing «*BES Boas Vindas*» foi realizada em português e russo, contando com o apoio de mediação cultural da Casa da Rússia.

Estas novas valências foram apresentadas, em Junho de 2006, num seminário no Centro Cultural de Belém, intitulado «Serviços e produtos bancários para os imigrantes».

5.6. SOS Racismo

O SOS Racismo é uma associação cultural que, devido à sua inserção na Rede Anti-Racista, contacta directamente com os problemas dos imigrantes.

Esta associação apresenta-se como associação interventiva e reivindicativa. Nas palavras do entrevistado, «*tentamos despertar as consciências sociais pois, parece que, estão há muito a fingir que dormem*». O dinamismo que o SOS Racismo tem inculcado às actividades nas quais participa tem-lhe permitido o reconhecimento do seu trabalho, aos mais diferentes níveis, e a colaboração de várias instituições: «*não temos muitos contactos institucionais «sérios». Contudo, as instituições que respeitam e admiram o nosso trabalho respondem aos nossos inquéritos e pedidos de forma bastante célere*» (entrevistado do SOS Racismo).

Para além das tomadas de posição públicas e participação em debates e colóquios, desenvolvem ainda outras actividades em escolas; realizam acções de formação; proporcionaram aulas de língua portuguesa¹⁴⁶; publicam estudos, participaram activamente na organização das Festas da Diversidade em Lisboa; prestam apoio jurídico aos indivíduos que os procuram e fomentam o associativismo imigrante.

146 Durante três anos, no Instituto Camões e na Universidade Nova, em Lisboa.

CAPÍTULO V – POLÍTICAS LOCAIS E CANAIS INSTITUCIONAIS PARA A IMIGRAÇÃO: ESTUDO EMPÍRICO

Este capítulo pretende identificar os actores sociais que, no concelho de Lisboa, têm levado a cabo a implementação e desenvolvimento da(s) política(s) de integração para imigrantes da Europa de Leste. Através da identificação dos actores sociais, tanto de âmbito público como privado, aferem-se quais os canais que têm vindo a ser criados e utilizados para a efectivação dessa integração, na sociedade portuguesas, entendida enquanto sociedade de acolhimento. Pretende-se ainda perceber o modo como as políticas locais influenciam o estabelecimento, desenvolvimento, objectivos e acção colectiva do movimento associativo da Europa de Leste.

1. METODOLOGIA:

1.1. Questões e objectivos da investigação

Foram identificadas as seguintes questões orientadoras na nossa investigação, assim como foi nosso objectivo dar-lhes respostas, por forma a dar o nosso contributo, ainda que modesto, para a resolução de tais problema:

- Tipos de necessidades que apresentam os imigrantes da Europa de Leste;
- Tipos de obstáculos com que esses imigrantes se deparam, relativamente à sua plena integração, na sociedade portuguesa;
- Meios mobilizados, pelas instituições portuguesas, de modo a encontrar soluções para tais problemas;
- Relação, entre o poder local e o movimento associativo imigrante da Europa de Leste;
- Níveis da acção colectiva dos imigrantes da Europa de Leste, nas estruturas de oportunidade, da sociedade portuguesa;
- As suas imagens, relativamente ao estabelecimento, desenvolvimento e perpetuação do movimento associativo imigrante da Europa de Leste, na sociedade de acolhimento.

1.2. Limitações do estudo

No desenrolar do nosso estudo tivemos em conta as seguintes limitações:

- Questões de natureza ética, que poderiam ser colocadas aos nossos entrevistados, face à apreciação que pudessem fazer sobre determinados temas;
- Dificuldades de calendário no agendamento de entrevistas;
- Limitações várias, em especial de tempo.

1.3. Tipo de estudo

Para o que aqui se pretende desenvolver, levamos a efeito uma investigação descritiva (*cf.* Carmo e Ferreira, 1998:209-123). Como adiantam os autores, os dados numa investigação descritiva poderão, entre outros meios, serem recolhidos através da realização de entrevistas.

2. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

2.1. O inquérito por entrevista

A entrevista, enquanto técnica de recolha de dados que permite o acesso às representações pessoais dos indivíduos, está sujeita, tal como outras técnicas, a distorções, originando problemas consideráveis. Contudo, considerámos ser este o instrumento mais adequado aos objectivos a que nos propúnhamos – aferir a forma e o peso que as políticas locais têm no estabelecimento, desenvolvimento, objectivos e na acção colectiva do movimento associativo da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa.

O inquérito por entrevista foi testado quando foi realizado pela primeira vez, tendo sido sucessivamente adaptado às características de cada entrevistado, em função do trabalho desenvolvido por cada instituição, sem que, contudo, nos afastássemos do objectivo a que nos propúnhamos.

A entrevista semi-directiva e semi-estruturada, permitiu aos entrevistados exporem as suas ideias, deixando-lhes, contudo, o necessário «espaço de manobra».

À excepção das entrevistas aplicadas no CRM e na OCPM, todas as demais foram aplicadas individualmente.

A duração de cada entrevista variou entre trinta e cinco minutos e duas horas, tendo a entrevistadora apresentado anteriormente os objectivos do seu trabalho, de forma a criar um ambiente de confiança entre as partes envolvidas. Foi garantida e preservada a confidencialidade da informação obtida, salvo quando os entrevistados não se opuseram a tal, de modo a evitar quaisquer danos ou prejuízos morais e profissionais aos participantes.

Com a autorização dos entrevistados, todas as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas na íntegra.

2.2. Espaço e tempo de recolha de dados

Os inquéritos por entrevista aplicados às instituições governamentais e não governamentais portuguesas decorreram, à excepção de uma entrevista, no espaço físico das instituições entrevistadas, entre Janeiro e Maio de 2006. Das instituições governamentais, quatro entrevistas foram realizadas junto do poder local – três no Departamento da Acção Social, na Rua Alexandre Herculano, e uma no espaço, Centro de Recursos Multicultural, na Pontinha e foi, ainda, realizada uma última junto do poder central, a uma técnica do GATAI, no CNAI, de Lisboa. À excepção da entrevista aplicada a um membro da direcção do SOS Racismo, a qual decorreu num espaço de restauração, as demais foram todas aplicadas nas sedes das respectivas instituições.

2.3. População-alvo

A população-alvo inicial era o governo local, do Concelho de Lisboa, de modo a aferirmos, que políticas locais têm sido desenvolvidas em prol da imigração, desde a década de 90 do século XX. Após a entrevista exploratória, tornou-se imperativo expandir a população-alvo a uma organização governamental nacional e a várias organizações não governamentais, todas sediadas no concelho de Lisboa.

2.4. Amostra

Aquando da realização da entrevista exploratória, tentámos verificar se outro actor social, desta vez nacional – o ACIME –, também sediado em Lisboa, tinha, de algum modo colmatado a lacuna do governo local. Dado que o trabalho desenvolvido pelo ACIME era complementar, e não de substituição, face ao que anteriormente tinha sido desenvolvido pelos

canais institucionais locais, foram-nos indicadas ONG locais, enquanto actores envolvidos, em questões relacionadas com a imigração.

Os contactos foram, desta forma, surgindo num processo de bola de neve, sendo que, as ONG se referiam entre si enquanto cooperantes, nas questões relacionadas com a imigração, nomeadamente a proveniente da Europa de Leste.

As últimas entrevistas foram realizadas com o assessor para a Acção Social, com uma técnica também pertencente ao Departamento de Acção Social e três técnicas do Centro de Recursos Multicultural, todos da CML. Deste modo, tentámos perceber que políticas locais iam sendo, entretanto, (ao longo do ano de 2006), adoptadas para a imigração, após um período de quatro anos, em que as actividades desenvolvidas em prol da integração dos imigrantes couberam quase exclusivamente às ONG.

Foi igualmente realizada uma visita ao Centro de Acolhimento do Beato-Vitae, no decurso da qual foi aplicado o mesmo guião da entrevista. Contudo, uma vez que as respostas obtidas fugiam ao objecto de estudo, optámos por não contabilizar tal entrevista aquando da realização da análise de dados, não deixando, contudo, de ter em consideração, as informações aí obtidas, sempre que tal se afigurou pertinente.

Refira-se ainda que, em relação aos dois CLAll instalados no concelho de Lisboa (um no JRS e o outro, então, no CRM), só foi possível obter dados através de e-mail. Também em relação ao Programa «Portugal Acolhe», do IEFP, os dados foram obtidos por essa mesma via, sendo que, as questões que se colocaram foram posteriormente esclarecidas telefonicamente.

2.5. Entrevista exploratória

Num primeiro momento foi realizada uma entrevista exploratória, pouco estruturada, junto de uma técnica do Departamento de Acção Social, da CML, a qual tinha desenvolvido funções no Centro de Recursos Multicultural e tinha assistido a reuniões do Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas. Sendo que, no momento desta entrevista, o Conselho se encontrava desactivado e o Centro de Recursos tinha sido reactivado recentemente, deparámo-nos com uma lacuna temporal, durante a qual os canais institucionais do Concelho de Lisboa estiveram inoperacionais. Esta entrevista foi determinante na construção do guião de entrevistas realizadas às ONG e, por fim, a outros membros do governo local.

2.6. A entrevista – objectivos

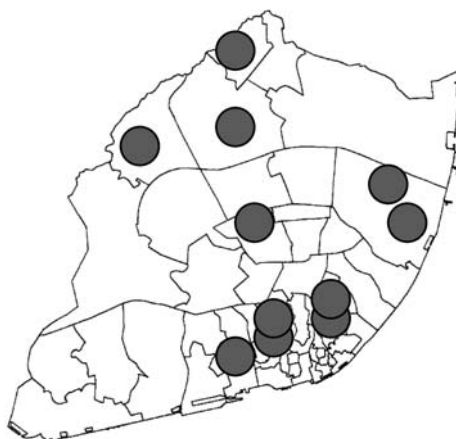
Para a construção do guião da entrevista, em anexo, a aplicar às instituições governamentais, locais e nacional, e às ONG, sediadas em Lisboa, definimos os seguintes objectivos:

- Descrever o tipo de instituição;
- Aferir o conhecimento da instituição, acerca da caracterização sócio-demográfica dos imigrantes da Europa de Leste;
- Descrever as principais medidas desenvolvidas pela instituição, dirigidas aos imigrantes da Europa de Leste;
- Compreender as relações com outras organizações não-governamentais;
- Compreender as relações com o governo local;
- Descrever a visão das instituições acerca do movimento associativo imigrante;
- Aferir acerca da eficiência das medidas desenvolvidas pela instituição para os imigrantes da Europa de Leste;

3. ENTREVISTAS ÀS INSTITUIÇÕES PORTUGUESAS, DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO: ANÁLISE DE DADOS

Seguidamente apresentaremos os resultados da análise de dados das entrevistas aplicadas às instituições portuguesas, de direito público e privado, sediadas no Concelho de Lisboa, com se exemplifica através da figura 4.

Figura 4 – Localização geográfica das instituições portuguesas entrevistadas



Ainda que algumas das instituições entrevistadas fossem de âmbito nacional, o facto de estarem sediadas em Lisboa faz adivinhar uma relação de maior proximidade entre as mesmas e a população a que se destina, e que ali reside.

Às entrevistas realizadas, foram atribuídos os seguintes códigos:

- E 0 – CML (Departamento de Acção Social – 1 técnica)
- E 1 – CML (Departamento de Acção Social – assessor)
- E 2 – CML (Departamento de Acção Social – 1 técnica)
- E 3 – Centro de Recursos Multicultural (3 técnicas)
- E 4 – CAIS
- E 5 – CEPAC
- E 6 – Fundação Calouste Gulbenkian (Serviço de Saúde)
- E 7 – ACIDI (GATAI)
- E 8 – OCPM (2 técnicos)
- E 9 – JRS
- E10 – AMI
- E11 – OIM
- E12 – BES
- E13 – SOS Racismo

I (E) Caracterização das instituições¹⁴⁷

A questão da «imigração de Leste», em Lisboa, integra a agenda de trabalho das instituições entrevistadas – OCPM, JRS, GATAI, CAIS, Gulbenkian, CEPAC, AMI, OIM, SOS Racismo e CML – a partir do ano 2000. Contudo, segundo alguns dos nossos entrevistados, já em 1999 se sentia a presença destes «novos» imigrantes:

«Em relação aos de Leste, já começámos a sentir algum afluxo aqui, em 1999, muito antes do grande afluxo de 2000/01 (...) nós também associamos isso sempre à Expo 98, quando Portugal surge, a nível mundial, como um país em fase de modernização, grandes obras (...)» [Entrevista OCPM].

147 Numeração de acordo com o guião das entrevistas, em anexo (2).

A complexidade deste fenómeno, e as suas implicações, nos domínios social, económico e jurídico, despertaram a consciencialização cívica e política nacionais, de uma forma sem precedentes. Segundo a entrevistada do GATAI:

«Estou a recordar-me das palavras de um dirigente associativo africano que me disse recentemente que a questão da imigração só passou a integrar a agenda política com a chegada dos imigrantes de Leste. Isto talvez porque têm padrões culturais próximos da população qualificada portuguesa.»

O crescente número destes «novos» imigrantes que desconheciam a língua e cultura portuguesas, apresentavam outras necessidades e motivações¹⁴⁸. Assim, o facto de, as intervenções, orçamentos afectos, e estruturas de que a cidade de Lisboa dispõe, serem transversais à população em geral, tornaram imperativo que as instituições, e mesmo a sociedade em geral, desenvolvessem uma acção concertada no âmbito da política de imigração e sua articulação com as medidas levadas a cabo a nível local. Como lembra Horta (2002:23), no processo de integração dos imigrantes na sociedade receptora, o papel das instituições reveste-se de importância extrema, pois tanto *«podem constituir modos através dos quais os Estados-nação estendem os direitos às minorias (...)»*, como podem constituir o modo através do qual as minorias são manipuladas, controladas ou rotuladas para um tratamento desigual».

Lisboa, indo ao encontro da sua tradição enquanto cidade multicultural, tem vindo a criar e desenvolver, através das suas instituições, canais e respostas concertadas, indo progressivamente ao encontro das necessidades sentidas pelas diversas comunidades imigrantes. Neste contexto, e de acordo com as entrevistas realizadas, serão apresentadas medidas que, para melhor se adequarem aos seus destinatários, têm sido trabalhadas, negociadas e redireccionadas pelas instituições entrevistadas.

Apesar das medidas, através das quais as instituições, em geral, têm apoiado a integração dos imigrantes da Europa de Leste tenderem a sobrepor-se às medidas desenvolvidas para as demais comunidades imigrantes, encontramos duas instituições – o JRS e a CAIS – cujo núcleo de trabalho se encontra intimamente relacionado com as comunidades aqui em estudo. Assim, os «primeiros» imigrantes a procurarem apoios junto de instituições como a OCPM começaram a ser encaminhados para o JRS, por comum acordo entre estas duas instituições, pois, esta instituição

148 Afastando-se dos «tradicionais» movimentos imigratórios provenientes dos PALOP.

«criou ali todo um tipo de serviços específicos para o Leste: dispunham de funcionários que falavam russo e começaram a integrar nas suas estruturas de atendimento imigrantes para facilitar o contacto com os outros imigrantes» (entrevista OCPM). Já a entrevistada do JRS justifica essa mesma «especialização em imigrantes de Leste», a partir de 1999, através das seguintes palavras: *«como começámos a ser muito procurados por estes imigrantes e, para melhor responder às suas necessidades, arran-jámos mediadores das próprias comunidades. Consequentemente, mas também em simultâneo, as outras instituições começaram a encaminhar muitos casos para cá.»*

Paralelamente, para a CAIS *«o grande tema de trabalho tem sido a necessidade de adequar o projecto [da venda da revista CAIS] aos imigrantes romenos».*

Constituindo, ou não, o núcleo central do trabalho desenvolvido pelas instituições entrevistadas, as actividades levadas a cabo em prol da integração destas comunidades imigrantes representam uma parte variável nos seus orçamentos. Não sendo aqui espaço para fazer uma análise quantitativa desses mesmos orçamentos, importa referir que, as fontes de financiamento mobilizadas pelas instituições são locais, nacionais e/ou internacionais e variam consoante a instituição em causa. Assim, as instituições ligadas à Igreja Católica, para além dos apoios institucionais – parcerias com a CML¹⁴⁹, com a Segurança Social e com a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa¹⁵⁰ –, contam também com apoios «específicos», nomeadamente a Congregação Espírito Santo, no caso do CEPAC e o peditério anual, no caso da OCPM. O JRS, para além dos apoios institucionais supra referidos, conta também com um financiamento da iniciativa comunitária EQUAL e da Gulbenkian¹⁵¹.

O SOS Racismo obtém fundos através da venda das suas publicações.

No entanto, e em nosso entender, a CAIS é a instituição que mais parcerias tem conseguido estabelecer, sendo, por exemplo, o ACIDI seu parceiro no Programa «Nós». O Fundo Social Europeu, através da iniciativa comunitária EQUAL, patrocina o Projecto «Diversidade», e a Revista CAIS conta com apoios vários, dos quais destacamos a BP, a Lisgráfica, a DHL e a Olá.

149 Nomeadamente através do Plano LX.

150 Tome-se como exemplo o centro de Acolhimento Temporário para Sem-Abrigo Pedro Arrupe.

151 Em relação ao Programa Equivalências para médicos e enfermeiros.

II (E) Dados demográficos e localização geográfica dos imigrantes da Europa de Leste

Em relação ao número de imigrantes da Europa de Leste (desagregados aqueles pelas quatro nacionalidades em questão) presentes em Lisboa, os entrevistados responderam de uma forma abrangente, cingindo-se apenas a apontar a comunidade ucraniana como sendo a mais numerosa.

Para os nossos inquiridos, a fixação destas comunidades em Lisboa prende-se com a função centralizadora da cidade, enquanto capital, logo enquanto bacia de oferta de trabalho e dispondo de maior diversidade de apoios a nível de respostas institucionais.

Quando questionadas acerca das relações sociais estabelecidas entre as comunidades da Europa de Leste e os autóctones, as opiniões dividem-se. Segundo o entrevistado da OCPM, trata-se de uma imigração «*muito especial, que foi muito bem recebida numa primeira fase também devido ao facto de virem de um regime de opressão e de, em Portugal, o 25 de Abril ainda estar muito presente na memória das pessoas*». O entrevistado do SOS Racismo aponta outros factores que poderão explicar a suposta aceitação por parte dos autóctones:

«Estes imigrantes foram muito bem recebidos, não porque o povo português respeita muito os imigrantes, mas porque estes são brancos, não são católicos mas pelo menos são cristãos, têm um ar mais parecido connosco, então foram bem aceites. Também por não falarem nada de português, ao início, significa que podem ser altamente explorados: são dos primeiros a nem sequer receberem salários. Essa boa recepção tem muito a ver com o pensamento – com estes eu posso fazer o que quiser!»

Não obstante poder parecer uma afirmação exagerada, não podemos esquecer a este título os casos de exploração e abuso laborais por parte de entidades patronais, perante imigrantes indocumentados. Vários técnicos da OCPM afirmam, a este propósito, terem sido contactados por vários empregadores em busca de mão-de-obra exclusivamente da Europa de Leste, em detrimento de outras comunidades (e.g. africanos e brasileiros).

Mas a esta forma de aceitação, correspondente a uma primeira fase, que parece ter sido de aceitação/paternalismo, ou alguma indiferença, sobrepôs-se, ou sucedeu-se uma outra em que estas comunidades passam a ser encaradas de forma mais pejorativa. Para tal, contribuíram, entre outros, os seguintes factos: a forma como alguns *media* divulgaram peças

noticiosas relativas a furtos, delinquência, criminalidade e máfias que envolviam imigrantes destas comunidades, a ligação destes a problemas de alcoolismo, a conotação com, *aqueles que vêm roubar o trabalho aos portugueses, e, como tal, contribuir para um aumento do desemprego entre os nacionais* (itálico nosso), e ainda a generalização da ideia de que, os imigrantes romenos pertencem à etnia cigana, encarada negativamente devido à prática da mendicidade com recurso a crianças e idosos.

Segundo os entrevistados, e apesar das dificuldades transversais a qualquer processo migratório, as comunidades de imigrantes da Europa de Leste enfrentam, em Portugal, «problemas específicos», levando-os a procurar apoio(s), junto das instituições. Esses «problemas específicos», caracterizados como obstáculos à plena inserção social são de ordem vária:

- a. Alimentar;
- b. Legal, dada a burocratização dos processos;
- c. Laboral;
- d. Académico-profissional, dadas as dificuldades na obtenção de equivalência dos diplomas;
- e. Habitacional;
- f. Reagrupamento familiar¹⁵²
- g. Proficiência na língua portuguesa.

Não obstante, e a par destas dificuldades/obstáculos, a integração das comunidades da Europa de Leste é problematizada pelos entrevistados segundo uma ideia geral – a de que qualquer indivíduo imigrante tenta integrar-se o máximo possível para, assim, melhor poder viver o seu quotidiano na sociedade receptora. Para além desta resposta abrangente, continuam a merecer destaque duas ideias mais concretas: para quatro dos entrevistados, a falta de *empowerment* destes imigrantes, enquanto comunidade, dificulta a sua integração. Para os restantes entrevistados, essa mesma integração tem passado, em larga medida, pelo interesse que têm em estar informados acerca da sociedade portuguesa e o desejo em preservar¹⁵³ e dar a conhecer, as suas culturas¹⁵⁴.

152 Muitos imigrantes ilegais realizam descontos sem que esse facto contribua para a sua legalização e acesso a determinados serviços públicos.

153 Esta necessidade tem sido contornada pelo desenvolvimento de vários canais de comunicação que são, ao mesmo tempo, um meio de preservação das suas línguas e culturas maternas, nomeadamente através de jornais como o *Maiak Portugalii* e o *Slovo*, programas de rádio – programa *Tchass Obo Vsiom* e o programa Linha Russa.

154 A nível televisivo, as comunidades imigrantes têm mostrado interesse de participação no programa genérico semanal «Nós», uma parceria do ACIME com a CAIS.

III (E) Medidas desenvolvidas pelas instituições

A par do interesse e necessidades subjacentes à integração dos imigrantes, este não é um processo unilateral. É, antes, um processo paralelo onde, à vontade dos imigrantes se sobrepõem, frequentemente, matérias institucionalmente definidas, tais como: a natureza da situação de legalidade, (os seus direitos políticos, como a aquisição da nacionalidade), as políticas em áreas como o mercado de trabalho, a habitação, a educação, a protecção social.

Não constituindo a imigração um problema em si, a verdade é que ela tem por base indivíduos que, tal como já referimos, encontram na sociedade de acolhimento, obstáculos à sua integração. Uma vez que, o contexto imigratório não é um dado novo, no Concelho de Lisboa torna-se imperativo colocar a questão, de forma muito clara e directa: *Que políticas locais para a imigração da Europa de Leste?*

Atendendo a que, os obstáculos apresentados são as causas motivadoras da procura de apoio e soluções junto das instituições entrevistadas, a resposta da parte destas tem sido a forma empenhada pela que têm pautado a sua actuação no que respeita as matérias juridicamente consagradas, ainda que por vezes re-trabalhar a nível local, de modo a dar respostas integradas, e na pressão para a consciencialização da necessidade de mudanças em determinadas áreas.

c1) Habitação/alojamento

A nível habitacional, o entrevistado do poder local refere:

«(...) não há um plafond pensado (como há na questão das deficiências) para a imigração. Ninguém pensa num plafond habitacional para imigrantes de Leste, porque ainda não resolvemos a questão do plafond dos PER dos realojamentos. Em 2000 a CML chegou a pensar num Centro de Acolhimento, mas depois ponderou-se porque, ser imigrante não é um problema: há um centro de acolhimento para toxicodependentes, há um centro de acolhimento para sem-abrigo e há um para imigrantes, mas o que é isto?»

Apesar da tentativa de separação, ou pelo menos da não correlação directa, entre a imigração e a exclusão social, esta realidade existe, sendo que este *direito à habitação* nem sempre é posto em prática, sendo particularmente dificultado a algumas franjas das comunidades imigrantes.

Não pretendendo contrariar o excerto anterior, mas antes complementando-o, o poder local dispõe de vários Centros de Acolhimento nocturnos transversais à população sem-abrigo, ao abrigo do Departamento de Acção Social. Para minimizar o contexto de rua, vivido por alguns imigrantes, e uma vez que os Centros de Acolhimento nocturnos se mostravam insuficientes para acolherem mais utentes, a CML reuniu esforços em ligação com várias instituições¹⁵⁵ com vista à abertura do primeiro Centro de Acolhimento para imigrantes sem-abrigo, de Lisboa:

«O Centro de Acolhimento Padre Arrupe surgiu com o objectivo de aliviar um fenómeno actualmente sem resposta, visto não existir nenhum centro de acolhimento para imigrantes sem-abrigo na área de Lisboa. Infelizmente, este fenómeno é comum entre os migrantes que se deslocam até Portugal quando, em busca de uma vida melhor e sem conseguir arranjar emprego, sem conseguir sustentarem-se nem enviar dinheiro aos familiares nos países de origem. Sentindo que a sua missão a Portugal falhou, muitos imigrantes caem na armadilha do álcool ou enfrentam problemas psiquiátricos sérios, sem lugar para viver e excluídos da sociedade e do mercado de trabalho.»¹⁵⁶

A posição do ACIDI para a área da habitação centra-se num grupo trabalho¹⁵⁷, o qual mantém contacto directo com o Instituto Nacional de Habitação, ao mesmo tempo que apoia, ainda que de forma indirecta, a Associação Cabo-verdiana e a SOLIM, as quais têm constituído grupos de pressão, lutando pela consciencialização da opinião pública para o direito à habitação¹⁵⁸.

Para além das instituições não-governamentais que estabeleceram protocolos com vista à abertura do Centro de Acolhimento Padre Arrupe, também o BES contribuiu para o desenvolvimento e aplicação de medidas a nível habitacional, dirigidas às comunidades imigrantes. Para se compreenderem os serviços financeiros disponibilizados, aos imigrantes, por esta instituição financeira, importa esclarecer que, em 2006, pela primeira vez, os imigrantes que tinham AP puderam solicitar uma AR. Esta mudança no estatuto jurídico que rege a permanência em território nacional é também acompanhada pela (possibilidade de) alteração do vínculo laboral (até então obrigatoriamente por conta de outrem), para o estatuto de trabalhador por conta própria¹⁵⁹. A este

155 De entre as quais, o JRS, a OCPM, o ACIDI, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

156 Disponível em <http://www.ppcj.pt/jrs/>, consultado a 02/02/2006.

157 No qual têm assento o Alto-comissário, organismo públicos e várias Al's.

158 O grupo de pressão «Direito à Habitação» manifesta-se frequentemente contra a demolição dos «bairros de lata» sem que as habitações previstas pelo PER estejam concluídas.

159 Note-se que para a renovação anual das AP era necessário apresentar um contrato de trabalho válido por conta de outrem.

propósito Ireland lembra que apesar das estruturas de oportunidade da sociedade de acolhimento (*host society's opportunity structure*) serem variáveis determinantes na vida dos imigrantes, a verdade é que estes têm demonstrado um interesse crescente pela participação na sociedade de acolhimento. Indo ao encontro desta perspectiva, o BES lançou, em 2006, um conjunto de serviços financeiros – seguro de vida, conta à ordem, meios de pagamento e crédito¹⁶⁰ – cujo intuito é facilitar, tanto a abertura de um negócio por conta própria como o acesso à compra de uma habitação.

c2) Emprego

A procura de emprego, ou mesmo de um segundo emprego, tem constituído um dos principais motivos que conduzem os imigrantes às instituições locais entrevistadas. Como foi referido anteriormente, dado tratar-se de uma imigração essencialmente laboral, logo, muito vulnerável a situações de exploração nesse domínio específico, instituições como a OCPM e a AMI (esta através dos Centros Porta Amiga) começaram a mediar directamente com os empregadores interessados em mão-de-obra imigrante, fazendo triagem, em alguns casos. Para além desta mediação, a AMI também presta apoio jurídico direccionado a estas comunidades. Em contextos de inoperacionalidade, estas instituições encaminham ainda os interessados para UNIVA, ou outras instituições que disponham de bolsas de emprego.

O ACIDI, para além dos serviços prestados pela sua UNIVA, também impulsiona as AI na criação das suas próprias bolsas de emprego ou UNIVA e apoia a criação de emprego por conta própria.

Quadro 8 – Nacionalidades da Europa de Leste atendidas no Centro de Acolhimento do Beato-Vitae, entre 2004 e 2005

	2004	2005
Ucrânia	10	20
Roménia	5	29
Rússia	4	15
Moldávia	1	6

Fonte: quadro elaborado com base em dados recolhidos no decorrer da entrevista aplicada no Centro de Acolhimento do Beato-Vitae.

160 À habitação e micro-crédito para a abertura de pequenos negócios.

c3) Saúde

Em situação de exclusão social mais acentuada os imigrantes da Europa de Leste recorrem às instituições locais na procura de apoio médico e medicamentoso. Esta procura é particularmente visível no caso dos imigrantes ilegais, dificultado que lhes está o acesso ao Sistema Nacional de Saúde: *«O facto é que a maioria dos sem-abrigo de Leste está ilegal, e se não têm o cartão do Sistema Nacional de Saúde, é tudo muito complicado».* (Centro de Acolhimento Beato-Vitae)

A OCPM e o JRS têm apoiado estes imigrantes, comparticipando, em especial, no campo da assistência médica, nomeadamente através da comparticipação de medicamentos, tratamentos, apoio a consultas e pagamento de passes sociais para as devidas deslocações, assim como através do estabelecimento de parcerias com alguns Centros de Saúde e Hospitais, de modo a facilitar o acesso, aos imigrantes, a estes serviços.

O CNAI de Lisboa e o Centro de Acolhimento Beato-Vitae dispõem de gabinetes médicos, nos quais é assistido um grande número de imigrantes da Europa de Leste. A AMI e a CAIS prestam, ainda, acompanhamento psicossocial. A AMI, através dos seus Centros Porta Amiga, e o Centro de Acolhimento Beato-Vitae, prestam ainda apoios, a nível de alimentação, roupeiro e balneários, aos utentes inscritos.

c4) Formação

Ainda que actualmente, a vários imigrantes de Leste já lhes sejam reconhecidos, em Portugal, os seus certificados académicos, de relembrar aqui várias constatações empíricas como *«tinham lá em casa uma empregada doméstica, ou a desempenhar uma actividade afim, de Leste que, no seu país, tinha sido médica, enfermeira, veterinária, ou bióloga, etc.»*, ou: *«conheço um imigrante de Leste que trabalha na construção civil e no seu país era físico, arquitecto, ou músico, etc.»*. Foi o reconhecimento de tal realidade que despoletou a necessidade de se conhecer mais em pormenor este fenómeno. É então num contexto de desadequação entre a formação académico-profissional e a inserção laboral destes imigrantes que se estabelece a articulação entre a política de imigração e as políticas de emprego e formação profissional, que assumiram uma expressão ímpar, em Portugal, e terão mesmo provocado o desenvolvimento e a implementação de medidas concretas. Tal situação fica registada no seguinte depoimento.

«(...) a oferta que queremos dar a esta gente são as profissões que já não queremos para nós. Nós nem sequer nos perguntámos se eles eram médicos ou físicos ... Que ofertas estamos a dar a estas populações? Devíamos aproveitar estes imigrantes para acertarmos o passo com a Europa, eles vêm de lá e vêm mais acelerados do que nós. Até pelo próprio regime em que estiveram inseridos, temos de aproveitar o que de bom eles têm: o ensino técnico-profissional, o profissionalismo. Vamos chegar ao ponto em que eles vão montar os seus próprios negócios, as suas empresas, e vão ganhar muito mais do que nós. Isso já acontece com os hindus. Os nossos 800 anos de nacionalidade deu-nos um património latente comum o que nos tornou assim... uma boa tese para esta gente era vê-los como fermento para a sociedade.» (Departamento de Acção Social, da CML)

Percepcionadas as dificuldades de comunicação entre estes imigrantes e os autóctones e assumindo-se que, o saber expressar-se na língua da sociedade de acolhimento, é um factor determinante em qualquer processo de integração, várias instituições começaram a delinear estratégias que facilitassem a interacção entre as partes. Essas estratégias, baseadas no respeito pela multiculturalidade, passaram, tanto pela organização aulas de língua e cultura portuguesas (JRS, AMI e SOS Racismo), como pela integração de mediadores das comunidades imigrantes nas instituições (e.g. nos gabinetes de atendimento do CNAI, do JRS e da AMI): «A língua russa começou então a ser utilizada como língua de comunicação, não obstante o facto desagradar a algumas comunidades, por razões históricas recentes.» (OCPM)

Na senda pela promoção da proficiência na língua portuguesa, cidadania activa e conhecimento dos direitos e deveres laborais, o IEFP lançou, assim, em meados de 2001, um Programa de acções-piloto em módulos de Português e Cidadania. Dada a aceitação e adesão, por parte dos imigrantes, o Programa «Portugal Acolhe» generalizou-se, a partir de 2001, nos Centros de Formação Profissional e Gestão, espalhados pelo país.

A propósito das habilitações académico-profissionais de muitos imigrantes, são vários os autores que reiteram a mais-valia que este capital social, dos imigrantes de Leste, representa para a sociedade portuguesa. Segundo Rosa (2005:4), estes fluxos de entrada em Portugal de pessoas qualificadas, poderiam constituir uma via de compensação imediata do baixo nível de qualificações escolares da população nacional, com a vantagem associada da «externalização» de grande parte dos custos com a formação desses recursos humanos e da respectiva dotação de competências, sendo agora o nosso país a colher os frutos de tal investimento,

através do seu desempenho profissional. Teixeira (2006)¹⁶¹ reitera a ideia defendendo que *«é necessário o país avançar para um padrão de especialização positiva e subir na escala do valor acrescentado do que se produz.»*

O *«brain waste»* que está a ocorrer na sociedade portuguesa, em relação a estes imigrantes, pode estar relacionado numa primeira abordagem, com a sua condição de entrada e permanência em Portugal, em situação de ilegalidade. O número de imigrantes de Leste europeu atendidos no Centro Porta Amiga das Olaias em 2001, constitui um claro exemplo: *«Dos 432 imigrantes de Leste que atendemos, 308 possuíam habilitações académicas a nível superior ou, pelo menos, preparação técnico-profissional. Contudo, só 10 apresentaram AP, sendo que os demais estavam ilegais»*

Ainda assim não devemos generalizar a todos os imigrantes de Leste a posse de títulos académicos especializados pois, como já foi referido no III capítulo, muitos dos imigrantes que actualmente trabalham em Portugal desempenham actividades profissionais semelhantes às que já desempenhavam nos seus países de origem, nomeadamente na área da construção civil e obras públicas.

As constatações empíricas acerca das habilitações académicas destes imigrantes passaram a ganhar alguma consistência quando estes tentavam obter, junto dos serviços competentes portugueses, equivalência aos seus diplomas.

A já referida desadequação entre as habilitações académicas/formação profissional, integração no mercado laboral e a dificuldade na obtenção de equivalências aos respectivos diplomas, conjugada com a falta de profissionais na área da saúde em Portugal, levaram a Fundação Calouste Gulbenkian, através do Serviço de Saúde, em parceria com o JRS, a implementar e apoiar o Projecto de equivalências das habilitações para médicos e enfermeiros imigrantes, entre 2002 e final de 2005.

161 Disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1341>, consultado a 09/05/06.

Quadro 9 – Programa de Apoio à Profissionalização de médicos imigrantes, por nacionalidades, entre 2002 e 2005

	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Ucraniana	31	47,69	19	34,55	50	41,67
Moldava	18	27,69	12	21,82	30	25
Russa	8	12,31	10	18,18	18	15
Guineense	3	4,62	2	3,64	5	4,17
Romena	1	1,54	2	3,64	3	2,5
Bielorrussa	0	0	2	3,64	2	1,67
Albanesa	1	1,54	1	1,82	2	1,67
Angolana	1	1,54	1	1,82	2	1,67
Cubana	0	0	2	3,64	2	1,67
Georgiana	1	1,54	1	1,82	2	1,67
Bulgara	1	1,54	0	0	1	0,83
Casaque	0	0	1	1,82	1	0,83
Saharawi	0	0	1	1,82	1	0,83
Senegalesa	0	0	1	1,82	1	0,83
Total	65	100%	55	100%	120	100%

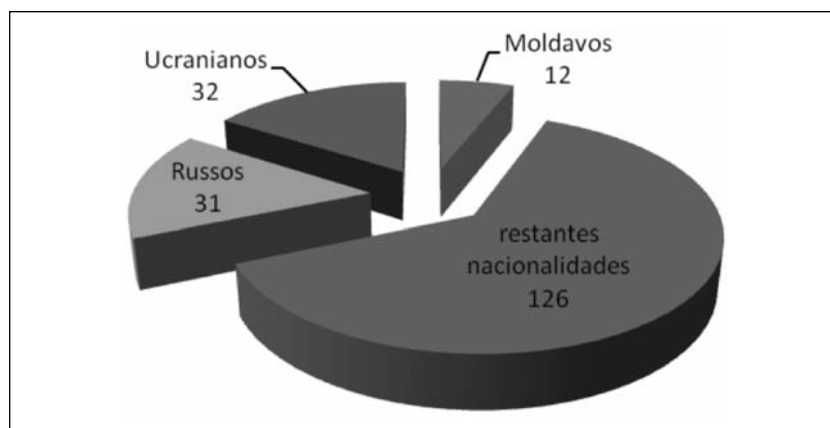
Fonte: quadro elaborado com base em dados recolhidos no decorrer da entrevista aplicada no JRS.

De acordo com o Quadro 9, beneficiaram deste projecto mais de uma centena de imigrantes, maioritariamente, provenientes de países da Europa de Leste. Em 2004, as duas instituições promotoras estabeleceram e implementaram outro projecto-piloto mas, este dirigido a enfermeiros. Em 2005, dado o elevado afluxo de interessados, estabeleceu-se um novo projecto, igualmente para enfermeiros. Tendo em conta a mais-valia de que estas parcerias se revestiram, em 2006, o ministro da Saúde adiantou que, o seu Ministério iria apoiar o segundo projecto de apoio aos médicos imigrantes.

Em parte, terá sido este o contexto que reanimou a ideia da necessidade de desburocratizar e actualizar o processo do reconhecimento de diplomas¹⁶², alargando-o além das áreas da Saúde e Enfermagem. Dada esta conjuntura, o ACIDI implementou em 2003 o Gabinete de Apoio ao Reconhecimento de Habilitações e Competências (GARHC)¹⁶³.

Neste gabinete, foram abertos, entre Abril de 2003 e Março de 2004, duzentos e um processos individuais sendo que, trinta e dois foram apresentados por ucranianos, trinta e um por russos e doze por moldavos.

Gráfico 9 – Pedidos de reconhecimento de habilitações e competências, junto do GARHC, entre 2003 e 2004.



Fonte: ACIME (s/d:97), com tratamento próprio.

c5) Cidadania/informação

Atendendo ao facto de, o fenómeno da imigração destes novos povos ter diversificado o panorama religioso do país¹⁶⁴, o apoio à sua integração passou igualmente pela liberdade, e possibilidade, de disporem dos seus próprios locais de culto. Com esta imigração, o número de católicos de rito Oriental e de vias ortodoxas aumentou visivelmente, introduzindo-se a Igreja do Patriarcado Ortodoxo Russo, a Igreja dos Ortodoxos Romanos e a Igreja dos Ortodoxos Ucranianos¹⁶⁵, no nosso país. Por considerar que a religião desempenha um papel fundamental na união dos povos, a OCPM

162 Decreto-Lei n.º 283/83, de 21 de Junho, Equivalência das Habilitações do nível superior.

163 Actualmente o gabinete encontra-se em fase de reestruturação.

164 Até então as expressões religiosas de Leste eram confinadas quase exclusivamente ao Patriarcado de Constantinopla.

165 A qual conta já com um bispo ucraniano.

canalizou esforços ao nível da criação de estruturas nas dioceses – as Capelanias – cuja importância se pode verificar através da citação que se segue: «*Para que o presidente Jorge Sampaio fosse encontrar os ucranianos foi necessário ir a uma missa. As celebrações religiosas são aquelas que congregam mais gente neste momento. A nível de imigração, é um dado que é preciso ter em conta, porque é um espaço plural*» (OCPM).

Para além do apoio ao estabelecimento de locais de culto, a OCPM, o JRS, a SOLIM e o SOS Racismo, têm dado a conhecer à sociedade portuguesa as adversidades enfrentadas por estes imigrantes, tanto através do acesso que têm aos *media* e, como através da integração de forças de trabalho distintas (e.g. Plataforma, FORCIM, RAR).

Contudo, segundo as instituições aqui referidas, o primeiro passo para o *empowerment* de uma comunidade reside na necessidade da sua agregação, através das AI. Dada a morosidade e falta de articulação de muitas das medidas características da política de imigração, estas instituições têm pressionado as AI de Leste a mobilizarem-se na defesa dos seus interesses. Por outras palavras, as associações têm sido incentivadas a manifestarem-se sempre que os seus direitos estão em discussão, nomeadamente através da luta pelo direito à habitação e pela participação em reuniões com a CML e com o COCAI. Apesar destes estímulos, a participação das AI de Leste é ainda limitada. Tomando o COCAI como referência verificamos que, os interesses destas comunidades eram representados, numa primeira fase, singularmente pelo presidente da SOLIM sendo que, actualmente são representados pela presidente da Associação Edvinstu, presenças que os entrevistados consideram manifestamente insuficiente.

A contribuição da maior parte das instituições entrevistadas para a divulgação dos direitos e deveres dos imigrantes tem, também, passado pela produção de brochuras e folhetos informativos, nos quais constam as condições de permanência em território nacional, o acesso ao Serviço Nacional de Saúde, o Código do Trabalho, bem como outra legislação em geral, sendo essa informação divulgada, tanto junto daqueles como da população autóctone.

A OCPM e a SOLIM são dois exemplos de instituições que apostaram no esclarecimento dos imigrantes, aquando dos períodos extraordinários de legalização. No CLAII do CRM foi feita uma apresentação relativa aos direitos dos imigrantes em Portugal.

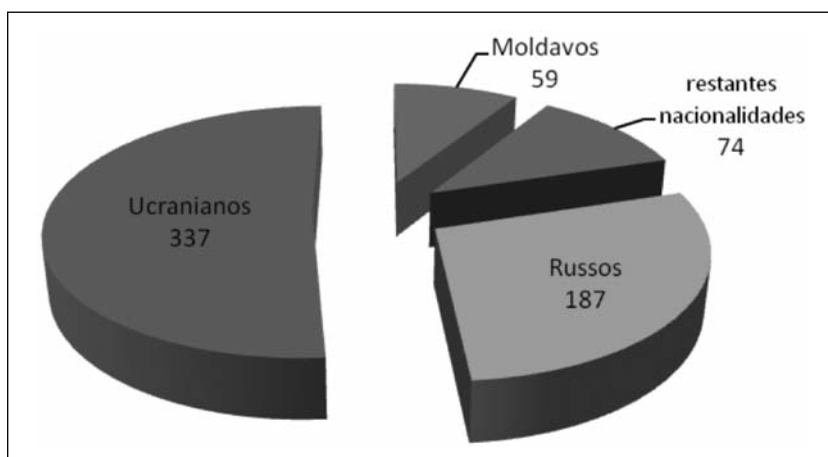
O CLAII do JRS prestam igualmente esclarecimentos sobre a legislação nacional que possa interessar a estes imigrantes. A CAIS tem ainda promovido debates na Assembleia da República, junto do grupo parlamentar competente.

Se a incorporação na sociedade portuguesa tem sido desenhada, essencialmente, através destas medidas, o apoio ao retorno voluntário, prestado pela OIM, tem constituído uma forma de minimizar os percursos migratórios «mal sucedidos». Segundo o entrevistado desta instituição, os imigrantes da Europa de Leste que recorrem à OIM integram um quadro de exclusão social mais acentuado, face aos imigrantes de outras comunidades: *«Muitas vezes há uma relação muito estreita entre desemprego – alcoolismo – problemas de habitação e um estado de degradação enorme. Muitos dos sem-abrigo que temos são de Leste.»*

Esta afirmação é reiterada, tanto pelos técnicos do Centro de Acolhimento Beato-Vitae, como pelo entrevistado do SOS Racismo e, está patente nas suas declarações: *«[...] sendo esta população de Leste maioritariamente ilegal, a sua inserção no mercado de trabalho é difícil fomentando um ciclo de precariedade, onde os problemas de alcoolismo imperam.»*

«[...] Não são estas as comunidades que mais nos procuram mas, quando o fazem, são os que apresentam os problemas mais complicados, quer seja a nível de carências pessoais, quer seja a nível de exploração laboral.»

Gráfico 10 – Imigrantes da Europa de Leste apoiados pelo Programa de Retorno Voluntário, entre 1998 e 2005.



Fonte: gráfico elaborado com base em dados recolhidos no decorrer da entrevista aplicada na OIM.

De acordo com os dados fornecidos pelo entrevistado da OIM, os quais estão também patentes no Gráfico 10, de entre as quatro nacionalidades em estudo, os moldavos eram os imigrantes que, inicialmente, mais procuravam o PRV, muito provavelmente, por terem sido a primeira nacionalidade a encabeçar a imigração da Europa de Leste, para Portugal. Todavia, actualmente são os que recorrem menos ao programa, podendo este facto ser explicado por duas ordens de razões: Portugal correspondeu às expectativas dos seus projectos migratórios e decidem estabelecer-se ou, pelo contrário, tendo já autonomia financeira para sair do país, retornam aos seus países de origem, ou imigram para outros países.

Em 2001, dos retornos apoiados pelo PRV, entre 60% e 70% foram realizados por imigrantes da Europa de Leste. Nesse ano, foi ímpar a procura do programa, por parte de ucranianos e russos, sendo que, em 2002 se registou uma queda abrupta, nos pedidos destas duas nacionalidades. A explicação poderá residir na forma como foi estabelecido o protocolo¹⁶⁶ para o programa – há a interdição de circulação durante cinco anos, registada na base de dados Schengen. Dado que muitos destes cidadãos tencionavam imigrar para outros países europeus, é provável que tenham optado por outras soluções¹⁶⁷, que não aquela.

Em relação aos romenos¹⁶⁸ note-se que o primeiro pedido só foi registado em 2003. O balanço feito no final de 2005 apontava para um incremento, nos retornos, na ordem dos 50%, em relação ao ano anterior – trezentos e vinte e um retornos em 2005 para cento e vinte e seis retornos em 2004 (este último número já superior ao do ano de 2003). No início de 2006, os pedidos por parte de cidadãos ucranianos rondavam 15-16%, seguidos de perto pelos romenos (11%). Também no mesmo ano o SEF, em parceria com a OIM, desenvolveu um projecto específico nesta área – Projecto SURRIA – o qual visava a criação de uma rede informativa destinada a apoiar os imigrantes que pretendessem regressar aos seus países de origem.

166 Dada a conotação desta interdição de circulação com as interdições impostas judicialmente baseadas em actos criminosos, estes termos serão revistos a curto prazo e, muito provavelmente, serão eliminados do protocolo.

167 Devemos notar que o factor interdição tem maior peso para um europeu, cujo bilhete de regresso (seja ele rodoviário ou aéreo) ao seu país é mais económico face ao bilhete para um cidadão brasileiro ou africano.

168 Em geral, os romenos que recorreram ao PRV eram da região Oeste/Centro, predominantemente de Torres Vedras.

IV (E) Parceiros locais não-governamentais

Para além dos apoios financeiros e logísticos de que possam dispor, o trabalho das instituições é também pautado pela transversalidade das relações de inter-ajuda que estabelecem e que consideram, mesmo, condição *sine qua non* à prossecução dos seus objectivos. Estas colaborações, tanto podem revestir um carácter protocolar como informal. Uma vez que até Abril de 2006, a cidade de Lisboa não dispunha de uma Rede Social, várias instituições estabeleciam acordos, informalmente, entre si, através de reuniões de diagnóstico a que se seguiam outras de trabalho. O Quadro 10 reflecte as respostas das instituições entrevistadas, acerca das instituições que consideram mais colaborantes assim como, das que mais obstáculos têm colocado à incorporação dos imigrantes de Leste europeu, na sociedade portuguesa, enquanto de acolhimento.

Quadro 10 – Instituições mais e menos colaborantes face à integração dos imigrantes da Europa de Leste, segundo as instituições portuguesas entrevistadas

Instituições entrevistadas	Instituições referidas como mais colaborantes	Instituições referidas como menos colaborantes
CAIS	JRS; CEPAC; CIC Orientar; Porta Amiga (AMI); Associação «O Companheiro»	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; CML (limitações do Plano LX); «Exército Salvação»
CEPAC	JRS; CNAI; CEPAC; Univa da CIC Orientar	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
CML (Dept. Acção Social)	ACIDI; OCPM; Secretariado Nacional dos Imigrantes	#
GATAI	JRS; várias paróquias; várias escolas; universidades (pela cedência de espaços)	#
JRS	ACIDI; CML; Gulbenkian; SEF; OCPM; CEPAC; Banco Alimentar	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Segurança Social (em relação aos imigrantes ilegais)
OCPM	JRS; CEPAC; AMI; ACIDI; sindicatos; Plataforma;	#
SOS Racismo	Câmaras Municipais; Juntas de Freguesia	Câmaras Municipais; Juntas de Freguesia

Do quadro anterior podemos aferir que as instituições entrevistadas tendem a referir-se entre si ao nível da colaboração, sendo que, estamos por isso perante um contexto de info-colaborações ou colaborações em círculo fechado. Pese embora o facto de este tipo de colaboração poder ter o benefício da estreita ligação, e, logo de um conhecimento quase pormenorizado acerca do trabalho realizado pelas outras instituições, o facto é que se limita e esgota, em si mesma.

Em relação às instituições que mais obstáculos têm colocado na prossecução de medidas e apoios dirigidos aos imigrantes pertencentes a comunidades da Europa de Leste, dos sete entrevistados aos quais foi colocada a questão, três não responderam. Por sua vez, todos os que responderam indicaram a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Segurança Social. O governo local, em relação ao qual se espera a implementação das políticas nacionais para a imigração, é apontado como uma das instituições que mais obstáculos tem levantado para a prossecução das medidas ditas integrativas, nomeadamente no que concerne às limitações do «Plano LX» e burocracias no atendimento a imigrantes ilegais, tanto no «Exército Salvação» como em algumas Juntas de Freguesia.

V (E) Relações com o governo local

A análise do Quadro 10, cruzada com outras informações obtidas no decorrer das entrevistas, permitem-nos concluir acerca da insipiência, e pontualidade, das relações estabelecidas entre o governo local e os actores sociais não governamentais, limitando-se ao «Plano LX», em contextos de exclusão social e à cedência pontual de infra-estruturas e apoios logísticos aquando da realização de eventos culturais, como se pode ler nas passagem que, a seguir se transcrevem:

«Somos parceiros do Plano LX, contudo este só contempla sem-abrigo, prostituição e toxicodependência. Mas nós achamos que também faz sentido colocá-lo à disposição dos imigrantes. (...) a Câmara não tem nada preparado para a imigração, ainda é muito tradicional, não se adaptaram ao facto de, os sem-abrigo e a prostituição já ser muito multicultural» (CAIS).

«No ano que passou tivemos financiamento da CML, especificamente o Plano LX, o qual nos proporcionou verbas para o funcionamento do Gabinete Social. Funcionamos muito em articulação também por causa da equipa de rua, porque a colega fala russo. Também temos parcerias informais em relação ao Abrigo do Beato, de Xabregas... quando não conseguimos colocação num, tentamos noutro...» (JRS).

«Nós somos parceiros do Plano LX. Quando foi a vaga de frio, em 2004, a CML, percebeu que a maioria dos sem-abrigo eram imigrantes de Leste. Então criaram parcerias com instituições que acompanham imigrantes para tentar resolver o problema. Existem várias equipas na rua a apoiar os sem-abrigo e a tentar colocá-los em Centros de Acolhimento, legalizá-los ou então que eles procurem o Retorno Voluntário. Nós também temos uma equipa de rua, mas mais de retaguarda. Pois nem todas as equipas sabem lidar com imigrantes» (CEPAC).

«O município tem apoiado festas, de entre as quais a da diversidade que faz o SOS Racismo, como também festas que as próprias AI organizam, apoios logísticos, usa-se o Fórum Lisboa, reservam-se espaços, como foi agora recentemente o Terreiro do Paço, para a festa de Natal dos Ucrrianos, os natais, as Páscoas, ou os dias de independência dos próprios países» (OCPM).

No decorrer das entrevistas, três dos nossos entrevistados sublinharam a importância da reactivação do Conselho Municipal, entendido que é enquanto canal institucional indispensável à participação e integração dos imigrantes, na sociedade de acolhimento:

«Não sabemos ainda em que ponto está a «intromissão» dos do Leste no Conselho Municipal, há quatro anos houve uma reunião, mas depois ficou tudo em águas de bacalhau, nós não fomos mais convocados... Nós como um dos membros-fundadores fizemos esse apelo à vereação anterior, mas parece que não houve passos dados (...) como membro fundador, exigimos que, pois devido à diversificação do fenómeno migratório, o Conselho incorporasse outras comunidades» (OCPM).

«É por fases. Durante quatro anos a incompetência do Santana Lopes e assessores, a Helena Lopes da Costa, não deu. Com a Ana Godinho houve trabalho. Parece que agora outra vez está a encaminhar-se. O Conselho parou porque também os dirigentes da maioria das Associações não faz nada. Houve uma dinâmica interessante no tempo do Conselho Municipal, em que todos trabalhavam, mas depois...» (SOS Racismo).

«Com o novo executivo há uma tentativa de conciliar as respostas para a imigração. O ACIDI é consultado, neste sentido, pela CML. Numa reunião recente propôs-se a reactivação do Conselho municipal das Comunidades imigrantes e Étnicas» (GATAI).

A introdução de um CLAI no Centro de Recursos Multicultural, na Pontinha, também tem sido o mote para uma maior proximidade entre o governo central e o governo local:

«A CML também tem um CLAI a funcionar no Centro Multicultural. Através do CLAI estabeleceu-se uma forte ligação com o ACIDI. Os CLAI são o braço local do ACIDI. (...) O ACIDI também encaminha muito as AI que necessitam de um espaço, para diversos tipos de actividades, para o Centro de Recursos, porque aqui não temos condições físicas para acolher uma reunião, uma assembleia de uma AI, também porque o CR está aberto aos fins-de-semana, em pós-laboral» (GATAI).

VI (E) Visão das instituições acerca do associativismo imigrante de leste

O apoio ao associativismo imigrante tem assumido relevo à medida que as AI vão sendo reconhecidas como parceiras sociais. Facilitando o acesso dos seus imigrantes às instituições locais, as Associações tendem a desempenhar o papel de legítimas mediadoras, entre as suas comunidades e a sociedade de acolhimento. Para além dos apoios directos prestados a nível individual, as instituições locais têm reconhecido que, a mobilização e o *lobby*, que as comunidades possam exercer, será um esforço melhor canalizado se conduzido através das AI.

Segundo Soysal (1994:86), a acção colectiva e a integração dos imigrantes estão dependentes das regulações institucionais: *«host societies shape the collective organization of migrants by providing (or not) certain resources for and models of organizing»*. Assim, apesar de algumas instituições públicas cederem pontualmente apoios a AI nomeadamente, a utilização de infra-estruturas e outro tipo de suporte, eventualmente de carácter logístico, devemos reconhecer ao ACIDI, através do GATAI, o papel predominante no apoio ao movimento associativo imigrante.

O trabalho do GATAI traduz-se, essencialmente, na ajuda prestada às Associações, no processo de reconhecimento oficial, na apresentação de projectos para a obtenção de subsídios anuais e pontuais e na elaboração de relatórios de excussão das verbas concedidas. As respostas às Associações são proporcionais ao nível da procura: *«(...) poderá ganhar expressão a partir do nível da procura que façam (...), nós inclusive estamos a contactar as Associações menos assíduas para tentarmos concertar mais actividades (...)»*. Assim, o facto de ainda existirem poucas

Al de Leste tem colocado alguns entraves ao desenvolvimento pleno de projectos, como se poderá ler no excerto transcrito:

«Dado não haver muitas associações da comunidade de Leste faz-nos pensar. Neste campo, o trabalho do ACIDI não tem sido tanto o de promover o associativismo mas, mais o de dar resposta ao que vai surgindo. Esse estímulo, que era interessante haver, não tem existido, talvez porque o ACIDI também é uma instituição jovem. As que existem são dinâmicas, mas existem poucas, talvez também porque é uma imigração recente.»

Para além da insipiência do movimento, também a sua fragilidade tem constituído um entreve na prossecução de medidas mais concretas, como se pode ler no depoimento seguinte:

«A competência técnica das associações não é geral, só poucas é que têm competência para desempenhar algumas actividades. Há dificuldades em lidar com a burocracia (preencher formulários, fazer relatórios), dificuldade em executar com qualidade os orçamentos, muitas vezes nem é falta de dinheiro, é mais dificuldade em executá-lo» (GATAI).

No entanto, em relação às Associações, oficialmente reconhecidas, a perspectiva dos técnicos deste gabinete é positiva:

«Estão muito interessados. Parece que há a intenção de fazer de Portugal uma casa. Sente-se um grande envolvimento nas políticas que lhes dizem respeito. Isto foi o resultado de um estudo de mercado entre a população brasileira e a ucraniana, – o resultado do projecto das duas comunidades contrastava muito no facto de, os brasileiros querem voltar e os ucranianos não tanto» (GATAI).

À semelhança do GATAI, também a OCPM lamenta o facto de, estes imigrantes e suas associações poucas vezes integrarem as forças de trabalho que se formam, podendo considerar-se que, se por um lado era prematuro terem integrado o SCAL¹⁶⁹, por outro, actualmente continuam ausentes na RAR e na Plataforma.

De outro ponto de vista, segundo os entrevistados de duas instituições, a mobilização dos imigrantes da Europa de Leste, nomeadamente através das suas Associações, tem sido silenciada pela inoperacionalidade do

169 O qual reuniu até meados de 2002.

Conselho Municipal – «com a Ana Godinho houve trabalho, mas depois, ela saiu e durante quatro anos foi só incompetência. (...) aquilo mais parecia uma vernissage. Já não era qualquer um que entrava na reunião. (...) O Conselho também parou, porque a maioria dos dirigentes das Associações não faziam nada» – e pelos subsídios que recebem: «O ACIDI é, por vezes, acusado disso: deu dinheiro e depois calou o mundo associativo, quer dizer se a gente fala mal depois não temos dinheirinho...não vou falar mal de quem me dá de comer.»

VII (E) Considerações finais

Inquiridas, as instituições, acerca das principais dificuldades e obstáculos enfrentados na prossecução das suas actividades, no âmbito da imigração, elas referem sobretudo, a falta de recursos económicos, a falta de capacitação, tanto sua como outras instituições, a burocracia instalada e a fragilidade do associativismo imigrante, em geral. Perante tal diagnóstico, a solução vai passando pela «reinvenção» e articulação quotidianas, destas instituições, de forma a conseguirem, respectivamente, encontrar e adquirir respostas e novos patrocínios. Quando questionadas acerca das dificuldades de carácter político, o discurso das instituições acaba por reflectir, fundamentalmente, problemas de ordem orçamental, devido ao facto de, o Estado relegar para um plano micro, aquilo que não consegue fazer no plano macro sem, contudo, as dotar financeiramente para um desempenho eficaz das suas actividades, como se pode concluir da leitura da expressão seguinte:

«Portanto, o próprio CNAI pertence ao Estado, mas ele não tem resposta para todos os problemas: não tem alimentos, medicamentos, mas encaminham para cá. Todas as semanas recebemos pessoas emanadas de hospitais, centros de saúde. Nós depois aqui é que sentimos as necessidades das pessoas, ficamos com a batata quente na mão. O Estado não tem como ajudar, não nos ajuda como precisamos e nós é que temos de dar uma solução para integrar as pessoas» (CEPAC).

Também a nível cultural, a interacção entre as instituições e estes imigrantes foi dificultada nas primeiras abordagens, pois, como indivíduos reservados que são, estes ficavam incrédulos, mesmo desconfiados, perante a existência de instituições que os pretendiam ajudar desinteressadamente: «A primeira vaga, se assim podemos considerar, foi caracterizada por muita violência, pelas máfias de Leste, por uma desconfiança generalizada, de ambas as partes» (OCPM).

Para a CAIS, a questão central neste momento prende-se com o adequar um projecto aos imigrantes romenos, dado que o projecto de venda da Revista CAIS não teve a adequação e os resultados previstos: «*continuamos a ter problemas por resolver. A integração que eles [romenos] perspectivam não é a que nós tínhamos pensado. (...) É muito difícil trabalhar a nível individual, pois estão habituados ao clã (...)*».

A nível geral, as instituições afirmam que o trabalho que desenvolvem, não obstante ser insuficiente, tem ido ao encontro dos objectivos a que se propuseram. Os desafios quotidianos levam à necessidade de estabelecer novas parcerias e encontrar novas soluções. Uma vez que, muitas destas instituições desenvolvem as suas actividades e canalizam os seus apoios a partir de um nível macro, torna-se de extrema importância o envolvimento da sociedade civil, pois é quem está *in loco*, convivendo mesmo com esta realidade no seu dia a dia, quem melhor conhece as comunidades, os seus problemas e as suas aspirações. As medidas desenvolvidas continuam a ser encaradas como insuficientes e necessitando de uma constante adaptação (e.g. projecto da Revista CAIS para os imigrantes romenos).

A título conclusivo, foram referidas as seguintes medidas, como as que mais têm contribuído para a integração dos imigrantes de leste:

- Os cursos de língua e cultura portuguesas;
- O projecto de reconhecimento de habilitações para médicos e enfermeiros (parceria Gulbenkian/JRS);
- O programa «Portugal Acolhe»;
- A criação da figura jurídica da Autorização de Permanência;
- A nova Lei da Nacionalidade (Lei Orgânica n.º 2/2006);
- Os CLAI;
- O apoio concedido às AI pelo GATAI.

Quadro 11 – Principais actividades desenvolvidas pelas instituições portuguesas, em prol da integração dos imigrantes da Europa de Leste

Nome da instituição	Tipo de instituição	Ano de fundação	Principais actividades desenvolvidas
AMI (C. «Porta Amiga»)	ONG	1994	- Centros de Acolhimento - Equipas de Rua - Cursos de formação profissional - <i>Lobby</i>
BES («Boas Vindas»)	Direito Privado	2006	- Apoio ao nível dos serviços financeiros
CAIS	IPSS	1993	- Centro diurno - Actividades lúdicas - Formação profissional - Apoio psicossocial - Aconselhamento
CEPAC	IPSS	1992	- Apoio medicamentoso - Equipas de rua - Aconselhamento - Encaminhamento
CML (CMCIME, CRM)	Pública local	1993	- Participação civico-políticas das comunidades imigrantes - Infra-estruturas para actividades lúdico-creativas - Participação em projectos transnacionais – CLAI
ACIDI (GATAI)	Pública nacional	2004	- Apoio financeiro e logístico às AI - Apoio ao nível da capacitação - Aconselhamento - Encaminhamento
Gulbenkian/JRS	ONG	2001	- Apoio ao reconhecimento de diplomas - Formação profissional - Apoio à integração no mercado de trabalho
JRS	Organização Humanitária	1992	- CLAI - Aulas de português - Apoio psicossocial - Apoio medicamentoso – UNIVA
OCPM	ONG	1962	- Apoio médico-medicamentoso - Aconselhamento - Encaminhamento - <i>Lobby</i>
OIM (PRV)	ONG	1998	- Apoio ao regresso voluntário
SOS Racismo	Associação Cultural	1990	- Aconselhamento - Promoção de actividades culturais - Apoio jurídico - <i>Lobby</i>

CAPÍTULO VI – ASSOCIATIVISMO MIGRANTE E DINÂMICAS ORGANIZATIVAS

1. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MOVIMENTO ASSOCIATIVO IMIGRANTE

As características que revestiram, e continuam a revestir, os movimentos migratórios dos cidadãos da Europa de Leste em direcção a Portugal, assim como as estruturas de oportunidade da sociedade portuguesa para a participação dos imigrantes, em geral, determinam as configurações que hão-de assumir os movimentos associativos aqui estabelecidos. Caracterizados que estão este movimento migratório e as políticas e canais institucionais da sociedade portuguesa, importa agora conhecer, de forma mais detalhada, o movimento associativo da Europa de Leste, no concelho de Lisboa.

Os grupos informais criados pelos imigrantes, aquando da sua chegada a um país de acolhimento, têm como objectivo primeiro minimizar situações de desenraizamento, que advêm da mudança de país, nomeadamente as que resultam do desenquadramento e do choque culturais. Com o passar do tempo, estes grupos informais vão dando lugar a outros formais – organizações¹⁷⁰ de um modo geral, e Associações de Imigrantes em particular (Fennema, 2004:440 *apud* Vermeulen, 2005:22). Segundo os sociólogos R. M. Maclver e Charles Page (*apud* Viegas, 1997:45), as Associações são «(...) formas de organização estabelecidas deliberadamente com fins específicos, distinguindo-se das formas espontâneas em grau maior ou menor, como a comunidade, a classe, o grupo étnico ou racial, a massa (...)». Para Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000:11-12) (*apud* Sardinha, no prelo:3) as AI representam um espaço de organização social, socialização, comunicação, solidariedade, troca de informações, reinterpretação das tradições e mediação entre o país de origem e o país de acolhimento.

As Associações podem ser «Associações de imigrantes» ou «Associações para imigrantes». A primeira categoria refere-se a uma associação sem fins lucrativos onde, no mínimo, metade dos membros fundadores pertence a um único país/grupo imigrante. Já a segunda categoria pode referir-se a Associações particulares criadas por autóctones, para imigrantes, ou mesmo a Associações ou Instituições de Solidariedade Social, na dependência do poder estatal, central ou local. Pela sua constituição, e fazendo nossas as palavras de Vermeulen (2005:21), «estas associações [para imigrantes] não fazem parte do processo associativo imigrante, propriamente dito».

170 Se uma organização tem membros chama-se Associação, se não tem chama-se Fundação.

Enquadrando-se o estudo das AI no centro de vários debates relacionados com a natureza da incorporação dos imigrantes, e a forma de a otimizar, Vermeulen (2005:30) defende que, a abordagem sociológica da problemática do associativismo imigrante deverá cruzar questões que se prendem com factores internos e externos aos grupos em causa. Corroborando esta linha de pensamento Viegas (1997:20) adianta que os estudos sobre as AI têm demonstrado que o carácter mutável das funções que desempenham está intimamente relacionado com a forma como se desenvolveu o percurso migratório dos indivíduos que representam (factores internos) e o seu tempo de permanência, e relações que estabelecem na sociedade de acolhimento (factores externos).

Retomando a linha de pensamento de Vermeulen, podemos afirmar que, na constituição de uma AI e natureza dos seus objectivos estão subjacentes os seguintes factores internos ao grupo imigrante: as condições em que decorreu o movimento migratório, as características da própria população imigrante, como também influências dos próprios países de origem. Deste modo, as razões subjacentes à decisão de migrar têm, necessariamente, que ser tidas em linha de conta no estudo de qualquer população migrante, visto determinarem o modo como se desenrola o seu processo de inserção e as suas expectativas face à sociedade de acolhimento (Viegas, 1997:42). Assim, o denominado «modelo imigratório» de uma determinada população poderá influenciar o seu associativismo, sob duas formas. Em primeiro lugar, ao enformar a identidade colectiva do grupo, poderá fomentar a criação de Associações distintas das Instituições autóctones e, em segundo lugar, ao constituir um processo de desenraizamento e ruptura para com os valores da população migrante, poderá também potenciar a procura e a necessidade de criação de ambientes «acolhedores».

Uma das principais razões apontadas na literatura corrente para a criação de uma AI é, precisamente, a sua função de «*cushioning*» (acolhimento) (Vermeulen, 2005:33). De referir ainda que, factores «imediatos» como a condição de legalidade à chegada, a presença de redes de tráfico envolvidas no movimento migratório e o regime político de proveniência caracterizam, de igual forma, o «modelo imigratório». Corroborando este «modelo», Viegas (1997:35) relembra que, em relação aos movimentos migratórios devem ser tidas em conta duas abordagens gerais que, não se excluindo, complementam o entendimento que devemos ter acerca desta temática. Uma abordagem tendencialmente economicista, que procura entender as causas e motivações do movimento, ligando-o a níveis de desenvolvimento económico, e às estruturas do mercado de trabalho, dos

países emissores e receptores¹⁷¹ e outra, mais próxima das teorias assimilacionistas e integracionistas da Escola de Chicago (*cf.* capítulo II) que se baseia essencialmente nos processos de adaptação e de inserção dos imigrantes da sociedade de acolhimento, e nas redes de relações sociais que aí se estabelecem.

Em relação às características da população imigrante, factores como a dimensão do grupo, a composição demográfica (*ratio* por sexos, reunificação familiar, segregação residencial), o estatuto socio-económico dos membros (estrutura e mobilidade ocupacionais, habilitações académicas) e atributos culturais (língua, etnicidade, religião) influenciarão, de igual forma, a criação de AI. Por último, quando reflectimos acerca da influência que o país de origem possa ter na constituição de Associações dos seus emigrantes, devemos salientar duas situações causa/efeito. Se, por um lado os imigrantes forem provenientes de um país promotor de movimentos associativistas, de diferentes naturezas, poderemos esperar que, no país de acolhimento, perpetuem essa tendência social. Por outro lado, também o apoio que o país de origem preste aos seus emigrantes, por exemplo, através dos seus diferentes Ministérios ou mesmo através de instituições privadas, fomentará a criação de Associações dos seus emigrantes, perpetuando e cimentando a ligação destes aos seus países de origem.

Em relação aos factores externos ao grupo que influenciam a constituição, e natureza dos objectivos, de uma AI, destacamos o «modelo de oportunidade política» ou seja, as políticas e canais institucionais criados pela sociedade de acolhimento e colocadas, efectivamente, à disposição dos imigrantes, os quais constituem premissas que fornecem determinados modelos e recursos organizativos, configurando a participação política destes e a expressão das suas identidades (Soysal, 1994:86 e Ireland, 1994:244). Para Vermeulen (2005), este modelo pode influenciar, tanto a constituição como os objectivos associativos, sob duas formas distintas: as AI tanto podem surgir, por não encontrarem assertividade, por parte da sociedade de acolhimento, face aos problemas com que se vão deparar ou, pelo contrário, elas, (as AI), podem surgir motivadas pelo reconhecimento e promoção do trabalho que a sociedade de acolhimento confere a outras AI, denominando-se este último processo como o «*crowding out effect of the host society institutions*» (Vermeulen, 2005:43).

171 Note-se que em relação aos imigrantes de Leste, os seus movimentos migratórios com direcção a Portugal, enquadram-se claramente no movimento migratório económico, constituindo este o tipo mais generalizado e comum de migrações voluntárias (por contraposição às migrações forçadas).

Se à constituição de uma AI, à qual poderá posteriormente ser reconhecida representatividade, no caso português através do ACIDI¹⁷², estão subjacentes factores, tanto internos como externos ao próprio grupo, importa agora abordar genericamente os objectivos de uma AI.

Fortemente dependentes dos direitos e deveres que a sociedade de acolhimento proporciona aos imigrantes, as AI definirão os seus objectivos, estratégias e níveis de operacionalidade. Segundo Jonh Rex (*apud* Pires, 2002:8), o trabalho que uma AI dirige aos seus membros, nos primeiros tempos de estabelecimentos destes na sociedade de acolhimento, desenvolve-se maioritariamente em torno de cinco aspectos «essenciais»:

- Ajudar a vencer o isolamento social;
- Afirmar os valores e as crenças do grupo;
- Proporcionar apoio assistencial aos membros do grupo;
- Agir na defesa dos interesses do grupo e na resolução de possíveis conflitos com a sociedade receptora.
- Fomentar a inserção e a participação na vida comunitária local/ /nacional.

Tomando em consideração os objectivos esquematizados é nossa opinião que, os dois primeiros possam, e devam, ser tidos em conta em simultâneo pois, as AI, ao constituírem espaços de convívio e lazer, fortalecem a solidariedade e a identidade intergrupala. Segundo Rocha-Trindade (1996:213), «*estas instituições de, e para imigrantes e minorias étnicas, constituem formas organizadas de acção colectiva empenhadas, primordialmente, na defesa dos interesses dos migrantes, e sua representação, junto dos poderes decisórios e na preservação das respectivas culturas de origem*», nomeadamente através da transmissão da herança cultural às gerações descendentes (ensino formal da língua, comemoração de datas festivas, constituição de grupos de expressão cultural).

Pese embora a disponibilização de Serviços Sociais de apoio, em questões tão diversas quão fundamentais como, o ensino da língua (tanto do país de origem como da sociedade receptora) e acções de formação cívicas (tanto de orientação como de formação profissionais) é inquestionável que, o apoio prestado pelas AI aos membros do grupo se reveste de importância

172 De referir ainda que no estudo de AI devemos ter sempre em conta as «*paper and sleeping organisations*» – AI que já se dissolveram mas que não deram conhecimento às autoridades competentes e as «*informal organizations*» – apesar de serem uma forma comum de sociabilidade, o facto de não serem oficialmente reconhecidas faz com que a sua actividade não possa ser contabilizada. (Vermeulen, 2005:24-25).

extrema no diálogo estabelecido entre estas e os organismos de decisão da sociedade receptora. A este propósito, basta que recordemos o *lobby* constituído, e seu peso, pelas AI, em Portugal, aquando dos períodos de regularização de imigrantes, cuja condição de legalidade é *sine qua non* para o acesso destes, a determinados direitos básicos.

Em relação à defesa dos interesses do grupo, nomeadamente a mediação/ resolução de eventuais conflitos com a sociedade receptora, as AI, através dos seus líderes, assumem o papel de porta-vozes dos interesses colectivos dos indivíduos que representam, desenvolvendo mecanismos e instrumentos aglutinadores das expectativas e exigências dos mesmos (Carita e Rosendo, 1993 *apud* Viegas, 1997:49) Para que tal aconteça, a integração dos líderes associativos no sistema político do país de acolhimento é encarada como uma determinante estrutural no processo de incorporação dos imigrantes no sentido em que, o capital social de uma comunidade étnica, ou grupo, de imigrantes assenta, entre outros¹⁷³, nos contactos sociais estabelecidos pelo seu líder associativo. Neste contexto pense-se no trabalho de pesquisa de Meindert Fennema e Jean Tillie, intitulado «*Ethnic associations, political trust and political participation – working paper 3A*», apresentado num dos *workshops* MPMC (Março de 2000). A pesquisa centra-se no «capital social» dos grupos étnicos em Amesterdão, seu interesse e confiança no poder político local e correlação destes vectores com a participação política, propriamente dita, destes imigrantes. A incursão por estas premissas conduz os autores à abordagem de Tocqueville (1840), a qual relaciona as virtudes cívicas com a existência de Associações de voluntariado. Mais de um século depois, Gabriel Almond e Sidney Verba (1963) corroboram a tese tocquevilliana quando, no seu estudo dedicado à «cultura cívica», os autores destacam a correlação directa entre a participação activa dos indivíduos nas associações de voluntariado e as suas próprias competências políticas. Seguindo a linha de pensamento tocquevilliana, o governo democrático encerra em si um paradoxo, pois apesar de ser democraticamente eleito pelos cidadãos e, por isso, mesmo dever agir enquanto seu representante, a verdade é que isso não acontece, de tal modo que, os cidadãos continuam a necessitar de associações independentes do poder legalmente instituído. Esse paradoxo não deverá ser menosprezado sempre que nos debruçamos sobre duas ordens de questões: qual a relação entre a «capacidade» cívica de cada indivíduo e a sua participação política por um lado, e, por outro até que ponto essa participação e envolvimento político conduzem, efectivamente, a um melhor exercício do poder governativo.

173 Quando falamos em capital social, para além das estruturas de oportunidade fomentadas pela sociedade de acolhimento, também devemos ter em conta determinantes estruturais do país de origem (por exemplo, se o país foi colonizado e as «*invented traditions*»).

Guiados pela ideia da participação política, Fennema e Tillie questionam-se acerca da possibilidade de decalcar tais correlações para as políticas multi-étnicas, ou seja, para as sociedades onde, as minorias étnicas, através da sua participação, hão-de vir a diversificar a cultura política. Recordemos que, a teoria democrática clássica defende que as diferenças étnicas e religiosas são contrárias à governação democrática (cf. capítulo II). Na Europa, ao longo dos tempos, à excepção dos países escandinavos¹⁷⁴, os demais têm demonstrado resistência à aplicação e efectivação da democracia multicultural. Perante este quadro, e para os contestatários da legitimidade de tal democracia¹⁷⁵, os autores de «*Ethnic associations, political trust and political participation – working paper 3A*», defendem que, é a *confiança política* o elemento que favorece o correcto funcionamento da democracia multicultural. Assim, não resultando de valores partilhados, esta *confiança política* é o reflexo da *confiança social*, encarada enquanto virtude que possibilita a prossecução da ordem social. Podemos então afirmar que, a *confiança social* se expande tanto horizontal, entre redes internas¹⁷⁶, como verticalmente, entre redes externas¹⁷⁷, no seio da sociedade «local», onde a comunicação é efectuada, não raras vezes, verticalmente («*top-down*»). Numa sociedade permeável, a existência de fóruns de discussão pública que fomentem permutas ao nível do conhecimento e expectativas entre os diferentes actores sociais, possibilitará aos grupos em causa, a exigência de uma melhor governação («*top-down*») e, conseqüentemente, conduzirá a um melhor exercício da cidadania («*bottom-up*»). Ainda assim, e retomando o paradoxo tocquevilliano de democracia, quanto mais as Associações, nomeadamente através dos dirigentes associativos, necessitarem de apoios governamentais e, quanto mais apoios receberem, mais facilmente se tornarão instrumentos das políticas governamentais, com a conseqüente verticalização, acabando deste modo por se neutralizar a actividade do grupo (Martiniello, 1993 *apud* Vermeulen, 2005:11).

A título sumário, podemos afirmar que os objectivos das AI se desenvolvem em torno da «simultaneidade de um conflito social e de um projecto cultural» (Touraine 1994 *apud* Martins, 2003:104). Trata-se por um lado, da manutenção e afirmação da cultura de origem, ou dos traços principais que a enformam, e, por outro da prossecução de determinados

174 As autoridades governamentais dos países escandinavos têm vindo a apoiar a participação política das minorias étnicas, tanto por razões de integração política, como por se tratar de um meio de recolha de informações acerca das preferências políticas dos imigrantes.

175 Uma vez que a democracia multicultural não deriva de valores partilhados nem da uniformização da opinião pública.

176 Na troca de informações entre as AI.

177 A partir das associações para a sociedade de acolhimento («*bottom-up*»).

objectivos comuns, decorrentes da necessidade de integração dos imigrantes no novo contexto social e económico. Deste modo, é possível que estes indivíduos consigam usufruir dos mesmos direitos a que têm acesso os cidadãos dos países de acolhimento. Paralelamente aos objectivos traçados, a importância que o grupo confere a uma Associação ficará também dependente da sua capacidade para o cumprimento dos mesmos (*Ibidem*:58).

Contudo, segundo Breton (1964 *apud* Vermeulen, 2005:15), ainda que o grau de competência aumente com o passar dos anos, na realidade, o grau de autonomia de uma AI – o ser «institucionalmente completa» –, raramente se verifica.

Ainda que os processos de incorporação dos imigrantes na sociedade de acolhimento estejam fortemente condicionados pelos esforços que estes empreendam em prol da sua integração, as sociedades multiculturais deverão também adoptar novas práticas e flexibilizar as já instituídas, de modo a facilitarem a incorporação dos seus novos residentes e promoverem a aceitação de diferentes mundividências, entre os autóctones. Assim, à medida que se prolonga a estadia na sociedade de acolhimento, e que o processo de incorporação vai tomando novos contornos e fazendo surgir novas necessidades, emergem no seio das AI novos objectivos, a par, ou em substituição, dos anteriormente definidos.

Neste sentido, as actividades/funções das AI começam também a contemplar a relação imigrantes/autóctones, como afirmação colectiva dos grupos minoritários, sua participação nas estruturas da sociedade receptora potenciando, de um modo geral, o exercício dos direitos de cidadania. Miller (1989 *apud* Vertovec, 1999:24) elaborou uma tipologia referente às diferentes formas que revestem a participação dos imigrantes e minorias étnicas, na Europa. Nela se distinguem cinco tipos de *actividades e Instituições*, através das quais os membros destes grupos minoritários podem expressar-se e fazer chegar os seus interesses aos decisores políticos:

1. Participação dirigida a instituições do país de origem;
2. Participação em órgãos consultivos (a nível local ou nacional);
3. Participação através de sindicatos;
4. Participação através de partidos políticos, ou religiosos, ou organizações cívicas;
5. Participação em meios de confronto (manifestações, marchas, greves, etc.).

E é precisamente na participação dos imigrantes, a nível das estruturas da sociedade receptora, nomeadamente a nível do seu acesso aos direitos de cidadania, que estes mais têm sido vítimas de maior discriminação de tratamento (cf. Vertovec, 1999:22). Num contexto em que «a prática social veda determinados direitos» (Vertovec, 1999 *apud* Pires, 2002:2), aos imigrantes, nomeadamente direitos políticos, as AI devem constituir espaços de cidadania¹⁷⁸, facultando aos seus membros, o acesso a fóruns de discussão. A partir desta tipologia podemos afirmar que, os canais de participação da sociedade de acolhimento a que os imigrantes mais recorrem são os concelhos consultivos, tanto a nível local como nacional. Estas estruturas consultivas deverão simplificar e tornar acessíveis aos imigrantes e minorias étnicas, o vocabulário e categorias que a prática social legítima, contribuindo para a uniformização do entendimento acerca das políticas institucionais. Através do trabalho contínuo destas estruturas consultivas, «a linguagem organizacional do país receptor poderá ser apreendida pelos líderes associativos, ao mesmo tempo que as variáveis das políticas institucionais passarão a ser integradas nas agendas destas associações» (Soysal, 1994:98-99 *apud* Vertovec, 1999:28).

2. DINÂMICAS DO MOVIMENTO ASSOCIATIVO IMIGRANTE EM PORTUGAL

Em Portugal, o estudo do movimento associativo imigrante tem merecido, nos últimos anos, a atenção de diferentes autores (Viegas, 1997; Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000; Ávila [*apud* Machado, 2002]; Mapril e Araújo, 2002; Sardinha, 2004; Marques *et al*, 2003; Pires, 2004). Este movimento tem vindo a aumentar, quer numericamente, quer em importância, e a diversificar-se, o que reflecte não só o aumento dos fluxos imigratórios como os seus países de origem. Neste contexto, as primeiras AI a surgirem no país, foram constituídas por imigrantes provenientes de países africanos e Timor e, mais recentemente, do Brasil e de variados países da Europa de Leste. Segundo Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000)¹⁷⁹, «de uma associação entre 1970 e 1980 (Casa de Cabo Verde), passou-se para 10 em 1990 e para 78 associações em 1996 (apenas uma não africana, a Casa do Brasil) a que se juntam dez associações de estudantes africanos».

Segundo dados da publicação do SOS Racismo (2002), Portugal teria, naquele ano, à volta de 200 AI, embora destas, apenas 52 fossem reco-

178 Entendida como um corpo geral de direitos, obrigações e actividades de indivíduos e grupos relevantes para a expressão dos seus interesses na esfera pública, no que concerne as oportunidades, qualidade de vida e representação.

179 Disponível em <http://www.casadobrasildelisboa.rcts.pt/arq-artigos/associativismo-imigrantes-pt.doc>, consultado a 10/04/05.

nhecidas pelo ACIDI. Em Dezembro de 2004 este número passou para 75, tendo ascendido a 99, em Março de 2007.

No seu estudo, Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000), analisam a evolução do movimento associativo imigrante em Portugal¹⁸⁰ desde os anos 70, do século XIX, até 2000, tendo em consideração a análise do contexto sócio-político e respectivos actores sociais, que determinaram a evolução do referido movimento. Abordando a influência do quadro institucional e a generalidade do contexto socio-político, no processo de mobilização étnica e participação políticas dos grupos minoritários, as autoras dividem a evolução do movimento associativo imigrante em três fases:

- A primeira fase abrange o período aproximado de 1975 a 1989, sendo caracterizada por uma dinâmica de «intervenção de emergência» ou seja, as associações existentes intervinham essencialmente na resolução de problemas básicos, com os quais os imigrantes se deparavam no imediato, aquando da sua chegada à sociedade de acolhimento, nomeadamente alojamento, trabalho, acesso à Segurança Social, cuidados de saúde e procedimentos legais;
- A segunda fase, abrangendo a primeira metade dos anos 90, correspondeu a um período de recessão económica, em Portugal, e de consequentes políticas restritivas na área da imigração. Esta conjuntura, além de promover a proliferação de AI, fomentou também a aproximação do movimento associativo ao poder político português, essencialmente através da pressão levada a cabo, a favor da legalização de muitos imigrantes, no momento ilegais em Portugal, assim como na luta pela aquisição de direitos de cidadania, para os mesmos e seus descendentes. Paralelamente, e tendo em vista o reforço das suas competências, as Associações com maior grau de maturação optimizaram recursos disponibilizados através de vários programas comunitários;
- A terceira fase inicia-se com a segunda metade dos anos 90, período a partir do qual as Associações alcançam o reconhecimento formal,¹⁸¹ através da Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, regulamentada posteriormente pelo Decreto-lei n.º 75/2000, de 9 de Maio. Estas passam a assumir-se como agentes formalmente

180 Neste trabalho, «movimento associativo imigrante» refere-se tanto às organizações constituídas por nacionais de países terceiros, a residirem em Portugal, como às organizações constituídas pelos descendentes destes imigrantes (independentemente de possuírem ou não a nacionalidade portuguesa) assim como às organizações constituídas por nacionais portugueses, mas com raízes estrangeiras.

181 Em Portugal, até 1999 as associações de e para imigrantes não se distinguem juridicamente de outras associações voluntárias.

reconhecidos, mobilizadores e catalisadores das comunidades imigrantes.

Desde 1999, o reconhecimento de representatividade é atribuído pelo Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, precedido de parecer do Conselho Consultivo, às Associações que o requeiram e demonstrem reunir cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) Possuir estatutos publicados;
- b) Ter corpos sociais regularmente eleitos;
- c) Possuir inscrição no Registo Nacional de Pessoas Colectivas;
- d) Inscrever no seu objectivo, ou denominação social, a promoção dos direitos e interesses específicos dos imigrantes;
- e) Desenvolver actividades que comprovem uma real promoção dos direitos e interesses específicos dos imigrantes.

Sendo que, o direito de Associação já estava previsto na Lei Fundamental do país¹⁸², a tradução para a letra de Lei, da missão das AI, foi um passo decisivo no reconhecimento do trabalho que vinham a desempenhar, *in situ*, desde há vários anos, ao mesmo tempo que passaram a ser responsabilizadas pela prossecução, e acompanhamento do mesmo.

Neste sentido, foram reforçadas e criadas parcerias locais (*e.g.* a criação de Conselhos Municipais) e os dirigentes das Associações chamados a intervir na elaboração de programas e de medidas, destinados à integração social¹⁸³, educativa¹⁸⁴ e profissional,¹⁸⁵ dos imigrantes e minorias étnicas. Pela formalidade do trabalho então desenvolvido entre estes representantes da sociedade civil e o poder central e local, esta é também uma fase de profissionalização para várias Associações, há mais tempo constituídas.

A um nível mais particular, é de destacar o trabalho desenvolvido por Viegas (1997), referente ao movimento associativo imigrante timorense,

182 Constituição da República Portuguesa (1976), Artigo 46.º – Liberdade de Associação – 1. Os cidadãos têm o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações, desde que estas não se destinem a promover a violência e os respectivos fins não sejam contrários à lei penal. (...).

183 Lei n.º 19-A/96, que estabelece o Rendimento Mínimo Garantido.

184 Despacho conjunto n.º 304/98 do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, que reconhece legalmente a figura do mediador cultural para a educação.

185 Pense-se nos subsídios disponibilizados através de diversos programas europeus como a iniciativa Operacional *INTEGRAR*, o *YOUTHSTART*, o *HORIZON* e o *NOW/ New Opportunities for Women*.

em Portugal. A autora analisa a participação associativa destes cidadãos, tendo em conta a ligação entre a mobilização étnica e as políticas identitárias desenvolvidas por esta comunidade, cujo contexto político maioritário, enquanto refugiados, os impelia na luta contínua pela libertação de Timor. Ainda que desenvolvendo actividades nos campos sócio-económico o objectivo central destas AI era canalizado para a mobilização e intervenção política pela independência de Timor-Leste.

Em relação às comunidades, indiana (Machado, 2002¹⁸⁶) e chinesa (Teixeira 1996¹⁸⁷, 1998¹⁸⁸ Mapril e Araújo, 2002), o conhecimento relativo aos seus movimentos associativos imigrantes, tem sido referido no seio de um estudo mais abrangente (e cruzado com outras comunidades, *e.g.* Marques *et al*, 2003¹⁸⁹), a saber, a integração económico-laboral destas comunidade, em Portugal.

Quando se problematiza o associativismo imigrante, uma palavra deve ser dedicada às Plataformas inter-organizacionais¹⁹⁰, que têm vindo a surgir nos últimos anos. Esta nova dinâmica, transversal ao associativismo migrante e a diversas outras estruturas da sociedade civil, tem constituído uma voz defensora e interlocutora na relação imigrantes/sociedade de acolhimento. Neste sentido, afigura-se condição *sine qua non* reforçar o papel destes agentes.

A primeira organização deste tipo – o Secretariado Coordenador das Acções de Legalização (SCAL) – formou-se em 1992, servindo de interface entre o movimento associativo imigrante e o governo, durante o primeiro período de Regularização Extraordinária.¹⁹¹

Também em 1992 surgiu a Federação das Associações Cabo-verdianas, cujo objectivo era otimizar o trabalho desenvolvido pelas AI provenientes daquele país, minimizando a descontinuidade territorial das mesmas em Portugal.

186 Fernando Luís Machado, 2002, *Contrastes e Continuidades. Migrações, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Celta Editores, Oeiras.

187 Ana Teixeira, 1996, *Migration and entrepreneurial culture. Chinese entrepreneurs in Lisbon*. Universidade Aberta, Tese de Mestrado, Lisboa.

188 Ana Teixeira, 1998, «Entrepreneurs of the chinese community in Portugal» *in*, *The Chinese in Europe*. Gregor Benton and Frank Pieke (Eds.), Macmillan Press, London.

189 Maria Margarida Marques, José Mapril e Nuno Dias, 2003, «Migrants' associations and their elites. Building a new field of interest representation», SociNova, working papers.

190 Estas plataformas tanto podem ser constituídas exclusivamente por AI como por estas e outras ONG da sociedade civil.

191 Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro.

Entre aquelas organizações são ainda de referir as seguintes:

- A Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento, constituída em 1985¹⁹²;
- A Rede Anti-Racista, constituída em 1999;
- O Fórum de Organizações Católicas para a Imigração (FORCIM)¹⁹³, constituído em 2001;
- O Secretariado Coordenador das Associações de Imigrantes (SCAI), constituído em 2002, e
- A Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal (PERCIP)¹⁹⁴, criada, e com comissão instaladora, em 2006.

Na linha de acção da PERCIP, realizou-se em Abril de 2006, o I Fórum Nacional das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal¹⁹⁵. Este encontro, onde estiveram presentes 60 Associações

192 A Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para Desenvolvimento (ONGD) é a única Plataforma de ONG reconhecida em Portugal. É uma associação privada sem fins lucrativos que congrega a grande maioria das ONGD portuguesas registadas no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Potenciando o trabalho das suas associadas a nível político e legislativo e promovendo as boas práticas pela formação e informação, a Plataforma reúne as ONG que trabalham, para um mundo mais justo e equitativo, junto dos Países em Desenvolvimento, em áreas como a Cooperação para o Desenvolvimento, a Ajuda Humanitária e de Emergência e Educação para o Desenvolvimento. A Plataforma Portuguesa foi constituída em 23 de Março de 1985, imediatamente antes da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. O primeiro grupo, de 13 organizações não – governamentais, era formado por associações muito diferentes que tinham em comum a vontade de concretizar as acções na área da cooperação. Desde essa altura, o número destas organizações tem vindo a aumentar de ano para ano e, hoje, a Plataforma integra 49 ONGD. Fruto de heterogeneidade dos seus membros, a Plataforma pretende ser um elo de ligação entre as ONGD, a sociedade civil, os órgãos de soberania e outras instituições, como o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e a Confederação Europeia das ONGD de Emergência e Desenvolvimento com vista a potenciar as suas acções num mundo cada vez mais globalizado e carenciado de solidariedade. As ONGD regem-se ainda de acordo com todos os princípios de respeito pelos Direitos Humanos e promovem a participação da sociedade civil na Cooperação para o Desenvolvimento. Disponível em <http://www.ppcj.pt/jrs/>, consultado a 01/02/2006.

193 O FORCIM é composto por: Capelania dos Imigrantes Africanos; Capelania dos Imigrantes Ucrrianos e Europeus de Leste; Caritas Portuguesa; Centro Padre Alves Correia; Comissão Justiça e Paz dos Religiosos; Fundação Ajuda à Igreja que Sofre; Liga Operária Católica/Movimento de Trabalhadores Cristãos; Obra Católica Portuguesa de Migrações e Serviço Jesuíta aos Refugiados.

194 Esta plataforma é constituída pela Associação Cabo-verdiana, AIPA, Associação de Apoio aos Estudantes Africanos, AGUINENSO, SOLIM, Casa do Brasil e Casa da Língua e Cultura Russa.

195 Disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/Associacoes/I_Forum_Nacional_Portfolio.pdf.

de Imigrantes (num universo das 90, então reconhecidas pelo ACIDI), constituiu um canal que permitiu dar voz aos líderes associativos, trocar ideias e debatê-las. Com base no diálogo encetado entre os presentes, produziu-se um documento – a «Agenda dos Açores», sob o lema «Mais e melhor associativismo» – o qual reflecte o posicionamento das estruturas representativas dos Imigrantes, face aos determinismos da imigração em Portugal. Para além do que já foi referido, a «Agenda dos Açores» vem também consubstanciar sugestões, iniciativas e políticas, que o movimento associativo imigrante pretende ver concretizadas, nomeadamente nas seguintes áreas:

- Política de imigração e mercado de trabalho;
- Movimento associativo imigrante – reforçar o papel do movimento associativo imigrante, institucionalizando mecanismos permanentes de concertação e representação (*e.g.* criação de uma Plataforma); revisão do estatuto do COCAI no sentido de uma maior representatividade e alargamento de competências; criação de uma Agenda comum anual do movimento associativo imigrante e realização anual de um Fórum;
- Poder local e regional – exclusão da cláusula da reciprocidade no direito de voto; fortalecimento das relações entre as autarquias e o movimento associativo; melhoria das condições ao nível da habitação e celeridade nos processos de realojamento;
- Lei da Nacionalidade – em articulação com organismos públicos, as estruturas representantes dos imigrantes deverão ter um papel activo na divulgação das alterações introduzidas à lei da nacionalidade e revisão do regime geral de recrutamento à função pública.

A realização do II Fórum Nacional das Estruturas Representativas das Comunidades de Imigrantes em Portugal em Abril de 2007, vem precisamente corroborar a constatação da necessidade de estabelecimento de Plataformas de diálogo para, e entre, o movimento associativo imigrante, ao mesmo tempo que confirma a pretensão consubstanciada na «Agenda dos Açores», de 2006. Deste II Fórum resultou igualmente um documento, a saber, a «Agenda de Setúbal» – subordinada ao tema «Por uma Cidadania Plena»¹⁹⁶.

Pode pois concluir-se que, desde o seu estabelecimento, em meados dos anos 70 do século XX, até ao presente, o associativismo imigrante em Portugal tem vindo a definir objectivos e desenvolver acções, de forma a con-

196 Disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/II_Forum_AI-discurso_encerramento.pdf, consultado a 17/07/07.

tornar e colmatar os problemas dos seus associados, em particular, e das suas populações, em geral. Os objectivos vão sendo redefinidos e alterados, à medida que os problemas de assistência básicos, característicos das populações migrantes nos primeiros tempos de estabelecimento nas sociedades de acolhimento, vão dando espaço à preservação e divulgação culturais, assim como ao interesse pela participação política na sociedade de acolhimento. Em resumo, segundo Albuquerque, Ferreira e Viegas (2000), desde o seu estabelecimento, o movimento associativo tem-se centrado nos seguintes domínios:

- Socio-económico – acções de educação não formal, formação profissional, mediação cultural, cursos de técnicas empresarias, prestação de cuidados de saúde, melhoramento das condições dos bairros, promoção da prática desportiva;
- Cultural – desenvolvimento de actividades pela preservação e divulgação culturais;
- Político-legal – compilação e divulgação de informação à comunidade (tanto imigrante como autóctone) acerca dos direitos e deveres dos imigrantes, assumindo um papel de mediação entre as comunidades e o poder central e local.

*«Hoje as associações de imigrantes integram já o cenário político e social, como parceiros do poder político, a nível nacional e local. A evolução futura do movimento associativo dependerá do diálogo entre os intervenientes no processo de integração social das populações imigrantes e da capacidade de, as associações tecerem equilíbrio entre as expectativas das comunidades e as exigências dos seus interlocutores políticos».*¹⁹⁷

É tendo por base esta afirmação que avançamos para a abordagem ao movimento associativo da Europa de Leste, referindo, em primeiro lugar, algumas conclusões emanadas do estudo de Pires (2004) e, em segundo lugar, dando lugar ao caso de estudo.

2.1. O movimento associativo da Europa de Leste

No que concerne ao movimento associativo dos imigrantes provenientes da Europa de Leste, o seu estudo é recente e incipiente, reflectindo, de

197 Rosana Albuquerque, Lúgia Ferreira e Telma Viegas, «O associativismo dos imigrantes em Portugal», Disponível em <http://www.casadobrasildelisboa.rcts.pt/arq-artigos/associativismo-imigrantes-pt.doc>, consulta a 10/04/05.

certa forma, o carácter, também ele recente, tanto ao nível dos movimentos imigratórios, como do próprio associativismo imigrante destes grupos. Numa primeira abordagem a estes movimentos associativos, digno de referência é o facto de, as suas estruturas associativas representativas terem alcançado o reconhecimento formal, por parte das autoridades portuguesas, de uma forma mais célere, se comparadas com as referentes a outras comunidades imigrantes. Este facto, deixando evidenciando, ainda, a falta de canais institucionais capacitados para a interacção com estes imigrantes, denota, todavia, por parte das autoridades portuguesas, a tentativa de contornar o problema, desburocratizando-o e tornando os processos subjacentes ao reconhecimento formal de uma estrutura associativa mais céleres.

No trabalho efectuado por Pires (2004), intitulado «O terceiro sector imigrante e as Associações dos Imigrantes do Leste Europeu em Portugal – estruturação de um novo espaço de cidadania?», de entre as AI de Leste contempladas no trabalho efectuado, seis eram então oficialmente reconhecidas pelo ACIDI, sendo estas as seguintes: Associação de Imigrantes do Leste Europeu; Associação de Apoio ao Imigrante – S. Bernardo; Associação Cultural dos Romanos Mercia Eliade; Respublika; Associação Romena e Povos Amigos e Associação Soyuz. A Associação Casa do Leste e a Associação Drujba, também contempladas neste trabalho ainda não o eram. Destas oito Associações estudadas, quatro teriam sido criadas simultaneamente por portugueses e estrangeiros. Os seus objectivos, sendo semelhantes, iam ao encontro dos objectivos estabelecidos pelo Regime Jurídico das Associações de Imigrantes¹⁹⁸, baseando-se as suas actividades essencialmente nos domínios político-legal e económico.

A cooperação entre estas associações e as estruturas oficiais dos seus países, outras redes europeias, ou mesmo extra europeias, era fraca e irregular. As ligações mais estreitas que mantinham, com outras estruturas, eram com ONG portuguesas.

As contestações dos seus líderes incidiam, de modo geral, sobre a política de imigração, nomeadamente, sobre os canais institucionais criados e posturas adoptadas por estes – interesse diminuto perante os problemas apresentados pelas comunidades imigrantes, burocracia e lentidão dos processos legais e a acentuada conotação e estereótipos, estabelecidos entre estes grupos de imigrantes, tão heterogéneo entre si, e a criminalidade. A este propósito, Zanfrini (2004:113) relembra que:

198 Cf. artigo 2.º da Lei n.º 115/99.

«A política representa (...) um factor de construção de símbolos e significados, que concorrem para a definição da figura do imigrante (nas suas variantes: regular, irregular, clandestino, etc.), ajuda a legitimar a presença ou, pelo contrário, exaspera as dificuldades de convivência e os riscos de conflito interétnico»

Por último, e tendo em conta as duas funções apontadas anteriormente como transversais a qualquer movimento associativo – espaço de divulgação e reprodução das matrizes culturais do país de origem e espaço de aprendizagem das normas da sociedade de acolhimento como preparação, face aos processos de participação política, a autora constata que estas associações não funcionam todas como centros de promoção e divulgação culturais ou espaços de aprendizagem das normas da sociedade de acolhimento, logo afastando-se das funções que tradicionalmente seriam esperadas, de uma associação. Para a mesma autora, *«a prática e a actuação das Associações de, e para imigrantes do Leste Europeu não se enquadram totalmente nas funções tradicionais (...). Os objectivos centram-se prioritariamente na resolução de problemas imediatos, com fins pouco claros» (Pires, 2004:25).*

Da aplicação do excerto anterior à realidade verificada e enfrentada pelos imigrantes, em Portugal, podemos sublinhar e reiterar, aqui, as teses de autores como Ireland (1994) e Soysal (1994), os quais defendem a importância dos canais institucionais, enquanto meios que configuram a acção colectiva imigrante, ao mesmo tempo que modelam a sua identidade.

CAPÍTULO VII – O MOVIMENTO ASSOCIATIVO DA EUROPA DE LESTE: ESTUDO EMPÍRICO

A parte empírica deste capítulo pretende identificar o movimento associativo da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa e, por outro, perceber a forma e o peso que as políticas locais têm no estabelecimento, desenvolvimento, objectivos e acção colectiva deste movimento associativo, através da análise de aspectos como: a natureza do movimento associativo, representações dos líderes associativos (acerca da sua relação com a população autóctone e acerca das instituições portuguesas), actividades desenvolvidas pelas associações, redes organizacionais internas, externa e transnacionais, bem como questões relativas à cidadania e participação política (tanto dos imigrantes como das próprias associações).

Tal identificação e percepção serão baseadas mais nos discursos formulados pelos dirigentes associativos do que propriamente através da aferição da realização efectiva de tais pressupostos.

1. METODOLOGIA

1.1. Questões e objectivos de investigação

Foram identificadas as seguintes questões orientadoras na nossa investigação, assim como foi nosso objectivo dar-lhes respostas, por forma a dar o nosso contributo, ainda que modesto, para a resolução de tais problema:

- Objectivos das AI;
- Tipos de necessidades e obstáculos, à plena inserção na sociedade de acolhimento, enfrentados pelos imigrantes;
- Medidas desenvolvidas pelas AI para contornar tais obstáculos;
- Tipos de redes organizacionais – internas, externas e transnacionais – estabelecidas pelas AI;
- Relação estabelecida entre as AI e o poder local;
- Imagens das AI, face às Instituições nacionais, nomeadamente no que concerne ao seu funcionamento em relação às questões da imigração;
- Dimensões do conceito de participação, mais relevantes, para uma AI;
- Domínios de participação cívica e política em que a AI mais intervém;
- Medidas de inserção consideradas mais importantes, a implementar em Portugal.

1.2. Limitações do estudo

No desenrolar do nosso estudo tivemos em conta as seguintes limitações:

- Questões linguísticas que poderiam ser um obstáculo à realização das entrevistas, nomeadamente em relação à total apreensão dos conteúdos;
- Dificuldades de calendário no agendamento de entrevistas;
- Limitações várias, em especial de tempo.

1.3. Tipo de estudo

Para o que aqui se pretende desenvolver, e indo ao encontro do que foi desenvolvido na análise de dados efectuada no capítulo V, levámos a efeito uma investigação descritiva (*cf.* Carmo e Ferreira, 1998:209-123). Como adiantam os autores, os dados, numa investigação descritiva poderão ser recolhidos, de, entre outros meios, através da realização de entrevistas.

2. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO

2.1. O inquérito por entrevista

A entrevista, enquanto técnica de recolha de dados, que permite o acesso às representações pessoais dos indivíduos, está sujeita, tal como outras técnicas, a distorções, trazendo consigo problemas consideráveis. Contudo, considerámos ser este o instrumento mais adequado aos objectivos a que nos propúnhamos – aferir a forma e o peso que as políticas locais têm no estabelecimento, desenvolvimento, objectivos e na acção colectiva do movimento associativo da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa.

O inquérito por entrevista foi testado, aquando da primeira vez em que foi realizado, tendo sido sucessivamente adaptado às características de cada entrevistado, de acordo com o trabalho desenvolvido por cada Associação, sem que, contudo, nos afastássemos do objectivo a que nos propúnhamos. Assim os procedimentos encetados foram os que passamos a enumerar: todas as entrevistas foram aplicadas individualmente; a duração de cada entrevista variou entre os quarenta e cinco minutos e uma hora e quinze minutos, tendo a entrevistadora previamente exposto, com clareza, os objectivos do seu trabalho, de forma a criar um ambiente de confiança entre os envolvidos. Foi garantida e preservada a confidencialidade da informação obtida, salvo quando os entrevistados não se opuseram a tal, de modo a evitar quaisquer danos ou prejuízos morais e profissionais aos participantes.

2.2. Espaço e tempo de recolha de dados

Os inquéritos por entrevista aplicados às oito AI da Europa de Leste, sediadas no Concelho de Lisboa, decorreram em variados espaços, físicos, entre Janeiro e Maio de 2006. Dos oito inquéritos aplicados, quatro deles foram realizadas nas sedes das respectivas Associações (Casa da Língua e Cultura Russas, Nach Stil, Romenos e Moldavos e SÓLIM), três delas foram

realizadas em espaços de restauração (MIR, Respublika e Ucrrianos em Portugal) e uma foi realizada num jardim público em Lisboa (Romanos e Povos Amigos). Note-se que, em relação aos dois últimos conjuntos de entrevistas, as mesmas foram realizadas nos referidos espaços, quer pela falta de sede própria, quer por se encontrarem a decorrer trabalhos de reconstrução (Romanos e Povos Amigos, Ucrrianos em Portugal e Respublika, respectivamente), como ainda por outros motivos (MIR).

2.3. População-alvo

A população-alvo é constituída pelo conjunto de Associações *de* imigrantes da Europa de Leste, sediadas no Concelho de Lisboa, cuja representatividade é reconhecida pelo ACIDI. A esta regra, abrimos três excepções que passamos a explicar.

2.4. Amostra

À regra que serviu de definição para a população-alvo deste estudo – associações *de* imigrantes da Europa de Leste, sediadas no concelho de Lisboa e cuja representatividade seja reconhecida pelo ACIDI – dada a escassez da mesma, optou-se pela inclusão de três excepções:

- Uma associação *para* imigrantes – SOLIM;
- Uma escola de língua russa, fundada por imigrantes russos, destinada a crianças russas ou com essa língua materna – MIR;
- Uma AI, fundada por imigrantes moldavos, em parceria com portugueses, cujo processo de representatividade, junto do ACIDI, ainda não estava concluído aquando da realização da entrevista – Nach Stil.

Em relação à entrevista realizada junto do líder associativo da SOLIM, a importância da sua inclusão no presente estudo será clarificada no ponto 2.5., deste capítulo.

No que concerne a entrevista realizada junto da MIR, a mesma foi aplicada junto da Relações Públicas da escola, dada a impossibilidade de estabelecermos contacto directo com a sua presidente, no momento.

Relativamente à associação Nach Stil, a sua inclusão no presente estudo, para além do que já foi referido, prende-se com o facto de a sua líder ser também a representante do Centro Cultural Moldavo (cuja representatividade é reconhecida pelo ACIDI), sediado no Concelho de Cascais.

2.5. Entrevista exploratória

Num primeiro momento foi realizada uma entrevista exploratória, pouco estruturada, junto do líder associativo da Associação SOLIM. Ainda que seja uma Associação *para* Imigrantes, considerámos, por diversas razões, ser através desta Associação o melhor ponto de partida para o nosso estudo. Em primeiro lugar, de entre a população-alvo, que apresentaremos em seguida, esta foi a primeira Associação a surgir, logo a que nos poderia fornecer um panorama geral e mais integrado, do tema em estudo. Em segundo lugar, o seu líder associativo também já tinha desempenhado funções de representante das comunidades de imigrantes da Europa de Leste, junto do COCAI. Em terceiro lugar, e também por não existir a barreira da língua, esta entrevista foi fundamental para o estabelecimento de contactos, processo que se desenvolveu a partir do fenómeno «bola de neve». Esta primeira entrevista permitiu-nos, pois, estruturar e adequar melhor o tipo de questões a colocar às associações, a entrevistar posteriormente.

2.6. A entrevista – objectivos

Para a construção do guião de entrevista, em anexo, a aplicar às AI da Europa de Leste, sediadas no Concelho de Lisboa, definimos os seguintes objectivos:

- Descrever a natureza do movimento associativo;
- Aferir acerca do conhecimento dos líderes associativos acerca de dados demográficos relativos aos imigrantes da Europa de Leste;
- Elencar actividades desenvolvidas, e em curso;
- Descrever as redes organizacionais internas, externas e transnacionais (formais ou informais);
- Problematiza a participação política e cívica dos imigrantes.

Não perdendo, nunca, de vista os objectivos do presente trabalho – aferir até que ponto as políticas locais e os canais institucionais configuram a acção colectiva dos imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa, no estudo relativo ao movimento associativo imigrante é necessário ter também em consideração os elementos estruturantes do processo, tanto no momento da sua criação como no futuro, à medida que a associação se perpetua e afirma, no tempo e no espaço. Assim, e para o que nos propomos, não perderemos de vista, para além dos objectivos, atrás enunciados, os seguintes aspectos:

1. O número de associações, cuja representatividade seja reconhecida pelo ACIDI, a trabalhar no terreno¹⁹⁹;
2. O perfil dos líderes associativos;
3. O número de sócios;

3. ENTREVISTAS AOS LÍDERES ASSOCIATIVOS: ANÁLISE DE DADOS

Seguidamente apresentaremos os resultados da análise de dados das entrevistas aplicadas aos líderes das AI sediadas no Concelho de Lisboa.

Às entrevistas realizadas, foram atribuídos os seguintes códigos:

- A1 – Casa da Língua e Cultura Russas
- A2 – MIR
- A3 – Associação Respublika
- A4 – Associação Romenos e Moldavos
- A5 – Associação Nach Stil
- A6 – Associação Ucravianos em Portugal
- A7 – Associação Romenos e Povos Amigos
- A8 – Associação Solidariedade Imigrante (SOLIM)

I (A)²⁰⁰ Tipo de Organização

As Associações entrevistadas foram criadas recentemente e reflectem os movimentos migratórios que lhes correspondem. Assim, pela análise do quadro seguinte podemos afirmar que a SOLIM foi a primeira Associação, (ainda que) para imigrantes, a constituir-se.

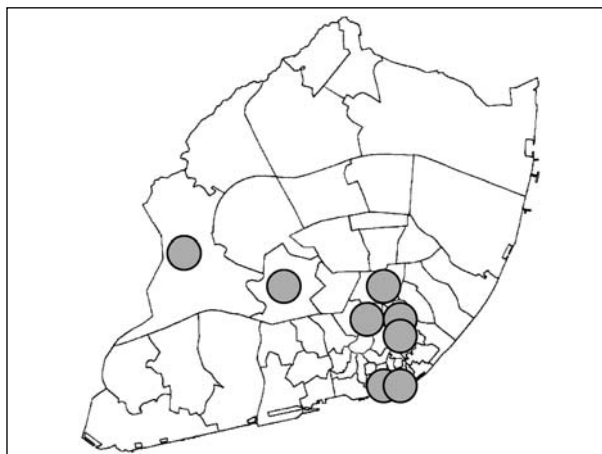
199 Uma das possíveis desvantagens da limitação do estudo às AI reconhecidas pelo ACIME são os casos das: «*Paper and sleeping organisations*» e das «*Informal organisations*». Uma «*paper organisation*» é uma organização que é efectivamente reconhecida, pelas autoridades competentes, mas que não desenvolve actividades. Uma «*sleeping organisation*» é uma associação inoperativa, mas que não deu conhecimento da sua extinção às autoridades competentes. As «*Informal organisations*», apesar de serem uma forma comum de sociabilidade, pelo facto de não serem oficialmente reconhecidas faz com que a sua actividade não possa ser contabilizada.

200 Numeração de acordo com o guião das entrevistas, em anexo (3).

Quadro 12 – Ano de fundação das Associações de Imigrantes, em estudo

SOLIM	2001
Respublika	2002
Romenos e Povos Amigos	2002
Ucranianos em Portugal	2003
Casa da Língua e Cultura Russas	2004
MIR	2004
Nach Stil	2005
Romenos e Moldavos	2005

É de assinalar que, todas estas Associações se localizam no Concelho de Lisboa e, no que concerne às suas Sedes, duas encontram-se situadas na zona da Baixa, duas na zona do Martim Moniz, uma no Restelo e uma em Sete Rios. No entanto, actualmente duas destas não dispõem de Sede²⁰¹ – a dos Ucranianos em Portugal e dos Romenos e Povos Amigos.

Figura 5 – Localização geográfica das Associações de Imigrantes da Europa de Leste, em estudo

Fonte: figura elaborada com base em dados recolhidos no decorrer das entrevistas aplicadas no âmbito deste estudo.

201 Entendemos aqui por sede o domicílio fiscal da associação, podendo ou não coincidir com o principal local onde se desenrolam as suas reuniões e/ou actividades.

A falta de sede – ou porque aguardam a cedência de um espaço por parte da Câmara Municipal, ou porque a associação não dispõe de meios económicos para a sua manutenção, levando a que tenham de utilizar, como Sede, a casa particular de um dos seus dirigentes. Também o facto de estes espaços serem alugados nos restantes casos, e como tal acarretarem elevados custos económicos, afectando os orçamentos, tem vindo a limitar o desenvolvimento de projectos.

De referir ainda que, em alguns casos, para além da Sede (local, propriamente dito) da Associação, existem, ainda dependências, reflexo da necessidade de ampliar as actividades a um âmbito geográfico mais extensível, dada a dispersão geográfica, ao longo do país, que caracteriza estes movimentos migratórios. A título de exemplo refira-se a Associação Nach Stil que tem uma delegação no Porto, ou a Associação Ucrânianos em Portugal com doze sub-delegações, espalhadas pelo país e ainda o caso da SOLIM com quatro sub-delegações, na Amadora, Beja, Cascais e Ericeira.

Das oito associações apresentadas, seis foram fundadas exclusivamente por imigrantes. A Nach Stil, embora fundada por uma imigrante, contou desde o início com a ajuda de portugueses. A SOLIM, enquanto associação *para* imigrantes, destaca-se por ter sido criada a partir de uma ONG – a Olho Vivo. O seu corpo de fundadores é constituído por cidadãos portugueses e um senegalês.

É ainda de referir que, cinco foram fundadas por mulheres, com um perfil académico-profissional próximo das classes médias urbanas (profissões ligadas ao ensino e à medicina veterinária) – Respublika, Casa da Rússia, MIR, Nach Stil e Ucrânianos em Portugal. Em relação à Associação Romenos e Povo Amigos, a mesma foi criada por um cidadão romeno com um perfil técnico-profissional menos qualificado e inserido no sector da construção civil. Actualmente, cinco são presididas por indivíduos licenciados (quatro mulheres e um homem).

A criação e manutenção destas associações estão intimamente relacionadas, tanto com o seu fundador, como com o seu actual líder.

Neste sentido, para vários autores (Thomas Y. Owusu, 2000, usa a hipótese de Raymond Breton do Pedido Social – Social Demand), os líderes associativos caracterizam-se por ter um perfil pertencente a um grupo de elite pois, «*com efeito, só alguém com um perfil académico e técnico adequado pode inteirar-se dos processos administrativos e burocráticos, a fim de criar uma Associação*» (Pires, 2004:13).

Aquando da realização das entrevistas, o ACIDI reconhecia representatividade a sete, das oito AI entrevistadas. Actualmente, a nível nacional, são já reconhecidas pelo ACIDI onze AI da Europa de Leste.

Segundo uma lista de denominações apresentada aos entrevistados, a MIR apresenta-se como escola de russo, a Nach Stil e a Casa da Rússia como Associações culturais, a SOLIM como uma associação *de e para* imigrantes, sendo que, as restantes quatro se denominam apenas de *Associações de Imigrantes*.

De referir ainda que, a Associação Romenos e Povos Amigos se encontra inoperacional pelo que a poderemos considerar segundo as palavras de Vermeulen (2005:24-25), como uma *Sleeping Organisation*: «*Sleeping organisations are organisations that have dissolved but nobody as informed the Chamber of Commerce /Associations of this fact (...)*».

Quando indagamos sobre os factores que determinaram a criação de uma associação deparamo-nos com três grandes vectores: o padrão migratório e o número de imigrantes; o seu nível de recursos e (o tipo do) seu capital cultural. Enquanto factores estruturantes, para estes movimentos associativos, estas três vertentes constituíram as grandes áreas de actuação.

Em relação ao primeiro vector – padrão migratório e número de imigrantes – destacam-se as seguintes afirmações:

«Ajudar as pessoas (...) Mesmo havendo as instituições portuguesas as pessoas vão lá, mas não sabem falar. (...) e a segurança Social aceita os descontos, as empresas fazem seguros, pagam impostos, mas perante o SEF não estão legais. (...) Perante isto nós pensamos em fazer uma associação para ver se juntos se consegue fazer alguma coisa.» (Romenos e Moldavos).

«Problemas laborais, com patrões que não pagam (...).» (Ucranianos em Portugal).

Da análise das entrevistas, e triangulação com outras fontes, podemos afirmar que, a entrada de contingentes numerosos de imigrantes destas comunidades, com vistos de turismo, cedo se revelou problemática pois, muitos destes indivíduos aqui permaneceram de forma ilegal, após os seus vistos terem caducado ou após terem iniciado uma actividade laboral. Indocumentados e desconhecendo a língua e a legislação nacionais, enfrentaram dificuldades acrescidas nos processos de legalização.

Relativamente ao nível de recursos entre estes imigrantes, convém sublinhar que, se trata de uma imigração essencialmente laboral. O facto de muitos destes cidadãos serem possuidores de cursos técnicos e mesmo graus de ensino Superior, aliados à realidade laboral que enfrentam – os homens inserem-se maioritariamente na construção civil e obras públicas e as mulheres na prestação de serviços domésticos – tem perpetuado um sentimento de *down grade* e de discriminação, na relação imigrantes/ autóctones uma vez que, este desencontro entre habilitações e ocupações não lhes permite o *empowerment* desejado:

«O relacionamento entre os imigrantes e os portugueses depende muito das habilitações de ambos, ou seja, um português com melhores habilitações académicas tende a encarar melhor este fenómeno social. Um português com menos habilitações tenderá a encarar o imigrante como mais um que veio para cá roubar o trabalho ou então, se o imigrante tiver as suas habilitações reconhecidas, já o encara como um senhor. É triste mas ainda é assim» (MIR).

Neste quadro refira-se que, a criação da Associação «Romenos e Povos Amigos» se deveu à necessidade de preservar um espaço habitacional comum: *«A Associação apareceu também por causa do Centro de Acolhimento [no Poço do Bispo]. A Câmara queria deitar aquilo abaixo e os romenos que lá estavam não tinham recursos para irem para outro lado» (Romenos e Povos Amigos).*

Em relação ao terceiro vector – capital cultural dos imigrantes – algumas destas associações surgiram, essencialmente, tendo em vista a preservação e divulgação culturais:

É uma Associação um pouco diferente daquelas que existem, porque os problemas que foram há 3, 4 anos atrás já quase estão a acabar, pronto... há muitas Associações que ajudam, nós também... imigrantes que precisam de consultas, tudo, nós também ajudamos, mas aquilo que queremos é dar possibilidade à comunidade acolhedora de conhecer a nossa cultura, as nossas tradições, para uma integração melhor. E também dar possibilidade às pessoas que vieram de lá com talento, temos desportistas, artistas... dar-lhes possibilidade de um dia estar no palco ou jogar numa equipa (Nach Stil).

Os objectivos iniciais de todas estas Associações estão intimamente relacionados com os factores que determinaram a sua criação. Contudo, quando questionadas acerca dos objectivos actuais, as respostas já são mais divergentes. Assim, se para algumas *«são os mesmos que os iniciais, porque os*

problemas persistem» (Ucranianos em Portugal), e «continuam a ser a legalização e o trabalho, pois as pessoas mesmo legalizadas têm dificuldades em encontrar trabalho e continuam a ser exploradas» (Romanos e Moldavos), já para outras, os objectivos actuais são visíveis na seguinte afirmação:

«Agora o âmbito já ultrapassou em muito os primeiros objectivos. Já estamos a trabalhar mais na inserção da segunda geração de imigrantes. O âmbito já não é o mesmo de 2002 [ano da fundação]. Nessa altura eram imigrantes que queriam ganhar algum dinheiro e voltar para a sua terra-natal. Agora, os imigrantes que ainda cá estão são aquelas pessoas que querem cá ficar e querem construir cá a sua vida com os seus filhos» (Respublika).

«Ensinar russo aos meninos, para que não esqueçam a sua língua, ou para que conheçam a língua dos pais, e ajudá-los a integrarem-se na escola portuguesa (para os que já falavam russo ou já andavam na escola, em língua russa)» (MIR).

O discurso do líder da associação Romanos e Povos Amigos vem reforçar aqui a ideia atrás apresentada, ou seja, a inoperacionalidade desta associação: *«Já não há objectivos, já não me preocupo mais, passou o tempo disso (...).»*

Quando se questiona sobre o grupo de pessoas que representam, as respostas são unânimes e tendem a sobrepor-se aos associados: imigrantes em geral. De salientar apenas a Associação Nach Stil, que referiu representar, maioritariamente, *mulheres*.

Todas as associações entrevistadas afirmam aceitar, como associados, qualquer pessoa de qualquer nacionalidade, desde que fale, ou português ou a língua franca utilizada na Associação. Estas respostas poderão estar deturpadas, uma vez que seria pouco provável os presidentes – também eles imigrantes em Portugal – apresentarem abertamente qualquer tipo de discriminação (por nacionalidade ou outra). Contudo, a Associação Ucranianos em Portugal referiu que, prefere associados ucranianos, pois saberão melhor defender interesses dos seus concidadãos: *«toda a gente pode, mas é melhor que sejam ucranianos, porque são as pessoas que podemos representar. Não sabemos os problemas dos outros.»*

As Associações podem ser de âmbito nacional, regional ou local, de acordo com o número mínimo de associados, que será, respectivamente de 1000, 500 ou 100. Para as Associações aqui em estudo estes números variam, entre as poucas centenas (a Associação Romanos e Povos

Amigos afirma ter tido um máximo de 200 associados) e os milhares (7250 sócios na SOLIM, não obstante serem pertencentes a mais de oitenta nacionalidades).

Estes números baixam consideravelmente quando falamos do número de membros activos. Em 2005, a SOLIM contou com 50 voluntários e, três pessoas a trabalharem a tempo inteiro; a Nach Stil conta com seis pessoas a trabalharem a tempo inteiro (divididas entre a sede de Lisboa e a sede do Porto), a associação Romenos e Moldavos conta com nove membros activos e a associação dos Ucranianos em Portugal com o trabalho dos presidentes das doze sub-delegações, todos voluntários. Em todas as Associações, grande parte das actividades, se não a totalidade, é desenvolvida por voluntários, facto que poderá determinar a dificuldade em estabelecer e cumprir projectos a longo prazo.

Em relação ao número de participantes, este varia consoante a disponibilidade do momento: *«Isso é conforme as actividades que fazemos. (...) Também tem a ver com os dias, se as pessoas estão a trabalhar ou não, para os imigrantes não há fins-de-semana nem feriados» (Associação Romenos e Moldavos).*

Por serem ainda recentes, a maior parte das associações não tinha dados informatizados acerca do número de associados, actividades desenvolvidas e projectos:

«Vamos ter brevemente [dados informatizados]. Estamos já a começar a introduzir, mas vai demorar tempo, porque recorremos a voluntariado. Se for a pagar sai muito caro» (SOLIM).

«Temos um site que vai estar disponível em pouco tempo» (Nach Stil).

«Sim tínhamos uma página, mas depois cortaram-nos o telefone por falta de pagamento e começaram-se a desinteressar (...) não precisávamos mais disso» (Romenos e Povos Amigos).

Em relação aos meios que permitiram o estabelecimento das associações, podemos afirmar que a maioria se estabeleceu com fundos provenientes da quotização dos sócios – *«só financiamentos dos nossos bolsos» (Romenos e Povos Amigos e SOLIM)* –, algumas estabeleceram-se com donativos, ainda que pontuais – *«até agora só com ajuda de pessoas que querem: sejam romenas ou portuguesas» (Romenos e Moldavos)* – e outras com financiamentos exclusivamente portugueses – *«Só de Portugal. Recebemos 9800€ do ACIDI. Os sócios são livres de pagarem ou não a*

quota. Muitos não pagam porque também não podem (...).» (Ucranianos em Portugal) A este propósito refira-se que os financiamentos por parte da sociedade de acolhimento nem sempre são encarados positivamente: *«If, for instance, an immigrant organization is founded with direct financial support from the host state this will influence its position in both the immigrant community and host society. Furthermore, it will determine the performance of the organization in a number of fields»* (Pires, 2004:13).

A nível de recursos humanos, como já foi referido, todas as Associações dependem do voluntariado, seja por parte dos seus imigrantes, seja por parte de professores (de língua portuguesa) e juristas portugueses.

Quando questionadas acerca das fontes de financiamento actuais – locais, nacionais e transnacionais – a ideia geral é a grande subsidio-dependência das AI, maioritariamente provenientes de Juntas de Freguesia, traduzindo-se em apoios logísticos e cedência de espaços para actividades e eventos e apoios nas remodelações de Sedes. Das associações referidas, duas também já usufruíram de salas de aula em escolas locais, onde foi possível leccionar aulas das suas línguas. A nível nacional, o grande destaque vai para o apoio concedido pelo Estado, através do GATAI (ACIDI). Como já foi referido no IV capítulo, as Associações formalmente reconhecidas pelo ACIDI têm direito, sob apresentação e aprovação de um plano (anual) de actividades, a um subsídio, anual ou pontual. Contudo, a forma de atribuição deste subsídio gera alguma polémica, tanto perante o movimento associativo como perante ONG portuguesas:

«(...) Há algumas associações poderosas no ACIDI que levam o bolo todo». (Romanos e Povos Amigos) e «quando uma associação recebe dinheiro de uma entidade depois tende a não dizer mal dela. O ACIDI é um pouco acusado disso: deu dinheiro e depois calou o mundo associativo, quer dizer, se a gente fala mal depois não tem dinheirinho...não vou falar mal de quem me dá de comer.»

Para além de patrocínios pontuais, uma associação contou já com o apoio do Governo Civil de Braga e a Presidência da República apoiou projectos de uma outra associação.

Ao nível do apoio transnacional, é de referir que há uma Associação que conta com o trabalho de duas jovens do Serviço Voluntário Europeu e uma outra foi contactada pelo Ministério da Cultura do seu país, visando aquele também estabelecer um protocolo, através do qual será atribuído um subsídio a aplicar a actividades, com o objectivo de preservar a cultura e língua dessa comunidade, em Portugal.

Antes de percebermos que tipo de actividades desenvolvem as AI, afigurou-se-nos imperioso registar o conhecimento que os líderes associativos possuem acerca da sua comunidade em particular, e das comunidades da Europa de Leste, em geral. Refira-se que, pelo seu tempo de permanência em Portugal, normalmente uma década, os entrevistados detêm uma visão privilegiada acerca de todas as questões relacionadas com a imigração, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento e alteração da composição destas comunidades, em Portugal.

II (A) Dados demográficos e localização geográfica dos imigrantes da Europa de Leste²⁰²

Em relação ao número de imigrantes da Europa de Leste a viverem no Concelho de Lisboa, existe alguma unanimidade para o facto de, a maioria estar localizada na periferia da cidade, ou seja, já em outros concelhos limítrofes. Empiricamente os entrevistados apontam entre 30 a 40 mil «imigrantes de Leste» na Área Metropolitana de Lisboa. A SOLIM afirma que em zonas antigas da cidade de Lisboa, como Alfama e Bairro Alto, é possível encontrar «um número significativo» destes imigrantes.

Os romenos são identificados pela SOLIM e pela associação Romenos e Moldavos, sobretudo em Moscavide. É também digno de referência um facto sobejamente comentado pelos entrevistados: russos, ucranianos e moldavos estão mais próximos entre si e mais concentrados no Concelho de Lisboa, por terem como factor de união a língua russa como língua franca (uma vez que estes três países pertenceram à ex-URSS).

Poderá ser também este um dos factores explicativos de um maior afastamento do centro da cidade, no caso dos romenos que, não obstante, se concentram mais a nível grupal: «*os romenos são os que apresentam alguma dimensão gregária, também devido à sua comunidade cigana*» (Vereador da Acção Social, CML).

Em relação ao ano de fixação de contingentes significativos destes imigrantes em Lisboa, a maioria dos entrevistados apontam o ano 2000.

Quando inquiridos acerca da escolha de Lisboa, como local de fixação, as respostas estão invariavelmente relacionadas com a centralidade que a capital desempenha no quadro geral nacional: «*em primeiro lugar porque*

202 Considerou-se aqui importante aferir o conhecimento dos líderes associativos acerca da localização geográfica dos imigrantes, de modo a comparar as respostas com os dados anteriormente obtidos, através de outras fontes.

é aqui que o avião chega (risos). E naquele tempo havia mais facilidade de trabalho em Lisboa (...).» (Romenos e Povos Amigos). De destacar ainda a afirmação proferida pela entrevistada da Casa da Rússia, acerca da escolha do país de destino: «o ser mais fácil a legalização, não ser habitual controlos de documentação pela polícia e ser pouco habitual processos de expulsão do país». Acresce ainda que, «o povo português, em certos aspectos do seu carácter, é muito parecido como o povo russo e, conseqüentemente, com os povos que cresceram sob a influência russa».

As relações entre os imigrantes e os autóctones (a nível laboral, na escola, relações de vizinhança, etc.), são encaradas satisfatoriamente, ainda que dependentes de determinados estereótipos, como o referente às habilitações académicas. Assim, para a entrevistada da MIR, *«as relações são mais ou menos conforme o nível de formação dos imigrantes. Mas nunca me falaram de discriminação aberta.»* O argumento central baseia-se no facto de estarmos a falar de comunidades com habilitações académicas e profissionais e, sobretudo, com a grande vontade de trabalhar, independentemente do sector de actividade ou da sua localização geográfica.

Quando foi pedido para fazerem uma comparação entre as relações portuguesas/imigrantes da Europa de Leste e portuguesas/outras comunidades imigrantes, as constatações são unânimes: *«acho que somos melhor tratados. Alguns pais dos meninos lá da escola [russa] dizem que os filhos não são discriminados pelos colegas portugueses na escola [portuguesa], ao contrário do que fazem aos colegas africanos» (MIR).*

Sendo esta uma migração laboral, os primeiros problemas/necessidades que apresentam estão relacionados com a, necessária, mesmo imprescindível, condição de legalidade. Na tríade – legalização, emprego, pagamento de salário –, a ausência de um dos pressupostos implica frequentemente a ausência dos demais, perpetuando-se um ciclo de instabilidade nos percursos migratórios e na própria integração na sociedade de acolhimento.

Para os ucranianos, a dificuldade na aprendizagem, e proficiência na língua portuguesa é digna de referência: *«A nossa língua é mais difícil do que a língua russa e assim para aprender o português também temos mais dificuldades (...).»* Para além destes obstáculos, a não adequação entre as habilitações académico-profissionais e os trabalhos desempenhados, o que se repercute obviamente no salário recebido, ou seja a posição económica, é, sem dúvida, o factor mais relevante e mais preocupante para os membros destas comunidades:

«(...) os imigrantes de Leste não vão ficar muito tempo nas limpezas e obras (...). Vão procurar com o tempo, e isso já está a andar, abrir um negócio próprio, fazer algo que seja deles» (Nach Stil).

«Há um grande problema que é o sub-aproveitamento destes trabalhadores. E isto tanto é mau para os imigrantes como para Portugal, que poderia beneficiar do seu know-how» (Casa da Rússia).

Em termos habitacionais, a vontade de adquirirem habitação própria também começa a merecer destaque:

«Mais ou menos desde há um ano (2005), há a tendência para comparem casa. Por exemplo, porque nós contamos muito bem o dinheiro e não podemos estar a pagar uma casa que não é nossa, uma casa que é de alguém. Há essa tendência de querer comprar casa para quem quer já ficar por aqui» (Nach Stil).

Elencadas algumas das características e dificuldades enfrentadas pelos imigrantes de Leste, em Lisboa, importa então referir que tipos de actividades desenvolvem estas AI, percebendo se vão ao encontro dessas mesmas dificuldades.

III (A) Actividades das Associações

Em relação às actividades desenvolvidas quotidianamente, estas tendem a ser o reflexo dos objectivos apresentados anteriormente. Assim, perpetua-se no tempo a prestação de apoio jurídico, tanto ao nível da legalização e renovação de vistos, como da mediação com entidades patronais e apoio na procura de trabalho. Neste contexto, destaque-se o trabalho desenvolvido pela SOLIM, Associação que articula diariamente com diferentes grupos de trabalho «pragmáticos», ligados ao «direito à habitação», interculturalidade, comunicação e imagem, e com o «Projecto Segunda Geração». Paralelamente, algumas associações prestam também outros serviços de apoio, nomeadamente o ensino da língua portuguesa e das suas línguas maternas, para os filhos destes imigrantes que já se encontram a frequentar o sistema de ensino português. Este trabalho de preservação e divulgação das matrizes culturais dos países de origem tem vindo a adquirir um maior grau de maturação em associações como a Respublika, a Nach Stil, Romanos e Moldavos e a Casa da Rússia. Destas quatro, destaquemos as declarações de duas:

«Neste momento as nossas actividades estão mais focadas para o nível cultural (...). E como temos alguns membros da associação

que têm um nome relevante a nível cultural, vamos construir uma estrutura com uma base mais sólida» (Respublika).

«3 ou 4 vezes por mês, ou quando as pessoas têm disponibilidade (...), as actividades que organizamos com a Igreja, combinamos as coisas, há ensaios, etc. Normalmente quase todos os meses há aí uma coisa de âmbito cultural que preparamos» (Romanos e Moldavos).

A nível geral, as associações referem que, de entre actividades já realizadas, as que consideram ser mais importantes e que maior afluência tiveram, são do domínio cultural. Quatro delas destacam as seguintes actividades:

Nach Stil

- Uma festa realizada em Montemor-o-Velho (em parceria com a autarquia);
- Um sarau de pintura (que reuniu pintores russos, moldavos e portugueses);
- Um campeonato de *futsal* entre imigrantes.

Ucranianos em Portugal

- As festas do Natal ortodoxo, na Praça do Comércio, em Janeiro de 2006 e 2007 (em parceria com a autarquia).

Casa da Rússia

- Uma exposição comemorativa dos 60 anos do final da II Guerra Mundial.

Associação Romanos e Moldavos

- Várias actividades relacionadas com a Igreja.

Uma vez que, à data da realização das entrevistas, as associações não dispunham de sítio na *Internet*, as actividades eram promovidas essencialmente pelo «passar da palavra», e por alguns cartazes colocados nas Sedes das associações, Igrejas ou outros locais considerados estratégicos e frequentados pelos associados e outros imigrantes.

Após a identificação das principais dificuldades sentidas pelos imigrantes e as actividades desenvolvidas, os entrevistados foram questionados acerca das medidas específicas empreendidas pela Associação para contornar e eliminar os obstáculos enfrentados pelos imigrantes. As respostas multiplicam-se entre «*Agora não fazemos nada porque não temos Sede» (Ucranianos em Portugal)*, passando pela elaboração de guias de integração, prestação de apoio jurídico, aulas de língua portuguesa, bolsas de emprego

e de informação em geral, assim como, pressão junto das entidades competentes para «*desbloquear processos há muito pendentes*» (SOLIM).

IV (A) Redes organizacionais internas

Questionaram-se as Associações acerca das suas relações com outras AI da Europa de Leste, independentemente de a sua representatividade ser reconhecida, junto do ACIDI. Das respostas, é possível aferir que as Associações trabalham maioritariamente isoladas, sendo esporádicas as actividades levadas a cabo em conjunto. A acontecerem, são desenvolvidas essencialmente no âmbito de reuniões promovidas por instituições portuguesas, nomeadamente no COCAL. Apesar de admitirem ser desejável e enriquecedor o intercâmbio de experiências com outras AI, o factor língua e os diferentes métodos de trabalho limitam, à partida, as possibilidades de tal suceder, tal como se pode ler na seguinte passagem:

«Com a Associação dos Ucrrianos nós temos um contacto permanente, é mais próxima pelos seus objectivos, com a MIR não trabalhamos muito... com os romenos não, porque eles não falam russo e também não falamos muito bem português; com a dos moldavos é mais a nível pessoal, porque eu conheço bem a Rayssa (...)» (Respublika).

Pesem embora as constatações anteriores, a associação dos Ucrrianos em Portugal, é apontada pelas instituições portuguesas entrevistadas como sendo a que mais contactos tem estabelecido com outras associações suas congéneres, já estabelecidas em Portugal, na senda da promoção de actividades em conjunto. Corroborando esta visão, a sua presidente afirmou ser seu intuito promover actividades com AI já estabelecidos em Portugal há mais anos, de modo a poderem trocar experiências, nomeadamente a nível de percursos associativos.

Quando inquiridas acerca da competição entre associações, na atribuição de subsídios, à excepção de uma, todas as demais apresentaram respostas evasivas, limitando-se a afirmar que «*provavelmente existe*» ou que não têm conhecimento de tal. No entanto o nosso entrevistado da associação Romenos e Povos Amigos proferiu a seguinte afirmação:

«(...) Há algumas associações poderosas no ACIDI que levam o bolo todo».

V (A) Redes organizacionais externas (governo local/nacional e ONG)

Ao analisar as relações externas e parcerias estabelecidas entre o movimento associativo e as instituições portuguesas, convém distinguir entre as relações mantidas com o poder local, com o poder central e como ONG. Estas relações são tanto mais estreitas e permanentes quanto mais longa no tempo for a fundação e a continuidade da Associação, em Portugal. Neste quadro, a SOLIM e a Casa da Rússia são dois casos em destaque:

«Com a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) – desbloqueamos certas situações que, por vezes através do ACIDI levam muito mais tempo – com o Provedor de Justiça, com tribunais, com centros de saúde, com o Ministério da Educação em relação às equivalências, às matriculas em escolas, divulgamos acções do IEFP, relacionamo-nos com a Embaixada da Índia, de Angola, da Ucrânia (...)» (SOLIM).

«(...) fui coordenadora do gabinete de equivalências do ACIDI, enquanto esteve aberto; sou representante das comunidades de Leste no COCAI; com o Ministério do Trabalho, através do IEFP para o Programa «Portugal Acolhe» – temos aqui um cursos de informática deles -; com o banco BES fizemos a parceria para o BES «Boas-Vindas», eles também nos disponibilizaram alguns computadores para o curso de informática; com a Universidade Nova de Lisboa temos um protocolo de aulas de russo; com a Associação Portuguesa de Direito ao Crédito – para que se desburocratize o processo de micro-crédito para imigrantes» (Casa da Rússia).

As relações estabelecidas entre as Associações e o poder local (CML) são incipientes. Quando existem baseiam-se em pedidos para Sedes (caso dos Ucrânicos em Portugal, MIR e Romenos e Povos Amigos), ou restauro das mesmas, como pode ler-se:

«Nós estamos em negociações para restauro do edifício onde está a Sede. É lá que queremos criar alguns serviços suplementares tipo «loja do cidadão» para imigrantes, mas mais desburocratizada do que os serviços do CLAll, onde as pessoas perdem um dia para serem atendidos e nem sempre ficam com os problemas resolvidos» (Respublika).

Para além daqueles, as AI também solicitam apoio logístico, aquando da realização de eventos culturais (e.g. Natal Ucrânico na Praça do Comércio, em Janeiro). Contudo, no quadro geral, alguns municípios limí-

trofes ao Concelho de Lisboa, e outros espalhados pelo país, onde estão localizadas algumas subdelegações de Associações, apresentam-se enquanto entidades locais com as quais a maioria das Associações mantém um contacto privilegiado, no que concerne à obtenção de apoios financeiros e materiais. A título de exemplo, a associação Romenos e Moldavos afirma ter participado em movimentos da Câmara Municipal de Cascais e Oeiras sem, contudo, ter especificado tais movimentos.

Quando indagámos acerca da participação das AI, em algum conselho²⁰³ local, várias afirmaram que tinham sido contactadas por parte da CML, no sentido da reactivação do Conselho Municipal: «*Nós também fomos contactados, pela Câmara, em relação à reactivação do Conselho Municipal, ficámos a fazer parte do Conselho Municipal provisório, tutelado pelo professor Carmona Rodrigues.*» [Respublika] De referir que, a reactivação do Conselho Municipal também tem sido impulsionada *lobby* desenvolvido por outras instituições portuguesas, nomeadamente a OCPM: «*[...] nós, como membro fundador [do Conselho Municipal], exigimos que, devido à diversificação do fenómeno migratório, o Conselho incorporasse outras comunidades. A nossa relação foi a de fazer pressão para que outros entrassem.*»

As associações mantêm relações estreitas com o poder central, nomeadamente com os seguintes ministérios:

- Ministério da Administração Interna, em particular o SEF e o ACIDI. Em relação ao ACIDI, de destacar as seguintes estruturas – COCAI, GARHC, GATAI, CNAI e CLAI.

A presidente da Casa da Rússia é a actual representante das comunidades da Europa de Leste, junto do COCAI, constituindo uma presença assídua em vários debates nacionais relacionados com a imigração em Portugal. Ao mesmo tempo, foi também responsável pelo GARHC, onde recebeu e encaminhou variados pedidos de reconhecimento de habilitações académicas.

Todas as associações entrevistadas também mantêm contactos com o GATAI, seja ao nível da sua candidatura para reconhecimento da representatividade, seja ao nível das candidaturas aos apoios anuais, seja pelas reuniões que o GATAI promove frequentemente.

Em relação aos dois CNAI nacionais e aos variados CLAI locais, ainda que procurados mais a título individual, a verdade é que constituem uma espécie de «loja do cidadão imigrante», prestando apoios variados;

203 Comissão Consultiva, Grupo Municipal/Comissão Consultiva sobre uma política ou assunto específico.

- Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em particular o IEFP. Refiram-se os projectos desenvolvidos em parceria, entre as AI e o IEFP, no âmbito dos programas «Portugal Acolhe»: «O Programa «Portugal Acolhe» é na Igreja Ucrâniana, lá no quarto que falei, faz formação» (Ucranianos em Portugal); «Nós temos aqui um curso de informática do IEFP» (Casa da Rússia); já a associação Nach Stil ajuda os imigrantes interessados, ao nível do preenchimento da documentação necessária, para a frequência deste programa. Em relação às UNIVA, estas são geralmente utilizadas por imigrantes pertencentes a todas as associações entrevistadas;
- Ministério da Educação, em particular a utilização gratuita de uma sala na escola D. Pedro V, por parte da MIR e a utilização de várias salas, em variados estabelecimento de ensino, por parte da associação Romenos e Moldavos, para a realização de eventos culturais;
- Ministério da Ciência e Ensino Superior, onde destacamos o protocolo celebrado entre a Casa da Rússia e a Universidade Nova de Lisboa, para aulas de língua russa;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Saúde;
- Ministério dos Negócios Estrangeiros.

De destacar a cooperação entre estas Associações e Organizações Não Governamentais, nomeadamente as relações estabelecidas entre:

- Respublika e a Olho Vivo;
- SOLIM e o SOS Racismo;
- Associação Romenos e Moldavos e a Olho Vivo;
- Associação Ucranianos em Portugal e o JRS;
- Associação Romenos e Povos Amigos e o SOS Racismo.

Uma palavra especial para a relação que une, algumas destas associações à Igreja Católica portuguesa, nomeadamente no que respeita aos serviços prestados pelo JRS e pela OCPM.

Em relação à OCPM, este organismo executivo da Comissão Episcopal da Mobilidade Humana tem encorajado a manutenção cultural das comunidades da Europa de Leste, e tem-lhes possibilitado a celebração dos seus ritos e a realização de determinados eventos culturais, através da cedência de espaços. Segundo o entrevistado da OCPM.

«A nível religioso, para nós também foi algo novo, porque «o Leste» trouxe a Igreja Ortodoxa. Esta era uma presença pouco significativa até 2000 – havia só o patriarcado de Constantinopla, a virgem grega e, neste momento estão-se a tornar grandes comunidades, quer a nível de Católicos de rito oriental, que têm neste momento, já em Portugal, 7 sacerdotes ucranianos, quer a nível de vias ortodoxas. O Patriarcado Católico de Lisboa cedeu uma igreja ao Patriarcado Ortodoxo russo, para a celebração dos ritos no último domingo de cada mês. Os Ortodoxos romenos também já têm uma igreja em Lisboa e os Ortodoxos ucranianos têm uma em Lisboa e outra no Porto, onde há 1 bispo ucraniano, que está ligado ao secretariado diocesano português. É pois uma realidade a diversidade, também no campo religioso é um dado importante que o Leste nos trouxe.»

Corroborando esta afirmação, registe-se o reconhecimento, por parte da associação Ucranianos em Portugal, para com a Igreja Católica Portuguesa e a OCPM, face à cedência de um espaço em Arroios (no antigo hospital de Arroios) para a celebração dos ritos Oriental Bizantino e Católico Romano. Também a associação Romenos e Moldavos partilha tal reconhecimento, pela cedência do espaço da Igreja de São Crispim, em Lisboa, para a celebração do rito Oriental Ortodoxo.

Neste quadro e a título conclusivo, pediu-se às Associações entrevistadas que elegessem as Instituições portuguesas que, a seu ver, mais têm colaborado com o movimento associativo da Europa de Leste, tanto directa como indirectamente. Paralelamente foi solicitado que indicassem quais as Instituições, também nacionais que mais obstáculos têm colocado à prossecução das actividades estabelecidas ou que, pelo seu método de trabalho menos tenham contribuído para a incorporação dos imigrantes da Europa de Leste na sociedade portuguesa. As respostas a estas duas questões encontram-se esquematizadas, no quadro que apresentamos:

Quadro 13 – Instituições mais e menos colaborantes face à integração dos imigrantes da Europa de Leste, segundo as Associações de Imigrantes da Europa de Leste entrevistadas.

Associações entrevistadas	Instituições referidas como mais colaborantes	Instituições referidas como menos colaborantes
Casa da Rússia	BES «Boas Vindas»; Universidade Nova de Lisboa; Embaixada da Rússia	«Legislação retrógrada; burocracia»
MIR	Escola D. Pedro V; Banco UNO	«Burocracia»
Nach Stil	Sindicatos	«Várias, por não serem reconhecidas pelo ACIDI» (no momento da entrevista)
Respublika	Câmaras Municipais; Igrejas	«Depende dos Projectos»
Romenos e Moldavos	El Corte Inglés; Escolas; alguns Lares da Terceira Idade	Ns/nr
Romenos e Povos Amigos	SOS Racismo	Ns/nr
SOLIM	IGT; ACIDI	SEF; alguns Centros de Saúde
Ucranianos em Portugal	JRS; Porta Amiga (Olaias);	Ns/nr

Em relação ao regime de colaborações estabelecido com as instituições mais colaborantes, depreende-se que o mesmo é esporádico, mesmo quando existe protocolo. Refira-se ainda que, mesmo a atribuição anual de subsídios, por parte do COCAI, está sempre dependente do tipo de projectos apresentados e da capacidade da própria Associação estabelecer parcerias com outras Instituições. É pois um facto que, os regimes de colaboração estabelecidos dependem das actividades de cada momento e dos parceiros, eventualmente envolvidos, sendo que, a atribuição de subsídios está fortemente condicionada pela autonomia e capacidade apriorísticas das associações.

Destaque-se, ainda, que estes regimes de colaborações esporádicos são tanto «pró-activos» como «reactivos», por parte do movimento imigrante. Nos casos em que se estabelece uma interacção «pró-activa», as afirmações proferidas demonstram que o facto de ter sido a associação «a dar o primeiro passo», parece ser recompensada pois, *«a maioria mesmo que não nos consiga dar o que pedimos, tenta encaminhar, explicar (...)»*

(Romenos e Moldavos). Já nos casos em que a interacção é «pró-activa» por parte das Instituições portuguesas, é apreendida pelo movimento associativo com alguma desconfiança e desilusão: «*As instituições costumam contactar a Respublika quando elas precisam de alguma coisa, nunca fomos contactados por nenhuma a oferecer nada, nem ajuda. Já fomos convidados para algumas coisas, mas são não remuneradas e ao fim traz custos, tipo prejuízo, não compensatórios*» (Respublika).

Relativamente à existência de instituições e/ou infra-estruturas direccionadas aos imigrantes da Europa de Leste na cidade de Lisboa, quatro das oito Associações entrevistadas referiram não conhecer nenhuma. O presidente da Associação Romenos e Moldavos afirma que, tais instituições e/ou infra-estruturas, por serem transversais a todos os imigrantes, não estão muito divulgadas junto das comunidades da Europa de Leste: «*Muitos imigrantes nem sequer sabem da existência do CLAI (...)*» (Romenos e Moldavos).

Para a presidente da Associação Ucrrianos em Portugal, o destaque vai para o Centro de Refugiados, no Lumiar, o Centro Porta Amiga, nas Olaias e o CRM, na Pontinha. Como factores prejudiciais à utilização das infra-estruturas existentes há a destacar a distância do centro da cidade e a má acessibilidade. O presidente da Respublika destaca a própria Casa da Rússia, enquanto espaço cultural, deixando, ao mesmo tempo, em aberto um projecto que pretende implantar na sede da sua associação:

«Ainda não, mas uma das estruturas que, com alguma dificuldade pode ser considerada, estrutura destinada exclusivamente aos imigrantes de Leste é a Casa da Cultura da Rússia, (...). Mas a Respublika está a tentar criar uma estrutura que vai ser estruturada e posta em funcionamento na nossa sede...mas não queremos fazer daquele edifício um centro exclusivamente para os imigrantes. A ideia principal é fazer um centro de integração dos imigrantes, mas também onde qualquer português pode entrar e pedir apoio que necessite» (Respublika).

A influência que as políticas e medidas tendentes à inserção dos imigrantes possam ter no desenvolvimento do movimento associativo e nas suas formas interventivas é encarada pelas diferentes associações, de diferentes formas. Para algumas, a influência das políticas e, sobretudo, dos subsídios atribuídos estão relacionados com um «querer controlar» o trabalho das associações, não tendo em conta as suas opiniões:

«O problema é que várias instituições elaboram projectos para os imigrantes sem os consultar, ou seja, esses projectos só são apre-

sentados aos líderes das associações e mesmo aos imigrantes quando já foram elaborados e praticamente concretizados pelas instituições portuguesas. Muitas vezes são elaborados só para conseguirem apoios das instituições da Comunidade Europeia, para obter fundos, mas feitos por estruturas que não têm nada a ver com imigrantes. Só pedem ajuda às associações para a concretização. Isso dá péssima imagem. Pedem apoio ao nível do voluntariado, gratuito quando essas estruturas estão a receber fundos» (Respublika).

«A política de imigração e de integração está longe de ser perfeita. Parece que não levam em conta os interesses dos imigrantes. Não há mais associações porque as pessoas até se pensam em juntar, mas como são formadas, sabem que dificilmente vão conseguir estabelecer uma coisa economicamente viável (...) nos estatutos não querem que as coisas se pautem pelo lado económico, mas depois também não compreendem que tudo com voluntariado não vai a lado nenhum» (Respublika).

No caso da SOLIM, o trabalho que têm desenvolvido ao longo dos anos coloca-a numa posição mais confortável, não sentindo quaisquer constrangimentos: *«É uma relação com separação de terrenos, ou seja, somos respeitados também face ao trabalho que desenvolvemos. Isso dos subsídios tem de ser dignificante, senão não vale a pena.»*

Quando inquiridas acerca da adequação das respostas institucionais face aos pedidos apresentados, a maioria das associações entrevistadas responde que as instituições dão importância aos pedidos, mas isso nem sempre corresponde a respostas adequadas, muito menos a celeridade nas respostas e/ou processos: *«Atenção davam, mas nunca resolviam nada. Diziam sempre sim, sim, mas no fim nada» (Romanos e Moldavos)* e *«Muitas vezes sentimos um desprezo e até uma sinistralidade para connosco. As pessoas falam connosco, mostram interesse (verdadeiro ou falso), mas muitas vezes esses projectos caem em nada, não se concretizam» (Respublika).*

VI (A) Redes transnacionais

A preservação de laços culturais, através da criação de redes transnacionais, nomeadamente com os países de origem, é um fenómeno que tem vindo a registar alguma dinâmica, entre este movimento associativo. Começa já a desenhar-se uma relação entre as associações estabelecidas em Portugal e outras suas congéneres da mesma nacionalidade, mas estabelecidas em outros países. Este é o caso concreto de duas das oito

associações entrevistadas. Em relação à SOLIM, «(...) mantemos em França com a Federação do Trabalho do Estado e com o Colectivo de Imigrantes, em Sevilha». Em relação à associação Romenos e Povos Amigos, a mesma mantinha contactos com uma associação de romenos, em Barcelona. Uma terceira associação, a Nach Stil, está a começar a dar os primeiros passos no sentido do estabelecimento de contactos transnacionais. As demais quatro associações afirmam não terem qualquer tipo de contactos como outras associações de imigrantes além-fronteiras.

Em relação às instituições dos países de origem como as quais mantêm contactos, o panorama afigura-se mais abrangente. A Embaixada da Rússia é apontada como entidade interlocutora pela Casa da Rússia e pela Nach Stil. A SOLIM afirma que «temos relações com as representações diplomáticas portuguesas nos países dos imigrantes, no caso da Moldávia tem de ser através da representação na Roménia». Paralelamente também mantêm contactos estreitos com a embaixada da Índia, de Angola e da Ucrânia, em Portugal, assim como com o DAL – movimento francês de direito à habitação, ao mesmo tempo que participa na *Comissão Europeia pela Diversidade e Luta Contra o Racismo*.

A associação Respublika mantém contactos frequentes com a Embaixada da Rússia e da Ucrânia, em Portugal. A MIR mantém contacto permanente com uma escola na Rússia, de modo a obter equivalência para os alunos que frequentam a escola do Restelo (MIR). A Associação Ucrânicos em Portugal tem contacto com o Ministério da Cultura da Ucrânia, a Associação Romenos e Moldavos mantém contacto, a título individual do seu presidente, com alunos romenos a estudarem em Portugal, os quais cedem livros à associação e, por fim, a Associação Romenos e Povos Amigos afirmou ter sido contactada pelo Ministério da Diáspora romeno, afim deste apoiar as comunidades de emigrantes romenos em Portugal. Contudo tal parceria não se chegou a realizar pois, «o ministro até cá veio falar comigo e... um dia fui chamado pelo cônsul, à Embaixada, aqui, para ir levantar um bilhete de avião para ir à Roménia à inauguração, mas eu nem fui. Quando isto foi criado já era tarde para nós, já não tínhamos muita vontade para continuar.»

VII (A) Cidadania e participação

Os meios activados para estimular a participação dos imigrantes na elaboração de políticas a eles destinadas ou nelas visados têm constituído um caminho difícil e lento de percorrer pois, na opinião de vários líderes, os imigrantes estão interessados, mas são pouco participativos e pouco assíduos às reuniões das associações: «Eles são muito reservados e des-

confiados. Era preciso mais um ano para os trazer de volta à associação e então agora ainda iam ser mais desconfiados.» (Romenos e Povos Amigos). Mesmo a aposta feita por estas comunidades ao nível da divulgação cultural na imprensa, não tem sido suficiente.

A SOLIM promove a participação dos seus imigrantes, conferindo-lhe *empowerment*: *«Tentamos envolver as pessoas no trabalho da associação, estimular as suas iniciativas e satisfazê-las para que vejam que vale a pena ter ideias, que alguém lhes dá importância.»* Para a Respublika, os meios activados para estimular a participação dos imigrantes devem ser meios pacíficos, nomeadamente através da presença da Associação junto dos órgãos competentes: *«A Respublika sempre dá a voz e vai aos órgãos competentes, em relação aos pedidos dos imigrantes. Tentamos resolver alguns problemas ou pelo menos mostrar a nossa posição em relação a algum assunto. Acho que os protestos não resolvem muito...as AI têm de mostrar mais tolerância, trabalhar e insistir.»*

Os objectivos que os imigrantes pretendem alcançar com a sua mobilização e participação política, na sociedade de acolhimento, divide-se em três níveis, aos quais acrescentámos algumas medidas já desenvolvidas:

1. Político-jurídico:

- Aquando do processo de legalização de 2004, a ideia do levantamento e envio dos impressos via CTT, partiu da SOLIM, em colaboração com a Respublika e com o SOS Racismo;
- Segundo a presidente da Nach Stil, a ideia da extensão da atribuição do Abono de Família aos imigrantes partiu de um grupo de debate constituído por imigrantes, de Setúbal.

2. Sócio-económico:

- A mobilização dos imigrantes pela defesa dos seus interesses ficou expressa na introdução de um ponto referente à desburocratização do processo de reconhecimento, validação e certificação de competências, no programa do XVII Governo Constitucional:

«Aquando do primeiro aniversário do CNAI, o Dr. Jorge Sampaio visitou o ACIDI e quando passou pelo Gabinete de Equivalências perguntou-me como estava a decorrer esse trabalho. Eu, talvez precipitadamente, mas se calhar era a minha única hipótese de ter um contacto tão directo em tão alto-nível, respondi-lhe: vão mal, muito mal! Então ele sentou-se no gabinete e falámos um bocadinho. Curiosamente, no programa deste governo aparece, pela primeira vez, a referência de que se deve facilitar o processo de reconhecimento.» (Casa da Rússia)

3. Cultural:

- A constituição de escolas de escolas das suas línguas maternas;
- O empenho para a realização do Natal Ucrainiano, em Janeiro de cada ano, na Praça do Comércio, em Lisboa;
- Celebração de ritos religiosos e constituição das respectivas Igrejas.

A defesa das suas posições na sociedade e a influência na elaboração de políticas destinadas aos imigrantes têm sido, até agora, incipientes. Como já foi referido, a representação das comunidades da Europa de Leste, junto do COCAI, foi feita inicialmente pelo presidente da SOLIM, Dr. Timóteo Macedo e actualmente é feita pela Dr.^a Galina Leonova.

A um nível mais geral, destaquemos ainda as respostas dadas pela MIR e pela Respublika, respectivamente:

«Com a campanha do Dr. João Soares à Câmara de Lisboa, ele veio cá e participou em vários encontros e aí viu-se que estes imigrantes estavam muito interessados em colaborar no âmbito político. É natural o interesse em querer colaborar no país onde se vive, é preciso é haver meios para isso.»

«A Respublika, a pedido dos seus associados, apresenta muitos projectos para Conselho de Ministros, para ACIDI.»

A representação que os imigrantes projectam acerca da sua associação poderá estar relacionada com uma visão meramente utilitarista, ou seja, um local ao qual recorrerem quando têm um problema pontual para resolver e necessitam de aconselhamento/encaminhamento, como poderemos constatar através da seguinte afirmação: *«há pessoas que só cá vêm uma vez para resolverem um problema pontual (...) inscrevem-se e quando o problema é resolvido não aparecem mais, não se envolvem nas outras actividades da associação» (SOLIM)*, ou poderá traduzir-se numa representação simbólica subjectiva mais profunda, resultante de uma relação mais sólida e mais profunda.

Das respostas obtidas à questão – Que representação têm os imigrantes acerca da associação? –, a maioria baseia-se no factor *união*, ou seja, só através do trabalho em conjunto poderão determinados objectivos ser alcançados:

«Eu vejo esta associação, a esta altura do campeonato, como se costuma dizer, como um meio para se realizarem as ideias, os projectos, que de outra forma era impensável» (Respublika).

«Nós apresentamos os problemas ao ACIDI, ao CNAI, aos CLAI (...), trabalhamos com todos e como várias Câmaras Municipais espalhadas pelo país, onde estão as sub-delegações. E assim os imigrantes sabem que tentamos articular com todas as instituições possíveis para que nos ajudem a realizar as nossas festas, os encontros dos ucranianos, onde mostramos a nossa cultura, também aos portugueses (...).» (Ucranianos em Portugal).

«Perante todos os problemas que os imigrantes enfrentam nós pensamos nesta associação para ver se juntos conseguimos fazer o que sozinhos tem sido difícil. Sozinhos não se consegue nada» (Romanos e Moldavos).

Quando pedimos às associações para fazerem um balanço entre os objectivos a que se propuseram e os objectivos alcançados, as respostas dividem-se. Metade dos respondentes considera-se satisfeito face aos resultados do trabalho desenvolvido pois, ainda que este seja maioritariamente desenvolvido por voluntários, tem sido reconhecido e otimizado pelo aparecimento pontual de patrocínios e mecenatos:

«Depois do natal Ucraniano na Praça do Comércio, eu recebi muitos telefonemas a dar os parabéns e a agradecer os trabalhadores que encaminhámos, pois as pessoas estão muito contentes com o desempenho dos ucranianos.» (Ucranianos em Portugal).

«Vamos devagar, mas temos feito maravilhas, o voluntariado (...).» (MIR).

Para os restantes respondentes, os resultados têm sido poucos, sendo necessário desenvolver e introduzir novas actividades, conducentes a novos e melhores resultados:

«Até Julho de 2005 muito pouco. Mas agora vamos fazer mais, queremos participar (...) Alguns só cá vêm para criticar, mas acho que isto é o problema das outras associações, já falei com outros presidentes e dizem o mesmo» (Ucranianos em Portugal).

«Não, muitos objectivos ficaram para trás por falta de financiamento. Nós, como outras associações trabalhamos com voluntariado e os líderes não têm muitas hipóteses» (Respublika).

Em relação aos principais obstáculos que as associações têm enfrentado, são de destacar os seguintes: a falta de Sede, ou a falta de apoio para a realização de obras de restauro, nas que já existem; a fraca motivação; a falta de

participação e assiduidade, por parte dos associados – «há pessoas que só cá vêm uma vez para resolverem um problema pontual (...) inscrevem-se e quando o problema é resolvido não aparecem mais, não se envolvem nas outras actividades da associação» (SOLIM), e ainda alguns problemas de índole cultural, ou outros, como pode ler-se nas declarações que apresentamos:

«O governo e o poder local até dizem que querem apoiar, mas depois esse dinheiro vai não sei para onde porque esse dinheiro não chega às associações. Uma coisa muito importante: as AI têm dificuldade em manter a sua própria sede, porque têm problemas financeiros. O poder local não assume, não quer compreender, que o trabalho desenvolvido, ah... não é o trabalho comercial, como os estatutos o pedem e com trabalho voluntário não conseguem pagar as redes dentro da cidade de Lisboa. Na reunião na Pontinha [Centro Recursos Multicultural], nós levantámos essa questão, que é o facto da CML tentar deslocar as sedes para a periferia (Lumiar, Junqueira, Bairro Padre Cruz) e isso ou vai matar as associações ou vai criar instabilidade social naqueles locais, e a CML não quer ver isso. Mas devido ao trabalho já feito isto vai ser difícil de contornar» (Respublika).

«Os ucranianos do lado mais ocidental, acabaram por sair da escola (são diferenças linguísticas, sociais, culturais, mais ligados à Roménia, aumentaram as diferenças culturais com a queda do regime, eles sentem apoio da Igreja Católica)».

Tentámos conhecer a opinião dos presidentes das associações, acerca das possíveis medidas (ditas integrativas) elaboradas para as comunidades de imigrantes da Europa de Leste, ou medidas transversais das quais tenham beneficiado. A este propósito saliente-se que nunca foi referido que uma determinada medida tenha sido implementada especialmente para as comunidades de Leste. O único factor do qual acreditam ter beneficiado em detrimento de outras comunidades imigrantes em Portugal, é o facto de não se sentirem («tão») discriminados, ou pelo menos saberem que são menos discriminados. Ainda assim, sublinham que tal atitude por parte dos portugueses é consequência das suas habilitações/qualificações serem mais elevadas, em relação às demais comunidades imigrantes.

As medidas, às quais mais utilidade reconhecem, é o Programa Equivalências (pareceria entre o JRS e a Gulbenkian); a própria ajuda prestada pelo JRS aos mais desfavorecidos; o Programa «Portugal Acolhe», do IEF; as informações/serviços prestados pelo CNAI; o papel desempenhado pelos mediadores integrados em instituições portuguesas para, através da língua

e da cultura, estarem mais próximos dos imigrantes; a concretizar-se, um futuro Gabinete junto ao Conselho Nacional de Reitores para o reconhecimento, validação e certificação de competências e, por fim, mas não menos importante, o trabalho académico desenvolvido por estudiosos das matérias relativas à imigração e incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa, o qual tem contribuído para o conhecimento da realidade imigratória em Portugal e desmistificação de determinados estereótipos.

Ainda em relação à questão anterior e complementando-a, quando questionados acerca de possíveis medidas/sugestões no sentido da criação de melhores condições de inserção na sociedade de acolhimento, os entrevistados apresentam respostas mais estruturadas e direccionadas. Assim, ao destacarem várias medidas desenvolvidas por ONG, afirmam que deveria ser o Governo a tomar tais iniciativas, assim como a rever várias Leis:

«É necessário actualizar a lei das equivalências, pois a actual legislação é de 1983 (...)» (Casa da Rússia).

«A Gulbenkian fez um trabalho excelente em prol dos imigrantes, mas não podem fazer tudo. O Governo deveria pôr os olhos nele» (Respublika).

«As equivalências dos projectos da Gulbenkian foram muito boas para os médicos e enfermeiros, mas foi só para eles. Nós, os licenciados em outras áreas continuamos a trabalhar como empregadas domésticas» (Ucranianos em Portugal).

«O Governo, a Câmara podia ter ajudado nas sedes. A Gulbenkian, os Jesuítas fizeram muito, mas muitas das coisas que podiam fazer eram à margem da lei, não dentro da lei, daí que eles também não tenham podido fazer o que queriam. A Lei é que deveria ser alterada, em muitas coisas (...)» (Romanos e Povos Amigos).

4. DISCUSSÃO

No estabelecimento e constituição do movimento associativo da Europa de Leste, no Concelho de Lisboa, devemos destacar vários factores.

De entre as oito associações entrevistadas, a SOLIM, ainda que *para* imigrantes, foi a primeira a constituir-se (2001). Uma vez que na sua fundação (também) estão integrados cidadãos portugueses e dado o carácter generalista, quanto às nacionalidades dos seus sócios, poder-se-ia esperar que

esta associação, individualmente, suprimisse as necessidades dos diferentes imigrantes que a ela recorressem. Contudo, e sendo um dos objectivos da SOLIM, a dignificação dos imigrantes e das suas iniciativas individuais e colectivas, a verdade é que nos dois anos seguintes assistimos à constituição de AI, como que numa separação por nacionalidade – Respublika (2002); Romenos e Povos Amigos (2002); Ucrânianos em Portugal (2003).

Em relação ao perfil dos fundadores e actuais líderes associativos, a realidade do movimento associativo de imigrantes da Europa de Leste vai ao encontro das constatações presentes na literatura vigente, ou seja, «*com efeito, só alguém com um perfil académico e técnico adequado pode inteirar-se dos processos administrativos e burocráticos a fim de criar uma associação*» (Pires, 2004:13). Assim, à excepção de um líder associativo, todos os demais possuem, no mínimo, o grau académico de licenciatura. Este perfil académico, para além das vantagens já enunciadas, quando traduzido em capital social, tem também constituído uma fonte importante para o estabelecimento de redes nacionais e transnacionais.

Na primeira fase de estabelecimento estas primeiras associações centraram o seu trabalho, essencialmente, na prestação de apoios primários ou essenciais aos imigrantes recém-chegados a Portugal – mediação nos primeiros contactos com a língua e cultura portuguesas (tanto ao nível da tradução como da interpretação); encaminhamento e resolução de questões jurídicas relativas a processos de legalização; emprego; possíveis conflitos com entidades patronais, habitação, entre outros.

À medida que se desenrola o processo de incorporação e suprimidas que vão sendo as primeiras necessidades, tendencialmente nasce o desejo da preservação, «reprodução» e divulgação das matrizes culturais do país de origem, na sociedade de acolhimento. A este propósito é interessante aferir que as associações que mais tarde se constituíram são associações já de âmbito (maioritariamente) cultural – Casa da Língua e cultura Russas (2004); MIR (2004); Nach Stil (2005) e Romenos e Moldavos (2005).

Não obstante esta primeira estruturação apresentada – associações cujas actividades revestiram um carácter mais assistencialista, nos primeiros tempos de estabelecimento, e associações cujas actividades iniciais já se baseiam mais em projectos culturais – é incontestável que, todas elas, em todas as fases, têm assumido um papel importante, em relação a questões básicas de incorporação.

Ainda que a ordem cronológica de estabelecimento deste movimento associativo possa evidenciar alguma separação por nacionalidades, a ver-

dade é que o critério de seriação destas associações apenas depende do domínio, por parte do interessado, da língua franca da associação ou, pelo menos, do conseguir expressar-se «razoavelmente» na língua portuguesa. Poderemos então adiantar que a questão do imaginário da identidade nacional é jogada, nestes espaços associativos, de forma mais aberta, face à alteridade. Esta estratégia poderá ser interpretada à luz de dois comentários proferidos, no decorrer das entrevistas:

«O russo [língua] não pode ser penalizado pelos erros que cometeram os dirigentes políticos da antiga União Soviética. É uma das mais ricas em todos os âmbitos do mundo. Os países do Pacto de Varsóvia comunicavam em russo, era um canal de comunicação, de desenvolvimento no leste» (Respublika).

«A língua e cultura russas foram durante anos e ainda são um elo de ligação para milhares de pessoas, espalhadas pelo mundo» (Casa da Rússia).

Contudo, destaquemos apenas o caso da associação Ucrânianos em Portugal, cuja líder diz preferir que os associados sejam ucranianos, pois são os imigrantes que melhor conhece, logo que melhor poderá representar. Perante este quadro devemos referir que a cisão étnica existente na Ucrânia – os ucranianos dependendo da proveniência regional, estão mais ou menos afastados dos russos, tanto linguística como culturalmente – poderá talvez explicar algumas atitudes por parte de dirigentes russos face os imigrantes ucranianos: *«A nível cultural, os ucranianos do lado mais ocidental, acabaram por sair da escola (são diferenças linguísticas, sociais, culturais, mais ligados à Roménia, aumentaram as diferenças culturais com a queda do regime, eles sentem apoio da Igreja Católica). A Moldávia não tem essas pretensões individualistas» (MIR)*. Pese embora esta constatação, quando analisamos o discurso de um cidadão de origem ucraniana, a dirigir uma associação maioritariamente composta por cidadãos russos, podemos inferir o peso da língua e cultura russas, assim como a rede de contactos que tem conseguido estabelecer: *«[Trabalhamos] com a Associação dos Ucrânianos, nós temos um contacto permanente, é mais próxima de nós pelos seus objectivos, com a MIR não trabalhamos muito (...)»*

Em relação ao número de sócios apresentado, admitimos haver um inflacionar deliberado por parte dos entrevistados pois, em momento algum tivemos acesso a uma base de dados ou registo escrito desse mesmo número. Da mesma forma, à data das entrevistas nenhuma associação dispunha de um sítio na *internet*. Aquele inflacionamento é ainda mais significativo quando os mesmos entrevistados apontam a fraca presença

dos sócios, aquando de reuniões ou outras actividades realizadas. Não constituindo a fraca participação dos sócios, nas estruturas da associação, um dado inteiramente novo, face a estudos anteriormente realizados (Sardinha, 2004; Vermeulen, 2005), já a viabilidade do trabalho associativo poderá estar dependente do grau de participação dos imigrantes, nas actividades desenvolvidas. Sendo que este, não constituiu um trabalho de observação participante, podemos adiantar que, segundo os registos obtidos, a participação dos imigrantes está fortemente condicionada pelo tipo de actividades em causa, pelo número de sócios, e sua disponibilidade bem como dos seus familiares (em poderem assistir aos eventos).

Contudo, e como já foi referido, é frequente, a participação em actividades da associação esgotar-se após a resolução do(s) problema(s) que o(s) levou a recorrer à associação.

Ao nível das fontes de financiamento, é imperativo que o movimento associativo imigrante as diversifique, de modo a que lhe seja possível a prossecução dos seus objectivos de uma forma mais autónoma e imparcial.

O facto de, estes imigrantes se considerarem, de um modo geral, bem aceites pelos autóctones poderá estar relacionado com o aspecto da afirmação identitária, sendo o antagonismo mais notório entre os indivíduos das próprias comunidades, vulgarmente designados por «imigrantes de Leste», do que propriamente entre essas comunidades e os autóctones. Assim, e a par do que anteriormente foi referido note-se que, apesar de muitos destes imigrantes terem a língua russa como língua franca, não gostam de ser confundidos com os russos. Por questões históricas, há mesmo sinais de divergência entre ucranianos e romenos ocidentais, com os seus congéneres da parte Oriental dos respectivos países, estes últimos mais ligados a matrizes culturais russas.

Atendendo às necessidades dos imigrantes, as quais constituem, não raras vezes, obstáculos à sua incorporação no país de chegada, todas as associações optimizam esforços e estabelecem redes relacionais com instituições portuguesas de modo a colmatar e superar tais necessidades. Uma vez que os problemas transversais e contínuos que essas populações apresentam carecem de respostas, as associações sentem-se compelidas a movimentar-se em diferentes campos.

Uma das valências do capital social dos líderes associativos é a sua capacidade em estabelecer contactos variados. Para uma maior eficácia dos meios e alcance dos fins pretendidos, estes contactos poderão ultrapassar o domínio estritamente institucional.

Ao nível do estabelecimento de redes organizacionais internas, no que diz respeito às relações entre AI da Europa de Leste, devemos fazer a distinção entre as redes organizacionais formadas exclusivamente por AI da Europa de Leste, sediadas no Concelho de Lisboa, e as redes organizacionais constituídas por AI da Europa de Leste, sediadas fora do Concelho de Lisboa.

Em relação ao primeiro grupo, a rede parece incipiente, centrando-se apenas nos contactos estabelecidos entre as seguintes associações: Respublika e Associação Ucrânicos em Portugal; Respublika e SOLIM e Respublika e a dirigente da associação Nach Stil (ainda que, com um carácter pessoal e não tanto institucional). Mesmo em relação a possíveis contactos estabelecidos com AI de outras comunidades, por norma já radicadas em Portugal há mais tempo, também sediadas no concelho de Lisboa, os mesmos parecem inexistentes. A nível geral, as poucas reuniões efectuadas só foram possíveis ao abrigo de actividades promovidas pelo ACIDI.

Relativamente ao segundo grupo, as redes parecem mais sólidas. Em primeiro lugar, é de destacar as relações que unem associações como a Ucrânicos em Portugal e a SOLIM com as suas respectivas subdelegações, espalhadas pelo país. Paralelamente, a Casa da Rússia e a Associação Nach Stil cooperam com o Centro Cultural Moldavo, de Cascais.

Em suma, ainda que alguns líderes entrevistados mostrem desejo de começarem a desenvolver actividades com outras associações, a grande maioria afirma que preferem trabalhar individualmente, pois não se coadunam com a forma de trabalhar das outras.

A relação entre o poder local e a mobilização colectiva imigrante é esporádica e incipiente, adivinhando-se a manutenção da situação registada em 2002 e descrita no capítulo «Dinâmicas associativas e comunidades imigrantes», do estudo do SOS Racismo, onde se pode ler: *«é de destacar o caso particular do município de Lisboa, o Concelho que acolhe o maior número de associações [57], pois este município declara que não possui um conhecimento detalhado das associações do concelho e que o mesmo é limitado àquelas que contactam com a autarquia, mas acabando por não indicar qualquer associação»* (SOS Racismo, 2002:379).

Não obstante, nesta relação o movimento associativo aparece como agente pró-activo, em duas situações: em primeiro lugar todas as associações entrevistadas elaboraram e apresentaram, junto da CML, pedidos para a concessão de espaços que servissem de Sede, às suas associações. Contudo, tais pedidos não têm sido deferidos, por falta de espaços e meios: *«Pedimos instalações à CML, mas é uma lista enorme»* (MIR); *«Não fazemos nada porque*

não temos sede. No fim de Julho mandámos carta para o Câmara Municipal, mas não recebemos... a Embaixada da Ucrânia também mandou uma carta para Câmara Municipal a pedir sede para nós, é muito importante, não podemos fazer nada (...).» (Ucranianos em Portugal) Em segundo lugar, algumas associações solicitaram apoios a vários departamentos camarários, relativos à organização de eventos culturais, nomeadamente a cedência de espaços, meios técnicos e audiovisuais para a promoção dos eventos.

Por parte do poder local, também se registou um contacto pró-activo para com as AI.

Na última fase de realização das entrevistas, algumas associações afirmaram ter sido contactadas pelo Departamento de Acção Social, da CML, de modo a constituir-se um Senado, promotor e dinamizador de actividades culturais transversais a várias comunidades, no espaço do CRM. As Associações presentes nesse processo foram também inquiridas acerca do seu interesse em integrarem o Conselho Consultivo, uma vez que se perspectivava a sua reactivação.

Paralelamente às relações estabelecidas entre o movimento associativo da Europa de Leste e os poderes local e central, o primeiro conjunto de actores sociais também procura articular a sua acção com outras instituições de carácter privado (*cf.* capítulos IV e V), assumindo esta interacção, diferentes dinâmicas, consoante o momento.

Quando pensamos nas redes organizacionais externas, nomeadamente nos contactos institucionais governamentais, podemos socorrer-nos das palavras de Pires (2004:19):

«Como se depreende das actividades exercidas pelas associações, o mercado do terceiro sector imigrante é vasto e constituído por múltiplos agentes. A inserção dos imigrantes é um assunto complexo e transministerial, fazendo com que as associações tenham de trabalhar em simultâneo com vários departamentos ministeriais e serviços públicos, a fim de poderem concretizar a incorporação dos imigrantes nos diferentes subsistemas funcionais do Estado-Nação (Guiraudon, 2000)».

É no entanto de salientar que, os departamentos mais procurados pelos imigrantes, e seus representantes, são os seguintes: Ministério da Administração Interna, em particular o SEF e o ACIDI; Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em particular o IEFP; Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério da Educação e Ministério da Ciência e Ensino Superior.

Saliente-se que o movimento associativo da Europa de Leste beneficiou de um quadro institucional interessado e pró-activo, tanto em relação ao reconhecimento das associações como em relação ao estabelecimento de canais de comunicação.

Assim, numa primeira fase de estabelecimento, os imigrantes da Europa de Leste, e posteriormente as suas Associações, adoptaram uma atitude pró-activa, em relação à procura de instituições nacionais que os pudessem aconselhar/encaminhar/apoiar directamente, face às suas necessidades. Da parte das instituições nacionais, o desconhecimento que detinham perante tais comunidades, foi colmatado pela adopção de atitudes de abertura, aprendizagem e mediação contínuas. Mas esta relação foi, várias vezes prejudicada pela desconfiança que os imigrantes manifestavam face à gratuitidade do acto: «*Muitos destes imigrantes inicialmente desconfiavam das nossas intenções. Como havia aquele clima de fundo ligado a máfias, parecia que temiam recorrer a nós, sempre com medo que no fim lhes pedíssemos alguma coisa em troca ou que ficassem a nós vinculados de alguma forma*» (JRS). Regra geral, as instituições entrevistadas, adoptando uma postura reactiva a estes movimentos migratórios, definiram áreas de acção e concentraram os seus esforços, na realização de actividades que pudessem colmatar as necessidades apresentadas pelos imigrantes. No quadro da imigração em Portugal, estas foram, segundo a nossa opinião, as comunidades que mais beneficiaram de um conjunto de políticas e canais institucionais criados e implementados de uma forma mais célere.

O facto de estas comunidades serem caracterizadas por um determinado grau de individualismo (à excepção das comunidades romenas) poderia conduzir a alguma contradição, no sentido de não ser tão explícita a relação entre uma menor procura institucional e uma maior panóplia de actividades/acções concertadas, visando a sua integração. Contudo, segundo os entrevistados ligados às ONG nacionais, os primeiros casos a recorrerem a estas instituições revelaram situações de exclusão social, desenquadramento e desconhecimento profundos dos quadros institucionais nacionais, factores que terão determinado a urgência de medidas transversais implementadas. Assim, estas procuras terão ditado a necessidade da criação de medidas interventivas, as quais se afiguraram como pró-activas para os imigrantes e associações que mais tarde com elas tiveram contacto. Se as primeiras associações a serem constituídas são uma resposta colectiva às dificuldades que os imigrantes individualmente encontram no acesso às instituições nacionais (maioritariamente governamentais), por outro lado, o movimento associativo foi impulsionado por outras instituições nacionais (maioritariamente ONG).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade imigratória em Portugal tem sofrido alterações profundas nas últimas três décadas. Resultante em grande medida das transformações económicas, sociais e políticas provocadas pela passagem do paradigma de regulação social fordista, para o paradigma pós-fordista, a globalização veio permitir a diversificação de três factores, nos processos migratórios, a saber, novas origens, novos destinos e novos grupos migratórios.

O tema que aqui nos propusemos estudar surgiu na corrente de tais transformações sociais. Portugal, maioritariamente conotado com um país de emigração secular, depara-se, em finais da década dos anos 90 do século XX, com uma corrente imigratória sem precedentes, proveniente de países da Europa de Leste, com os quais o país não detinha laços históricos que pudessem sustentar tal movimento humano.

Conhecidos, estudados e debatidos que eram os contornos que tinham revestido a adopção de determinados modelos políticos de incorporação dos imigrantes já estabelecidos em Portugal (maioritariamente provenientes dos PALOP), em décadas anteriores, afigurou-se-nos pertinente aferir «Até que ponto as políticas locais configuram a acção colectiva dos Imigrantes da Europa de Leste, em Lisboa?»

Através da análise de paradigmas de incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, especialmente na Norte-Americana e nas Europeias, e da própria sucessão histórica da aquisição dos direitos de cidadania – direitos cívicos, políticos e sociais – deparamo-nos com o facto de que cada vez mais os imigrantes, para além do desejo de preservação dos traços enformadores das suas culturas, também aspiram à participação social, na vida quotidiana do seu local de fixação. É neste quadro, que se desenvolve em torno da «simultaneidade de um conflito social e de um projecto cultural» (Touraine 1994 *apud* Martins, 2003:104) que defendemos que as configurações que os movimentos associativos imigrantes assumem numa determinada sociedade dependem de dois factores a saber, as características do próprio movimento migratório e as estruturas de oportunidade criadas pela sociedade de acolhimento e colocadas efectivamente à disposição desses imigrantes, para a sua participação social no país de destino.

Em Portugal, é difícil identificar um único modelo de incorporação de imigrantes, dado o carácter disperso das iniciativas levadas a cabo. Assim, quando dedicamos espaço à análise das políticas de imigração, e à seme-lhança de outros autores (Castles, 1995; Rocha-Trindade, 2001; Horta 2002), fazemo-lo através do agrupamento dos diferentes posicionamentos

que revestiram forma de Lei, em quatro fases distintas, a partir do pós-revolução, de 1974 – «política de *laissez-faire*» (1974-1990); «política integracionista/assimilacionista e de exclusão diferencial» (1991-1995); «política integracionista/pluralista» (1996-2000) e «política de integração e início da imigração programada» (a partir de 2000). Esta caracterização faseada permitiu-nos analisar o contexto político-jurídico encontrado pelos imigrantes aquando da sua chegada a Portugal, tendo em conta que, das diferentes formas de institucionalizar a imigração, resultam diferentes padrões de integração destes mesmos indivíduos.

A análise da evolução da produção legislativa, a nível central, parece apontar na direcção de uma maior e melhor sintonia entre a realidade social e o paradigma interculturalista. Para além das preocupações com a regulação dos fluxos migratórios e da luta contra a imigração ilegal, eixos hegemónicos durante a primeira metade dos anos 90 de 1900, assiste-se, desde então, a uma maior preocupação face à promoção da imigração legal e integração dos imigrantes. Neste âmbito, a actual política nacional de imigração é composta por quatro eixos que seguidamente enumeramos – regulação dos fluxos migratórios; promoção da imigração legal; luta contra a imigração ilegal e integração dos imigrantes. De uma forma genérica podemos afirmar que o SEF, no exercício da sua missão legal de execução da política de imigração e asilo, intervém directamente na concretização dos três primeiros eixos, sendo o último da competência do ACIDI (ex-ACIME).

Ilustrativas de tais preocupações face à integração dos imigrantes foram algumas medidas desenvolvidas *especificamente* em prol da imigração da Europa de Leste. Uma dessas medidas, comumente referida na literatura vigente sobre o tema (*e.g.* Pires, 2004) foi a desburocratização e mesmo o apoio na criação de AI da Europa de Leste, assim como o seu reconhecimento junto dos diferentes órgãos consultivos a nível nacional. Para além da promoção de Associações *de* e *para* Imigrantes da Europa de Leste, estas contaram ainda com um quadro institucional, nacional (ACIDI-COCAI) e local (conselhos consultivos locais), interessado em estabelecer canais de diálogo entre o mundo associativo e as instâncias oficiais. Para além da problematização e interesse que despertaram, por parte e junto das instituições oficiais, estes fluxos e movimentos associativos, contaram ainda e acima de tudo, com um empenhamento determinante, por parte de diversas entidades de direito privado com *know-how* próprio na área das migrações.

Neste estudo pretendemos identificar as políticas locais de integração dirigidas aos imigrantes da Europa de Leste, implementadas no concelho

de Lisboa, e examinar o modo como estas configuram a acção colectiva imigrante, nomeadamente através do movimento associativo imigrante. Por outras palavras, ao analisarmos a natureza dos canais institucionais colocados à disposição dos imigrantes, problematizámos acerca da adequação dessas respostas (institucionais) e o modo como têm influenciado a criação, desenvolvimento e manutenção de AI.

Ainda que a imigração se constitua enquanto fenómeno à escala global, as características do modelo imigratório e da própria população imigrante serão igualmente factores determinantes na caracterização dos processos de integração, na sociedade de acolhimento. Entendemos aqui estes processos enquanto adaptações criativa ao quotidiano *local* e (re)construções colectivas dos territórios em causa. Neste âmbito, o nível *local*, normalmente uma cidade, torna-se um espaço altamente híbrido, onde os processos globais se misturam na produção de realidades políticas, sociais e culturais (Horta, 2002:153). E é precisamente ao nível local que as políticas de integração e suas especificidades melhor se apreendem. Tal como nos demonstra Ireland (1994 *apud* Horta, 2004:22), a integração dos imigrantes pode variar consideravelmente entre diversas localidades, pertencentes ao mesmo país assim como cidades de diferentes países podem apresentar semelhanças, de acordo com as especificidades municipais, em questão. Segundo o autor, as políticas de integração local apresentam-se enquanto um poderoso instrumento modelador de atitudes, não só porque fornecem as condições materiais para a inclusão cívica de segmentos formalmente excluídos, mas também porque ajudam na construção/solidificação das bases da legitimidade que revestem variadas estruturas de oportunidade formais – direito de voto, envolvimento político, etc. (Bendix, Bendix & Furniss 1987 *apud* Marques, Mapril e Dias, s/d:2).

Esta realidade, sobejamente debatida nas mais distintas áreas do saber científico, tem igualmente merecido destaque, nas últimas duas décadas, ao nível do estabelecimento e implementação de projectos europeus. A título de exemplo refiram-se a *Declaração de Bremen* (1983) e *Declaração de Frankfurt* (1991), cujos pressupostos foram transpostos e aplicados a várias cidades europeias.

Se em 1983 a *Declaração de Bremen* pretendia fomentar a integração social dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, através da salvaguarda dos seus direitos identitários e culturais, em 1991, a *Declaração de Frankfurt* avançava para o fomento da integração e participação políticas desses mesmos imigrantes na sociedade de acolhimento. Este percurso evidencia as fases características dos percursos imigratórios e, em especial, salienta a passagem da integração social e cultural ao desejo e preo-

cupação pela participação nos processos de decisão política, em especial nos que digam directamente respeito aos imigrantes.

Indo ao encontro de tais recomendações políticas europeias e, ao mesmo tempo, atendendo às realidades locais em Portugal, desde 1993, vários municípios – Lisboa, Loures, Amadora, Santarém e Porto – têm reforçado a interacção com as suas populações imigrantes, nomeadamente, através da criação de estruturas que funcionem como órgãos consultivos para as políticas dirigidas aos imigrantes e minorias étnicas (Lisboa e Amadora, em 1993 e 1995, respectivamente) e pela introdução de departamentos directamente vocacionados para estas temáticas (Loures, Santarém e Porto, 1993, 1995 e 2005, respectivamente) na orgânica municipal.

De entre os municípios referidos, o nosso objecto de estudo incidiu na cidade de Lisboa, por ser simultaneamente capital nacional, a cidade na qual mais imigrantes residem e a primeira cidade onde foi criado, em 1993, um Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas. Tal estrutura permitiu a consubstanciação de medidas locais que visavam a integração das populações migrantes e minorias étnicas e a participação portuguesa em projectos transnacionais relacionados com a importância do poder local face à integração dessas mesmas populações. Entre 1997 e 1999, Lisboa foi uma das cidades parceiras do Projecto *Local Integration Partnership Action* (LIA) e em 2000, a cidade integrou o Projecto *Changing the Culture of the Organisation*, enquadrado num outro Projecto *Quartier en Crise*. No mesmo ano (1997) foi inaugurado o Centro de Recursos Multicultural, espaço onde se desenrolaram variadas actividades culturais e pedagógicas.

Ainda que a década de 90 do século XX tenha ficado marcada pelo ideal da «Lisboa multicultural» – a cidade onde as trocas culturais e a aceitação do *outro* remontavam já a séculos passados – promovido pela edilidade de então, com a entrada no novo século e com as diversas alterações no quadrante político do município, as questões da multiculturalidade perdem relevo no quadro das medidas da administração local (*e.g.* o Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas não reunirá mais, o Centro de Recursos Multicultural estará inoperacional durante quatro anos, não se verificando no município a adopção de quaisquer medidas complementares ou de substituição).

Não obstante as boas práticas implementadas por este e outros municípios, no âmbito de um estudo publicado em 2002 pelo SOS Racismo, foram identificadas lacunas, quantitativas e qualitativas, referentes ao conhecimento do impacto da imigração, a nível local por parte dos municípios, em especial

no que diz respeito às relações entre imigrantes e autóctones e às medidas implementadas pelos próprios municípios em prol da incorporação dos seus imigrantes. No referido estudo, os dados constantes do capítulo «O papel das autarquias no processo de integração das comunidades imigrantes em Portugal», reforçavam a ideia de que os levantamentos promovidos localmente eram incipientes e recentes, retratando, na maior parte dos casos, apenas as correntes migratórias mais recentes, nomeadamente a imigração brasileira e a proveniente da Europa de Leste. Acrescenta, ainda, a reactividade das políticas locais e dos canais institucionais para a imigração, a nível local, sendo que *«para a maior parte dos municípios, a imigração não é encarada como responsabilidade camarária, mas sim governamental (...)»* (SOS Racismo, 2002:301).

Indo ao encontro do estudo referido (de 2002), a pesquisa aqui apresentada aponta, igualmente, para a fraca intervenção do poder local nos assuntos da imigração e para o carácter reactivo e esporádico das medidas que têm vindo a ser adoptadas.

Perante tal cenário e tendo em conta a situação particular do município de Lisboa, fomos levados a questionar-nos acerca de que instituições, e que canais, terão, efectivamente, sido colocados à disposição dos imigrantes da Europa de Leste na cidade de Lisboa, na senda da sua integração na sociedade de acolhimento?

No âmbito de tal questão e perante a constatação da ausência e inoperacionalidade quase totais das políticas e canais institucionais públicos locais, para as questões relativas à imigração, durante um período aproximado de quatro anos (2001-2005), correspondente a um espaço de tempo com um elevado número de entradas, e fixação, de imigrantes de países da Europa de Leste, poderíamos ser levados a pensar que as funções consultivas do Conselho Consultivo das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas teriam passado a ser asseguradas pelo ACIME ou mais tarde, em 2002, pelo próprio COCAI (enquanto órgão consultivo do ACIDI).

Retrospectivamente, lembremos que o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, cargo criado em 1996, e apoiado por um pequeno gabinete e com uma dotação orçamental modesta, transformou-se em estrutura interdepartamental, de apoio e consulta do Governo em matéria de imigração e minorias étnicas, em finais de 2002. Implementadas em Lisboa e no Porto, através dos CNAI, à infra-estrutura de Lisboa tem-lhe sido atribuída frequentemente, ainda que de forma empírica, a dupla função de infra-estrutura local e nacional.

Perante a análise das competências e pelo decorrer das entrevistas aplicadas, podemos concluir que tal «substituição de funções» não aconteceu tendo-se registado, efectivamente, um vazio institucional nestas matérias, no período em causa. Mais uma vez, e perante um cenário de vazio institucional que se perpetua, somos levados, por força das circunstância, a recolocar a mesma questão.

A nossa pesquisa avançou, então, ao encontro de instituições da sociedade civil, nomeadamente de direito privado, destacando-se grupos de solidariedade religiosos e humanitários, os quais têm desenvolvido um trabalho de promoção e integração dos imigrantes da Europa de Leste, na sociedade portuguesa.

Estes actores, ao depararem-se com a(s) nova(s) realidade(s) sociais imigratórias, têm vindo a desenvolver um conjunto de mecanismos de actuação que têm suplantado o enfraquecimento e a desresponsabilização do poder estatal e, muito concretamente, o enfraquecimento do Estado-providência, perante estas matérias. É, pois, neste quadro de inoperacionalidade dos poderes institucionais que estes *novos* actores sociais – CEPAC, JRS, OCPM, AMI, CAIS, Fundação Calouste Gulbenkian, entre outros, se tornaram, eles próprios, actores sociais activos no campo das questões relativas à integração dos imigrantes e mesmo da regulação dos fluxos migratórios (pensemos no *lobby* feito por ONG, a este propósito, aquando de vários processos de Regularização Extraordinária). Sobre esta temática e nas palavras pungentes de Horta (2007:418), é precisamente neste novo quadro de participação cívica e política ao nível transnacional que as cidades como lugares estratégicos de formação de identidades e de acção colectiva têm vindo a desempenhar um papel importante no desenvolvimento de uma sociedade civil global.

A análise dos dados resultantes da aplicação de questionários por entrevista, permite-nos aferir que a relação entre as instituições portuguesas, tanto de direito público como privado, e os imigrantes da Europa de Leste, nomeadamente alguns dos seus movimentos associativos, se estrutura em torno de três momentos:

1. Numa primeira fase de estabelecimento e, com vista à resolução de problemas primários, a relação imigrantes-instituições portuguesas é pró-activa, por parte dos primeiros;
2. Num segundo momento, e quase em simultâneo, várias ONG deparando-se com uma nova realidade social, à qual urge dar respostas concertadas, e perante a falta de políticas e canais locais oficiais, protagonizam uma relação pró-activa com os imi-

- grantes, ao estabelecerem projectos, implementarem programas e prestarem serviços sociais;
3. Numa terceira fase, quando os imigrantes, através do seu movimento associativo, planeiam a divulgação e realização de eventos culturais (festas, concertos, espectáculos de dança, exposições, etc.), na sociedade de acolhimento, voltam a procurar apoios logísticos junto das instituições portuguesas, públicas e privadas, tornando a relação mais uma vez pró-activa, da sua parte.

Consubstanciando os dados referidos, a pesquisa aqui apresentada aponta, globalmente, para a fraca intervenção do poder local nos assuntos da imigração e para o carácter reactivo e esporádico das medidas que têm vindo a ser adoptadas.

Perante tal reactividade de medidas e lacunas institucionais existentes – burocratização dos processos; contradições entre a letra da Lei e a sua prática; desresponsabilização e os escassos domínios a que a intervenção estatal se reserva – a atitude dos líderes associativos entrevistados, é claramente crítica e reivindicativa. Para comprová-lo, atentemos nos seguintes depoimentos:

«O Ministério da Administração Interna, através do SEF, alguns centros de saúde que não aceitam atender imigrantes ilegais (...), mas não podemos culpar os ministérios, muito menos que lá trabalha. Eles só cumprem as leis emanadas do Governo, é como a história de só ter acesso ao abono de família quem tenha Autorização de Residência e não dá para quem tem Autorização de Permanência, mas diga-se que para se ter a Autorização de Permanência é necessário ter um contrato de trabalho, descontar... enfim há muito que rever na legislação (...).» (SOLIM).

«Depois também algumas coisas estão mal, como o facto de as pessoas poderem trabalhar, mas estarem ilegais. A Segurança Social aceita os descontos, pagam impostos, as empresas fazem seguros, mas perante o SEF não estão legais. Ou deixam fazer ou não» (Romanos e Moldavos).

«É estranho este afastamento do Estado, da cultura de onde vimos, o Estado estava presente em tudo, mesmo que não fizesse muito. Para nós ainda é um conceito estranho esta alienação (...), mas também sabemos que há muitos pedidos e o Estado não pode fazer tudo (...).» (MIR).

Em relação à imigração da Europa de Leste, maioritariamente laboral, poderíamos ser levados a pensar que, as suas pretensões se limitassem a uma inserção económico-laboral estável durante um período de tempo limitado, de acordo com a lógica «ganhar o máximo possível, no menor tempo possível e regressar ao país de origem». Contudo, e à semelhança do que tem vindo a acontecer em países de mais longa tradição imigratória, constata-se que, os imigrantes, por circunstâncias individuais ou mesmo estruturais, vão prolongando a sua estadia no país de destino, chegando mesmo a aí se estabelecerem definitivamente. Perante tal realidade, é opinião consensual dos entrevistados que, as comunidades de imigrantes da Europa de Leste em Portugal, problematizam a sua integração, no sentido da participação e plena aquisição de direitos de cidadania. Sendo que, a participação dos indivíduos, nos processos políticos, constitui um dos elementos mais importantes da cidadania activa podemos afirmar que, a participação política e cívica dos imigrantes, ao gerar oportunidades de integração, deverá ser apoiada nas diferentes formas inerentes a todo o processo.

Sendo este um processo gradual e complexo, a natureza do capital social das comunidades, e suas AI traduz uma importante forma de potenciar a participação cívica dos migrantes, na sociedade de acolhimento.

Não obstante a natureza dos seus objectivos – associações cujas actividades revestiram um carácter mais assistencialista, nos primeiros tempos de estabelecimento, e associações cujas actividades iniciais já se baseiam mais em projectos culturais – é incontestável que, todas elas, em todas as fases, têm assumido um papel importante, em relação a questões básicas de incorporação. Contudo, esta luta pela participação política e cívica está condicionada por dois factores determinantes, a saber, o reconhecimento dado às AI pela sociedade (a forma como são aceites pela estrutura política da sociedade de acolhimento vai influenciar a voz que lhes é dada, bem como a forma que as suas acções colectivas vão tomar, [cf. Vertovec, 1999]) e o poder de representatividade dos seus líderes.

Em relação ao primeiro factor podemos concluir que a fragilidade do poder local face à imigração tem-se traduzido na ausência de mecanismos capazes de influenciar directamente as dinâmicas associativas. Retomando a frase de Touraine (1994 *apud* Martins, 2003:104) que nos relembra que a incorporação dos imigrantes nas sociedades de acolhimento se desenvolve em torno da «simultaneidade de um conflito social e de um projecto cultural», somos levados a afirmar que a relação *poder local-imigrantes*, em Lisboa, se encerra-se numa atitude reactiva, por parte do primeiro, nas questões que concernem «o projecto cultural» e

numa perpetuação do «conflito social», entre as partes, por também não contemplar a dinamização da participação política e cívica dos imigrantes na sociedade.

Em relação ao segundo factor, as opiniões dos entrevistados, das ONG, dividem-se. Se para alguns (SOLIM, SOS Racismo), as formas que revestem a mobilização das AI são encaradas como pró-activas, sendo os seus líderes caracterizados como pessoas interessadas, que apresentam ideias e sugestões concretas e apostam na divulgação cultural, através da imprensa, rádio e televisão, para outros entrevistados (CAIS, OCPM), estes imigrantes e suas estruturas representativas, ainda têm dificuldade em mobilizar-se enquanto comunidades, por serem populações mais individualistas e com uma maior dispersão geográfica. Tais posições são visíveis nas declarações de dois entrevistados:

«Eu acho que ainda não estão com esse empowerment. Ainda não há essa consciência cívica de comunidade. Há muitos que se sentem não merecedores de direitos, etc. Tirando a Solidariedade Imigrante, que é mais interventiva, as outras Associações de Imigrantes também não me parecem muito interventivas. Parece-me que depois do CNAI, as pessoas também se desresponsabilizaram. Estão um pouco à espera que os representem» (CAIS).

«A nível das políticas, fóruns, para fazer um memorando para a Câmara, para fazer uma audição aos partidos políticos com assento parlamentar, não aparecem muito. (...)» (OCPM).

Se é verdade que as AI demonstram uma participação limitada e tal facto poderá ser correlacionado com os escassos mecanismos institucionais disponíveis, também é verdade que, os que existem não são aproveitados em todas as suas potencialidades, verificando-se um défice democrático no que concerne aos processos de tomada de decisão. Segundo o entrevistado da OCPM: *«Continuamos a insistir que as Associações de Imigrantes de Leste também estejam representadas na Plataforma de Associações de Imigrantes, que pelo que eu tenho percebido não têm estado presentes, a não ser a SOLIM, através do Timóteo (...)» (OCPM).*

E quando falamos em estruturas formais de oportunidade de participação nas políticas portuguesas, referimo-nos, a título de exemplo a:

- ACIDI e suas estruturas, nomeadamente o COCAI;
- Processos de Regularização Extraordinária;
- Conselhos Consultivos, nas autarquias;

- Direito de voto, nas eleições autárquicas (ainda que dependente do princípio de reciprocidade);
- Integração de líderes comunitários em listas de partidos políticos;
- Associações de Imigrantes;
- ONG; Plataformas.

Se pensarmos ao nível dos canais institucionais nacionais públicos, a representação das comunidades da Europa de Leste torna a sua participação ainda mais débil. No COCAI, apenas 1/3 dos seus membros (8/27) são representantes das comunidades imigrantes e destes, «o Leste» tem apenas um representante.

Sendo que, na dinâmica de forças, os representantes das comunidades imigrantes estão debilitados face ao poder instituído, também é um facto que, a falta de consciência cívica, enquanto comunidade, poderá transpor e perpetuar situações de paternalismo e tutela, descritas por Fernando KA (*apud* Horta, 2004:68), relativamente ao movimento associativo africano: «*a fraca participação dos imigrantes, tanto nos processos de tomada de decisão, como nas agências estatais centrais e locais, reduz as comunidades imigrantes a um papel de «consumidores.»* Esta falta de «verdadeiros» acordos de participação em estruturas institucionais formais, perpetuará, nas palavras de Horta (2004:68), a alienação dos grupos migrantes, face à sociedade de acolhimento. Ainda assim, e para colmatar as falhas sentidas em tal constatação, no Concelho de Lisboa são várias as ONG locais que estimulam essa mesma participação: a CAIS, sendo parceira de um projecto da iniciativa comunitária EQUAL é diversas vezes convidada para integrar sessões de trabalho, junto da Assembleia da República, espaço que optimiza como canal de divulgação e apresentação de propostas, relativas à imigração; a OCPM estimula o movimento associativo ao integrar a Plataforma de Associações Imigrantes e o Conselho Consultivo, (quando se vier a verificar a sua reactivação); no ACIDI, mais precisamente através dos serviços e técnicos do GATAI, as associações são estimuladas a participar no COCAI, através dos representantes das comunidades; o SOS Racismo estimula a criação e fortalecimento do movimento associativo, ao nível do aconselhamento individual, com vista a tornar os imigrantes sócios, mudarem de estrutura representativa ou mesmo criarem uma associação. Em resumo, sublinhe-se que as funções e objectivos das associações, formulados através dos discursos dos respectivos líderes, têm ficado aquém do que estes estipulam, verificadas que são várias carências estruturais, nomeadamente financeiras. A este propósito refira-se a afirmação proferida pelo entrevistado da SOLIM: «*o facto de muitas destas associações serem recentes e menos experientes, poderá explicar que, algumas se desviem dos objectivos enunciado.»*

A concessão de qualquer tipo de apoio por parte do Estado às AI não deverá condicionar a sua autonomia e independência e não deverá revestir-se de uma atitude paternalista ou de tutela. Neste sentido, o chamar à participação cívica as comunidades imigrantes, em paridade com os demais actores sociais, constitui não só um eixo fundamental da construção de uma política de acolhimento e integração de imigrantes mas também um pilar na estabilidade dos seus percursos migratórios. Será então necessário re-pensar a forma e as medidas que têm revestido os processos de incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa, nomeadamente através da inclusão das AI neste processo. Em paralelo com outros autores (Fennema e Tillie, 2000), acreditamos e defendemos que, no âmbito do processo de integração dos imigrantes, ainda que a sua participação nas esferas política e cívica da sociedade de acolhimento, requeira a transformação e a transferência da *confiança social* em/para *confiança política* (confiança nas estruturas formais de oportunidade), este processo constitui-se enquanto condição *sine qua non* da estabilidade social e da efectivação de um modelo de incorporação intercultural.

Ainda assim, em nosso entender afigura-se imperativo o estabelecimento de mais e melhores canais institucionais locais os quais, independentemente do seu grau de formalidade, deverão ser funcionais.

Paralelamente, é fundamental capacitar o movimento associativo com competências e instrumentos concretos para um associativismo mais forte, mais participativo, capaz de se fazer ouvir e, conseqüentemente, capaz de mobilizar os cidadãos em torno destas estruturas representativas. Para além de uma dotação financeira mais sustentável do movimento associativo imigrante, esta capacitação passa também por saber dar espaço e tempo, para que a dinâmica das associações se possa desenvolver, sem risco de intervenções externas.

Consolidado e reconhecido que é o papel desempenhado pelo poder local, junto das suas populações, e muito concretamente junto das suas populações imigrantes, por exemplo na elaboração e implementação de medidas mais adequadas às suas múltiplas formas de integração, este estudo pretende contribuir para a implementação de medidas sustentáveis e para a criação de sinergias no futuro do trabalho efectuado (nestas matérias) pela autarquia de Lisboa.

Para tal, e em consonância com o que se propõe com esta pesquisa, esperamos contribuir para o aprofundamento do conhecimento e, principalmente, da compreensão das forças motrizes das comunidades de imigrantes provenientes da Europa de Leste presentes no concelho de

Lisboa, enquanto actores sociais motivados pelas políticas e canais institucionais elaborados, desenvolvidos, implementados e redireccionados, para si, no seio do poder local.

Em nosso entender, é na tentativa de definição do papel de Portugal nos percursos migratórios e do papel de Lisboa, enquanto cidade/local de acolhimento, que melhor se poderão adequar as políticas. Para tal, tentámos aqui não nos restringir à perspectiva teórica, legislativa e institucional (*top-down*), abordando e dando igual voz à perspectiva dos actores que compõem as comunidades imigrantes (*bottom-up*), pois acreditamos que só através desta paridade de explicações será possível a elaboração de medidas mais concertadas com a realidade e mesmo com as aspirações e diferentes mundividências dos seus protagonistas.

A título conclusivo será importante observar e problematizar a evolução, social, profissional e cultural destas comunidades em Portugal pois, da conjugação de vários factores estruturantes, tanto da sociedade civil como dos próprios indivíduos migrantes, resultarão diferentes modelos de incorporação. Idealmente deveriam reunir-se as condições para que estas comunidades pudessem manter os seus traços culturais, desenvolvessem e fortalecessem o sentimento de pertença comunitária, nomeadamente através dos seus movimentos associativos e pudessem potencializar e beneficiar de políticas que conduzissem a uma maior e melhor incorporação na sociedade portuguesa e à re-invenção de Lisboa como uma verdadeira cidade intercultural.

BIBLIOGRAFIA

AAV, (1990), *Italia, Europa e Nuove Immigrazioni*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agrelli, Torino, pp. 179-200.

AAV, (2002), *Immigrants in Lisbon, Routes of Integration*, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano n.º 56, Lisboa.

AAV, (1998), «Coming to terms with European migration» in, *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Clarendon Press, Oxford, pp. 108-133.

AAV, (2006a), *Guia Autarcas e Autarquias*, Iberbyte – Sociedade Multimédia, Audiovisual e Publicidade, Lda., Porto.

AAV, (2006b), *Poder Local 2006/20010, Quem é Quem?*, Jornal de Notícias (ed.), s. l., revista distribuída com o Jornal, durante o mês de Maio de 2006.

ALBUQUERQUE, Rosana, ÉVORA, Lúcia e VIEGAS, Telma, (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório: Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.

ALBUQUERQUE, Rosana, ÉVORA, Lúcia e VIEGAS, Telma, (2001), «O associativismo dos imigrantes em Portugal» in, *Janus 2001 – Anuário das Relações Exteriores*, Novembro de 2000, p. 198-199.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (s/d), *Acolher e Integrar, Três Anos ao Serviço dos Imigrantes e Minorias Étnicas – Relatório de Actividades (2002/2005)*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, s. l.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (2003), *I Congresso- Imigração em Portugal, Diversidade-Cidadania-Integração*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (2005), *Cidadania e Discriminação – Seminário*, 17 e 18 de Novembro de 2004, Lisboa.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (2004), *Combate ao Racismo – Sistema Jurídico*, versão 2004/2005, Alto Comissariado para as Minorias Étnicas, Lisboa.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (s/d), *Imigração em Portugal, Informação Útil 2004/2005*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (éd.), s. l.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (2005), *O Tráfico de Imigrantes em Portugal: Perspectivas Sociológicas, Jurídicas e Políticas*, 12, Observatório da Imigração, Lisboa.

Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ed.), (2004), *Viagens de Ulisses, Efeitos da Imigração na Economia Portuguesa*, 7, Observatório da Imigração, Lisboa.

ARROTEIA, Jorge Carvalho e GÓIS, Pedro, (1999), «Migrações Internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos» *in*, Revista Crítica de Ciências Sociais, pp. 229-280.

BAGANHA, M. I., (2001), «A cada sul o seu norte: dinâmicas migratórias em Portugal», *in* Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Edições Afrontamento, Porto.

BAGANHA, M. I. e GOIS, P., (Nov. 1998-Fev. 1999), «Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?» *in*, Revista Crítica de Ciências Sociais, 52/53, Coimbra, pp. 229-280.

BAGANHA, M. I., FERRÃO, J. e MALHEIROS, J., (Outono 1999), «Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português» *in*, Análise Social, n.º 150 (vol. XXXIV), pp. 147-173.

BAGANHA, M. I., MARQUES, José Carlos e GÓIS, Pedro, (Outubro 2004), «Novas migrações, novos desafios: A imigração do Leste Europeu» *in*, Revista Crítica de Ciências Sociais, 69, pp. 95-115.

BAGANHA, M. I., MARQUES, José Carlos e GÓIS, Pedro, (2004), «The Unforeseen Wave: Migration from Eastern Europe to Portugal», *in* Maria Ioannis Baganha e Maria Lucinda Fonseca (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Metropolis Portugal, Luso-American Foundation, Lisbon, pp. 23-39.

BAGANHA, M. I. e MARQUES, José Carlos, (2001), *Imigração e Política – O Caso Português*, Fundação Luso-Americana, Lisboa.

BARDIN, Laurence, (1988), *Análise de Conteúdo*, Edições 70, Lisboa.

BARROS MOURA, José, (1999), *Cidadania Europeia, Uma Construção Racional*, Gradiva, Colecção «Fundação Mário Soares» – Cadernos Democráticos, 10, Lisboa.

BELLAMY, Gerard, (2000), *Citizenship in a Global Age: Society, Culture, Politics*, Open University, Buckingham.

Câmara Municipal de Lisboa – Divisão de Apoio Juvenil (ed.), (2004), *Guia do Jovem Imigrante*, s. l.

CARMO, Hermano e FERREIRA, Manuela Malheiro, (1998), *Metodologia da Investigação- Guia para Auto-aprendizagem*, Universidade Aberta, Lisboa.

CAVACO, Carminda (coord.), (2002), *Repensar Portugal na Europa, Perspectivas de um País Periférico*, Actas, Seminário Internacional, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano n.º 55, Universidade de Lisboa.

CORDEIRO, Ana Paula, (2004), *Imigrantes, Minorias Étnicas e Autarquias: Intervenções e Omissões – Práticas Políticas no Município da Amadora*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Universidade Aberta, no prelo, Lisboa.

COSTA, Paulo Manuel Abreu da Silva, (2003), *Políticas de Imigração e as Novas Dinâmicas de Cidadania em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade Lusófona de Humanidade e Tecnologias, Departamento de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa, no prelo.

COVAS, António, (1999), *A União Europeia, do Tratado de Amesterdão a um Projecto de Carta Constituinte para o século XXI*, Celta Editores, Oeiras.

Diário de Notícias (ed.), *Poder Local 2006-20010, Quem é Quem?* Edição integrante do Jornal Diário de Notícias, do dia 26 de Fevereiro de 2006.

Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo Do Instituto Nacional de Estatística, (2001), *Área Metropolitana de Lisboa em Números*, Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa.

DUNKERLEY, David, (2002), *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens*, Routledge, London.

Equal Voices, (August 2003), «EU Report: New report provides up-to-date picture of immigration in Europe», Issue 13.

Equal Voices, (Novembre 2003), «Migrants, minorities and employment in 15 EU Member States», Issue 14.

ESTÉBANEZ, María Amor Martín e THORNBERRY, Patrick, (2002), *Minority Rights in Europe*, Council of Europe Publishing, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, pp. 89-167.

ESTEVES, A., (2004), *Imigração e Cidades. Geografia de Metrópoles Multi-Étnicas – Lisboa e Washington D. C.*, Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana, Universidade de Lisboa, 465 p. (polic.).

ESTEVES, Maria do Céu et al., (1991), «Portugal, país de imigração» in, *Cadernos I. E. D.*, Lisboa.

FACCHI, Alessandra, (2001), *I Diritti nell'Europa Multicultural*, Editori Laterza, Libri del Tempo, Roma-Bari, pp. 21-51; 148-161.

FERNANDES, José Manuel, «Integração dos imigrantes: riscos, desafios e oportunidades», intervenção proferida no Colóquio na Fundação Calouste Gulbenkian, *Imigração de Leste – Uma nova realidade: oportunidades de desafios*, 14 de Outubro de 2003, textos gentilmente cedidos pela Fundação, via e-mail.

FERRÃO, J., (1996), «Três Décadas de Consolidação do Portugal Demográfico Moderno», in António Barreto (org.), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Instituto de Ciências Sociais de Lisboa da Universidade de Lisboa, Lisboa.

FERREIRA, Eduardo de Sousa e RATO, Helena, (2000), *Economia e Imigrantes, Contribuição dos Imigrantes para a Economia Portuguesa*, Celta Editores, Lisboa.

FONSECA, Maria Lucinda, (1999), «Immigration, social-spatial marginalization and urban planning in Lisbon: chalanges and strategies», in *Metropolis International Workshop- Proceedings*, Luso-American Foundation for Development, Lisbon, pp. 187-214.

FONSECA, Maria Lucinda, (2002), «Portugal no sistema das migrações internacionais na Europa: tendências recentes e perspectivas futuras», in CAVACO, Carminda (coord.), *Repensar Portugal na Europa, perspectivas de Um País Periférico*, Acats, Seminário Internacional, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano, 55, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, pp. 352-373.

FONSECA, Maria Lucinda, (Marzo 2002), «Immigration and spatial change: the Lisbon experience» in, *Studi Emigrazione*, XXXIX, 145, pp. 49-76.

FONSECA, Maria Lucinda, (2003), «Lisboa», in AAW, *Ethno Barometer, Migrant Integration in European Cities*, Second Report, Rome, pp. 214-251.

FONSECA, Maria Lucinda, «Integração dos imigrantes: estratégias e protagonistas», proferido no Colóquio na Fundação Calouste Gulbenkian, Imigração de Leste – Uma nova realidade: oportunidades de desafios», 14 de Outubro de 2003, textos gentilmente cedidos pela Fundação, via e-mail.

FONSECA, Maria Lucinda, «The geography of recent immigration to Portugal», in KING, R., de MAS, P. e BECK, J. B. (eds.), *Geography, Environment and Development in the Mediterranean*. Sussex Academic press, Brighton, pp. 137-155.

FONSECA, Maria Lucinda, (2005), *Migrações e Território: território*, Centro de Estudos Geográficos, Estudos para o Planeamento Regional e Urbano 64, Universidade de Lisboa.

FONSECA, Maria Lucinda et al., (2002/03), *Immigrants in Lisbon. Routes of integration*. Estudos para o Planeamento Regional e Urbano n.º 56, Centro de Estudos Geográficos/Universidade de Lisboa.

FONSECA, Maria Lucinda et al., (2004), «Immigration to Medium Sized Cities and Rural Areas: the Case of Eastern Europeans in the Évora Region (Southern Portugal)», in Maria Ioannis Baganha e Maria Lucinda Fonseca (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Metropolis Portugal, Luso-American Foundation, Lisbon, pp 91-118.

FONSECA, Maria Lucinda e ESTEVES, Alina, (2002), «Migration and new religion townscapes in Lisbon», in *Immigration and Place in mediterranean Metropolises*, Luso-american Foundation, Lisbon, pp. 255-289.

FOTAKIS, Constantino, (2003), «Imigração: debate sobre a política de imigração na União Europeia», in *Dimensão Social e Imigração*, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 3, Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento, Celta, Lisboa, pp. 13-28.

GALLISST, René e RIVERA, Annamaria (eds.), (1995), *Pluralisme Culturale in Europa*, Nuova Biblioteca Dedelo, Bari, pp. 93-98.

GARCIA, José Luís (org.), (2000), – *Portugal Migrante, Emigrantes e Imigrados, Dois Estudos Introdutórios*, Celta, Oeiras.

GARCIA, José Luís e Diana Brito NUNES, (2000), *Migrações e Relações Multiculturais, Uma Bibliografia*, Celta, Oeiras.

GODINHO, Sandra, (s/d), «Inserção profissional de jovens luso-africanos: uma abordagem teórico-prática», no prelo.

GRECIC, Vladimir, (1993), «Mass migration from Eastern Europe: a challenge to the West?», in Russell King (ed), *The New Geography of European Migrations*, Belhaven Press, Great Britain, pp. 135-149.

HALL, Stephen, (1995), *Nationality, migration rights and citizenship of the Union*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

HANNERZ, Ulf, (2001), *La Diversità Culturale*, Il Molino, Intersezioni, Bologna, pp. 93-106.

HEISLER, Martin O., (1999), «Portugal and migration in global and european perspectives», in *Metropolis International Workshop- Proceedings*, Luso-American Foundation for Development, Lisboa, pp. 257-272.

HENRIQUES, Miguel Gorjão e VILAÇA, J. L. da Cruz (2002), *Tratado de Nice*, Almedina, Coimbra.

HORTA, Ana Paula Beja, (s/d), «Immigration Policies and Citizenship Rights in Post-colonial Portugal», in AEMI-Review, no prelo.

HORTA, Ana Paula Beja, (2004), *Contested Citizenship: Immigration Politics and Grassroots Migrants' Organizations in Post-Colonial Portugal*, Center for Migration Studies, New York.

HORTA, Ana Paula Beja, (2002), «Multiculturalism in Abeyance: immigration and local politics in the periphery of Lisbon», in *Metropolis Portugal, Immigration and Place in mediterranean Metropolis*, Luso-American Foundation, Lisbon, pp. 153-171.

HORTA, Ana Paula Beja, (2007), «Espaços Urbanos, Cidadania e Políticas Urbanas», in, HORTA, Ana Paula Beja (coord.), *Sociologia Urbana*, Universidade Aberta, Lisboa.

IEFP, (Dezembro 2002), Departamento de Formação Profissional, Marina Vinhas e Ana Raquel M. Matias, «Programa Portugal Acolhe, Estudo Sócio-Demográfico dos Formandos/Imigrantes 2001/2002», Lisboa.

IRELAND, Patrick R. (1994), «Asking for the Moon: the Political Participation of Immigrants in the European Community» *in*, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Volume 10 – n.º 1, Université de Poitiers, U.R.A.C.N.R.S., 1145.

KING, Russel (ed.), (1993), «Mass migration from Eastern Europe: a challenge to the West?», *in The New Geography of European Migrations*, Belhaven Press, Great Britain, pp. 135-149.

KING, Russel e RIBAS-MATEOS, Natalia, (2002), «Towards a diversity of migratory types and contexts in Southern Europe» *in*, *International Journal of Migration Studies*, Studi Emigrazione, Revista Trimestrale del Centro Studi Emigrazione Roma, XXXIX, n.º 145.

KRAAL, Karen, MARTINIELLO, Marco, PENNINX, Rinus and VERTOVEC, Steven, (2004), «Introduction: European cities and their new residents», *in* I. PENNINX, Rinus *et al.*, *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate Publishing Limited, Great Britain, pp. 1-16.

LEITÃO, José, (1997), «The Portuguese Immigration Policy and the European Order», *in* Maria Ioannis Baganha (ed.), *Immigration in Southern Europe*, Celta, Oeiras.

MACHADO, Fernando Luís, (1993), «Etnicidade em Portugal- o grau zero despolitização», *in* «Emigração e Imigração em Portugal», actas do Colóquio internacional em Portugal nos sécs. XIX e XX, Editorial Fragmentos, Lisboa, pp. 407-414.

MACHADO, Fernando Luís, (1997), «Contornos e especificidades da imigração em Portugal» *in*, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 24, pp. 9-44.

MACHADO, Fernando Luís, (2003), «Imigração e imigrantes em Portugal, Parâmetros de regulamentação e cenários de exclusão» *in*, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 41, pp. 183-188.

MACHADO, Fernando Luís, (2002), *Contrastes e Continuidades: Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.

MAGNETTE, Paul (ed.), (1997), *De l'étranger au citoyen-Construire la citoyenneté européenne*, Préface de S. E. Francesco Corrias, De Boeck Université, s. l.

MALHEIROS, Jorge, (1996), *Imigrantes na Região de Lisboa: os Anos da Mudança*, Colibri, Lisboa.

MALHEIROS, Jorge, (2000), «Urban Restructuring, immigration and the generation of marginalized spaces in the Lisbon Region», in Russel King, G. Lazaridis and, C. Tsardanidis (eds.), *El Dourado or Fortress? Migration in Southern Europe*, MacMillan Press Ltd, London, pp. 207-232.

MALHEIROS, Jorge, (2002), «Nova» imigração e desenvolvimento regional – situação actual e oportunidades para as regiões portuguesas», in Ministério da Solidariedade Social e do Trabalho/DEPP, *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho n.º 2, Lisboa, pp. 69-87.

MALHEIROS, Jorge, RIBAS-MATEOS, Natália, (2002), «Immigration and place in northern Mediterranean cities: issues for debate», in Metropolis Portugal, *Immigration and Place in mediterranean Metropolis*, Luso-American Foundation, Lisbon, pp. 293-307.

MARINI, Rolando, (2004), *Immigrazione e Società Multiculturale*, Processi di Integrazione, Politiche Pubbliche e Atteggiamenti dei Cittadini in Umbria, Agenzia Umbria Ricerche, Franco Angeli, Milano.

MAROY, Christian, (1997), «A análise qualitativa de entrevistas» in, AAVV, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa, pp. 117-155.

MARQUES, M. MARIA e SANTOS, RUI, (2004), «Top-Down and Bottom-Up Reconsidered: the Dynamics of Immigrant Participation in Local Civil Society», in Rinus Penninx et al., *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate Publishing Limited, Great Britain, pp. 107-125.

MARQUES, Rui, (2003), «Diferentes Vertentes da Problemática das Migrações», in Dimensão Social e Imigração, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 3, Ministério da Segurança Social e do Trabalho. Departamento de Estudos Prospectiva e Planeamento, Celta, Lisboa, pp. 55-58.

MARTINS, António Joaquim Sota, (2005), *A escola e a Escolarização em Portugal: Representações dos Imigrantes da Europa de Leste*, Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, Universidade Aberta, Lisboa.

MARTINS, Susana da Cruz, (2003), «Novos associativismos e tematizações na sociedade portuguesa» in, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 43.

MATIAS, Ana Raquel, (12 a 15 de Maio de 2004), «Da Ucrânia a Portugal: trajectos migratórios e modalidades de inserção no mercado de trabalho», CIES/ISCTE, Atelier: Migrações e Etnicidades, V Congresso Português de Sociologia – Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção, Universidade do Minho, no prelo.

MAURI, Luigi e VISCONTE, Luca M. (eds.), (2004), *Diversity Management e Società Multiculturale, Teorie e Prassi*, Demos Percorsi Culturale Trasformazioni, Franco Angeli, Synergia, Milano, pp. 61-66.

MEDEIROS, Carlos Alberto, (1991), Quelques réflexions à propos des identités régionales au Portugal. «*L'identité régionale. L'idée de région dans l'Europe du Sud-Ouest*». Actes des deuxièmes journées d'Études nord du Portugal-Aquitaine. Travaux et Documents du C. E. N. P. A., Paris, 5 :35-43.

MEIRELES, José Manuel da Costa, Maria Manuela da Costa Meireles, Magda Sónia Campos Barbosa, (2002), *Guia Prático Jurídico do Cidadão Imigrante (Não Comunitário), Direitos e Deveres, Associação de Famílias*, Braga.

MELEIRO, Maria Bernardete Domingues Esteves, (2004), *Imigrantes: Uma Nova Face da Sociedade Portuguesa – Um caso de estudo no concelho de Barcelos*, Tese de Mestrado, Universidade Aberta.

MENDES, Margarida, (2002), «Os imigrantes de Leste e o mercado de trabalho», in Ministério da Solidariedade Social e do Trabalho/DEPP, *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 2, Lisboa, pp. 209-211.

MORALES, María del Mar Herrador, (2002), «A imigração dos países da Europa Central e de leste para a UE», in Ministério da Solidariedade Social e do Trabalho/DEPP, *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho n.º 2, Lisboa, pp. 161-175.

MOREIRA, Adriano, (2001), «Os temas da cidadania», in *Ciência Política*, Almedina, Coimbra.

MOZZICAFREDO, Juan, (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Celta, Oeiras.

MSST/DEPP, (2002), *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho n.º 2, Lisboa.

N'GANGA, J. P., (1998), «*A Imigração e o Racismo*»; in *Portugal na transição do milénio (Pavilhão de Portugal da Expo 98)*; Lisboa, Instituto de História Contemporânea.

OLIVEIRA, Maria Paula, (2004), *Percursos Imigratórios e Integração Social. Um Caso de Estudo: Os Ucrânios em Leiria*, Dissertação de Mestrado, Universidade Aberta.

OLIVEIRA MARTINS, Guilherme, (2003), *Que Constituição para a União Europeia?* Gradiva, Fundação Mário Soares, Lisboa.

OLIVEIRA, Nuno, (2000), «*Discursos Políticos sobre Minorias Imigrantes: A Construção de uma «Questão»*»; *Working Papers* n.º 16; Lisboa, Soci-Nova – Gabinete de Investigação em Sociologia Aplicada, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

PAIVA, Luís Tiago e REBELO, Emília Maria Malcata, (10 de Maio 2005), «*Planeamento Urbano para a Integração de Imigrantes*», Relatório executivo, Seminário OI (ACIME/FCT), no prelo.

PAJARES, Miguel, (2002), «*A Política Comunitária de Imigração*», in *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 2, Celta, Lisboa, pp. 177-189.

PASTORE, Ferruccio, (2004), *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Editori Laterza, Universale Puntii Interrogativi, Roma-Bari.

PEREIRA BASTOS, José Gabriel e PEREIRA BASTOS, Susana, (1999), *Portugal Multicultural*, Editora Fim de Século, Lisboa.

PERISTA, Pedro, (12 a 15 de Maio de 2004), «*Imigrantes de Leste em Portugal: da migração à inserção*», *Atelier: Migrações e Etnicidades*, Centro de Estudos para a Intervenção Social, V Congresso Português de Sociologia – *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção*, Universidade do Minho, no prelo.

PEROTTI, António, (1994), *Plaidoyer pour l'Interculturel*, Les Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

PIRES, Aníbal da Conceição (2003), *Ser imigrante em terras de emigrantes, As representações dos imigrantes face às estratégias de acolhimento e integração da sociedade receptora*, Tese de Mestrado, Universidade Aberta.

PIRES, Maria Laura Bettencourt (coord.), (2001), *Estudos Europeus I*, Universidade Aberta, Lisboa.

PIRES, Rui Pena, (2003), *Migrações e Integração. Teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Oeiras. Celta.

PIRES, Rui Pena, (1999), «A Imigração», in Francisco Betencourth e Kirti Chaudhuri, Orgues, *História da Expansão Portuguesa*, vol. V, Circulo de Leitores, Lisboa.

PIRES, Rui Pena, (2002), «Mudanças na imigração» in, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 39, pp. 151-186.

PIRES, Rui Pena, intervenção proferida no Colóquio na Fundação Calouste Gulbenkian, Imigração de Leste – Uma nova realidade: oportunidades de desafios», 14 de Outubro de 2003, textos gentilmente cedidos pela Fundação, via e-mail.

PIRES, Sónia, (2004), «O terceiro sector imigrante e as associações dos imigrantes do Leste Europeu em Portugal – estruturação de um novo espaço de cidadania?», inserido no projecto «Abordagem Institucional à Participação e Inclusão dos Imigrantes no *Mainstream* nacional: o caso português», subsidiado pela Fundação Calouste Gulbenkian no âmbito do Programa estímulo à Investigação 2002, no prelo.

PITTO, Cesare (ed.), (2000), *L'Identità, il multiculturalismo, i Diritti Umani – Le Ragioni dell'Antropologia*, IX Cattedra «Antonio Guarisci» 1999, Università degli Studi della Calabria, Fondazione «Antonio Guarisci», Italia, pp. 239-249.

PORTES, Alejandro *et al.*, (1999), *Migrações Internacionais, Origens, Tipos e Modos de Incorporação*. Oeiras. Celta.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van, (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Gradiva, Lisboa.

REYNERY, Emilio, (2004), «Immigrazione ed economia sommersa nell'Europa meridionale» in, *International Journal of Migration Studies*, Studi Emigrazione, Revista Trimestrale del Centro Studi Emigrazione Roma, XLI, n.º 153.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, (1998), *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Curso de Verão sobre «Cidadania e Inteculturalidade em Espaços Lusófonos», Arrábida 1996, Centro de Estudo das Migrações e das Relações Interculturais da Univ. Aberta, Europa-América, Mem Martins.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, (1993), *Perspectivas sociológicas da interculturalidade*, *Análise Social* 123-124 (28), pp. 869-878.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, (1995), *Sociologia das Migrações*, Universidade Aberta, Lisboa.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, (8-9 Novembro de 2001), «Perspectivas Actuais das Migrações em Portugal», in *Colóquios en Compostela – Movilidad e migracións internas na Europa Latina*, Universidad de Santiago de Compostela.

ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz, (2002), «Portugal: ongoing changes in immigration and governmental policies» in, *International Journal of Migration Studies*, Studi Emigrazione, Revista Trimestrale del Centro Studi Emigrazione Roma, XXXIX, n.º 148.

ROSA, M. J. Valente, (2000), *Imigrantes Internacionais: Dos Factos aos Conceito*. Lisboa. SOCINOVA.

ROSA, M. J. Valente, (Janeiro 2005), «(Des)encontro entre as Migrações Internacionais (laborais) e as Qualificações (escolares): o caso dos europeus de Leste em Portugal», SOCINOVA Migration, no prelo.

ROSA, M. J. Valente, DE SEABRA, Hugo e SANTOS, Tiago, (2003), *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa, o Papel das Populações de Nacionalidade Estrangeira*, Observatório da Imigração, ACIME, Lisboa.

SANTINHO, Cristina, (2002), «Immigration and municipal interventions: the case of Loures (Portugal)», in *Metropolis Portugal, Immigration and Place in mediterranean Metropolis*, Luso-American Fundation, Lisbon, pp. 149-151.

SANTOS, Pedro Filipe, (2004), *Ventos de Leste, a Nova Imigração em Portugal*, Ediline, Lisboa.

SANTOS, Vanda, (Outubro 2004) *O Discurso Oficial do Estado Sobre a Emigração dos Anos 60 a 80 e Imigração dos Anos 90 à Actualidade*, Observatório da Imigração, 8, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa.

SARTORI, Giovanni, (2000), *Pluralismo, Multiculturalismo e Estranei*, Editori Laterza, Universale Punti Interrogativi, Milano, pp. 65-71; 93-106.

SILVA, Inácio Mota da Silva, (2002), «Política Comunitária de Imigração», *in* Imigração e Mercado de Trabalho, Cadernos Sociedade e Trabalho, n.º 2, Celta, Lisboa, pp. 25-33.

SILVA, Jorge Pereira da, (Maio 2004), *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Princípio da Equiparação, Novas Cidadanias e direitos à Cidadania Portuguesa como instrumentos de uma Comunidade Constitucional Inclusiva, Observatório da Imigração, 5, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa.

SILVA, Pedro Duarte, (Fevereiro 2005), *A Protecção Social da População Imigrante*, Quadro Legal, Estudo Comparado e Proposta de Reforço, Observatório da Imigração, 11, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa.

SIMÃO, José Veiga, conclusões proferidas no Colóquio na Fundação Calouste Gulbenkian, Imigração de Leste – Uma nova realidade: oportunidades de desafios», 14 de Outubro de 2003, textos gentilmente cedidos pela Fundação, via e-mail.

SOS Racismo, (2002), *A Imigração em Portugal, os Movimentos Humanos e Culturais em Portugal*, SOS Racismo, Lisboa.

SOYSAL, Yasemin Nuhoğlu, (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, Chicago, Ltd., London.

TAYLOR, Charles, (1997), *Multiculturalism. Différence et Démocratie*, Flammarion, Paris.

VALA, Jorge, (1986), «A análise de conteúdo» *in*, PINTO, José Madureira e SILVA; Augusto Santos (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Biblioteca das Ciências do Homem, Edições Afrontamento, pp. 101-126.

VARGAS, Ana e RUAS, Joaquim, (1995), *Direitos dos Estrangeiros*, Edições Cosmos, Lisboa.

VERMULEN, Floris Freek, (2005), *The Immigrant Organising Process, The emergence and persistence of Turkish immigrant organisations in Amsterdam and Berlin and Surinamese organisations in Amsterdam, 1960-2000*, Academisch Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, op Donderdag.

VERMEULEN, Hans, (2001), *Imigração, Integração e a Dimensão Política da Cultura*. Lisboa, Colibri.

VERTOVEC, Steven, (1999), «Minority associations, networks and public policies: re-assessing relationships», in *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 25 No. 1: 21-42.

VIEGAS, Telma Maria C. Vieira, (1997), *Migrações e Associativismo de Migrantes: Estudo do Caso Timorense*, Dissertação de Mestrado em Relações Interulturais, Universidade Aberta, Lisboa.

VILAR, Emílio Rui, intervenção proferida no Colóquio na Fundação Calouste Gulbenkian, Imigração de Leste – Uma nova realidade: oportunidades de desafios», 14 de Outubro de 2003, textos gentilmente cedidos pela Fundação, via e-mail.

VITORINO, António, (Ano 10 – 2001, Dezembro/Fevereiro), «Objectivos da Política de Imigração da União Europeia», in *Revista Elo* (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação), n.º 34.

WENDEN, Catherine Wihtol e TINGUY, Anne de (dir.), (1995), *L'Europe et Tous ses Imigrants*, Bruxelles, Edition Complexe.

WHITE, P., (2002), «Migration and Mediterranean Urban Societies: policy, context and outcomes», in FONSECA, M. L. et al. (ed), *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, Fundação Luso-Americana, Lisboa, pp. 13-29.

WIEVIORKA, Michel, (2002), *La Differenza culturale, Una Prospettiva Sociologica*, Editori Laterza, Libri del Tempo, Como, pp. 76-96.

ZANFRINI, Laura, (2004a), *Sociologia della Convivenza Interetnica*, Editori Laterza, Libri del Tempo, Como, pp. 3-28; 153-158.

ZANFRINI, Laura, (2004b), *Sociologia delle Migrazioni*, Editori Laterza, Libri del Tempo, Roma-Bari, pp. 70-75; 101-193.

Fontes

AAV, «Ethnic associations, political trust and political participation», 3A, disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, Publications, disponível em formato word, consultado a 25/03/06.

AAV, «Report of the MPMC Workshop in Zeist», 4, March 2000, disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, Publications, disponível em formato word, consultado a 25/03/06.

ALBUQUERQUE, Rosana e TEIXEIRA, Ana, «Active Civic Participation of Immigrants in Portugal», Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg, 2005, disponível em www.uni-oldenburg.de/politis-europe, consultado a 25/05/05.

AMORIM, Fernando, «A regulação internacional das migrações e refugiados», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

BARRETO, António, «Mudança Social em Portugal, 1960/2000, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, Outubro de 2002, disponível em www.org.uk/cphrc.org.uk/essays.htm, consultado a 10/07/04.

CASTLES, Stephen, «Estudar as transformações sociais». Sociologia, set. 2002, n.º 40, pp. 123-148, disponível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_artext&pid=S087365292002000300008&lng=pt&nrm=iso, consultado a 10/02/07.

COMISSÃO EUROPEIA, *Handbook on Integration*, disponível em: www.acime.gov.pt/docs/publicacoes/Manual_Integracao.pdf, consultado a 10/06/05

CUNHA, Paulo Ferreira da, *Constituição Europeia: Teses Preliminares*. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br>, consultado a 23/01/04.

DIAS, Nuno, MAPRIL, José e MARQUES, M. Margarida, «Migrants' associations and their elites – building a new field of interest representation», Draft, SociNova/Migration & Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, disponível em http://www.socinovamigration.org/portallizer/upload_ficheiros/MIGRANTS%20ASSOCIATION%20AND%20THEIR%20ELITES.pdf, consultado a 14/05/07.

FONSECA, Maria Lucinda, MALHEIROS, Jorge Macaísta e SILVA, Sandra, «Current Imigrantion debates in Europe: a publication of the european migration dialogue», disponível em http://www.migpolgroup.com/multiat-tachments/3011/DocumentName/EMD_Portugal_2005.pdf, consultado a 23/03/2006.

IRELAND, Patrick, (1995), resumo da obra *Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, disponível em <http://www.h-net.org/reviews/showrev.cgi?path=4589850881072>, consultado a 23/02/07.

LEITÃO, José, «Direitos dos Imigrantes em Portugal» e «Do mercado comum à política comum de imigração», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

MACHADO, Paulo, «O pulsar demográfico da União Europeia na viragem do milénio (I)», Janus online 2002, disponível em <http://www.janusonline.pt/2002/2002.html>, consultado a 10/04/05.

MACHADO, Paulo, «Os desafios demográficos na entrada do novo milénio», Janus online 99-2000, disponível em http://www.janusonline.pt/1999_2000/1999_2000.html, consultado a 10/04/05.

MALHEIROS, Jorge Macaísta, «Velhas e novas geografias da imigração em Portugal», Janus online 2003, disponível em <http://www.janusonline.pt/2003/2003.html>, consultado a 10/04/05.

MALHEIROS, Jorge Macaísta e BAGANHA, Maria Ioannis, «Imigração ilegal em Portugal: padrões emergentes em inícios do séc. XXI», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

MARQUES, M., MAPRIL, José e DIAS, Nuno, «Migrants' associations and their elites», disponível em [http://www.socinovamigration.org/portallizer/upload_ _ficheiros/MIGRANTS%20ASSOCIATION%20AND%20THEIR%20ELITES.pdf](http://www.socinovamigration.org/portallizer/upload/_ficheiros/MIGRANTS%20ASSOCIATION%20AND%20THEIR%20ELITES.pdf), consultado a 14/05/07.

MARQUES, Rui, «Políticas de gestão da diversidade étnicocultural. Da assimilação ao multiculturalismo», disponível em <http://www.oi.acime.gov.pt/docs/rm/multiculturalismo.pdf>, consultado a 19/97/05.

MPMC Project, Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities, 3A – «Ethnic associations, political trust and political participation», 3B – «Creating networks within the Turkish community» e 4 – «The MPMC workshop in Zeist, March 2000», working papers, disponíveis em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, consultados a 24/09/05.

OCAMPO, José António, «Migrações Internacionais», UN Economic and Social Survey, disponível em <http://www.runiceurope.org/portuguese/ecosoc/WESS2004/overview.html#xixseculo>, consultado a 13/04/05.

PENNINX, Rinus, «Integration: The Role of Communities, Institutions and the State», October 1, 2003, disponível em <http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=168>, consultado a 10/04/05.

PEIXOTO, João, «As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas», SOCIUS Working Papers n.º 11/2004, Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200411.pdf>, consultado a 15/03/07.

PORTELLA, Cristina, «Imigrantes da Europa de Leste», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

RAMOS, Rui, «Citizenship in Portugal», Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, disponível em www.cphrc.org.uk/essays.htm, consultado a 09/07/04.

RATO, Helena, «O impacte económico da imigração para Portugal», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

REBELO, Margarida, «A posição de Portugal no actual contexto das migrações», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

ROCHA-Trindade, Maria Beatriz, «As políticas portuguesas de imigração»; «Portugal, uma sociedade multicultural» e «História da imigração em Portugal (I, II)», Janus online 2001, disponível em <http://www.janusonline.pt/2001/2001.html>, consultado a 10/04/05.

ROSAS, João Cardoso, (s/d), «Multiculturalismo», disponível em http://www.ifl.pt/dfmp_files/multiculturalismo.pdf

SARDINHA, João Manuel Silva, (2005), «Cape Verdean Associations in the Metropolitan Area of Lisbon: their role in integration», Sussex Centre for Migration Research, working paper n.º 26, no prelo, disponível em <http://www.sussex.ac.uk/migration/documents/mwp26.pdf>, consultado a 10/04/07.

SARDINHA, João Manuel Silva, (2004), «O associativismo cabo-verdiano na Área Metropolitana de Lisboa e a inserção da comunidade cabo-verdiana na sociedade portuguesa», VII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A Questão Social no Novo Milénio, Coimbra 16 a 18 de Setembro de 2004, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, disponível em <http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel1/JoaoManuelSardinha.pdf>, consultado a 14/02/07.

SEF, Relatórios Estatísticos Anuais 1999 – 2006, disponíveis em http://www.sef.pt/portal/V10/PT/asp/estatisticas/relatorios.aspx?id_linha=4265&menu_position=4141#0, consultados a 24/07/07.

SEMPREBON, Michaela, «Managing Diversity: Rotterdam and Leicester compared», The research and training network on Urban Europe, working paper, disponível em www.urban-europe.nl, consultado a 12/07/06.

VENTURA, Catarina Sampaio, «Migrações, O caso português: enquadramento normativo geral e actuação do Provedor de Justiça», *in* Primeiro Relatório Sobre Direitos Humanos da Federação Ibero-Americana de Ombudsman (FIO), disponível em http://www.provedor-jus.pt/publicacoes/2003_Migracoes/Introducao.html, consultado a 15/04/05.

VERTOVEC, Steven, «Social cohesion and tolerance» A discussion paper prepared for the Second International Metropolis Conference Copenhagen, 25-27 September 1997, disponível em <http://www.ercomer.org/metropolis/proceedings/Vertovec.html>, consultado a 30/09/05.

VITORINO, António, «O espaço europeu de liberdade, segurança e justiça», Janus online 2004, disponível em <http://www.janusonline.pt/2004/2004.html>, consultado a 10/04/05.

Anteprojecto do Plano para a Integração dos Imigrantes, Discussão Pública, Presidência do Conselho de Ministros, disponível em <http://www.acime.gov.pt/docs/PII/PII.pdf>, consultado a 14/04/07.

Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/conv-tratados-24-11-977-ets-93.html>, consultado a 30/03/05.

Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO), disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>, consultado a 30/03/2005.

International Convention about Migrant Workers' Rights and their Families, disponível em http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mwcp.html, consultado a 15/04/05.

Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities (MPMC Project), disponível em <http://www.unesco.org/most/p97.htm>, consultado a 30/09/05.

Portfólio do I Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes, que decorreu nos Açores, nos dias 07 e 08 de Abril de 2006, disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/Associacoes/I_Forum_Nacional_Portfolio.pdf, consultado a 14/05/07.

Relatório Anual de Segurança Interna 2005, disponível em http://www.mai.gov.pt/media/pdf/rasi_2005.pdf, consultado a 03/08/2006.

Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, disponível em <http://www.european-convention.u.int/docs/treaty/cv00850.pt03.pdf>, consultado a 23/01/04.

«Nacionalidade: a nova Lei da Nacionalidade» (17/02/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=1237>, consultado a 04/04/06.

«Imigrantes já produzem 7% do PIB português» (05/05/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1337>, consultado a 05/05/06.

«Imigração qualificada pode inverter queda demográfica» (08/05/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1341>, consultado a 09/05/06.

«Responsável do Conselho da Europa destaca trabalho da Gulbenkian» (22/05/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1359>, consultado a 24/05/06.

«Discussão pública do Anteprojecto da Lei de Imigração» (31/05/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=print&sid=1377>, consultado a 07/06/06.

«Visto residência temporário para estrangeiros que procuram trabalho» (31/05/07), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1375>, consultado a 07/06/06.

«Imigração: Ministério Saúde vai apoiar 2.º projecto reconhecimento habilitações» (01/06/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1381>, consultado a 01/06/06.

«Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: Regularização da permanência de cidadãos estrangeiros» (31/08/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1491>, consultado a 14/09/06.

«Lei da nacionalidade entra em vigor» (14/12/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1648>, consultado a 28/03/07.

«Apresentação pública do Anteprojecto do Plano para a Integração dos Imigrantes» (15/12/06), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1652>, consultado a 14/05/07.

«Prolongamento do prazo de envio de contributos para Plano para a Integração dos Imigrantes» (08/01/07), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1657>, consultado a 14/05/07.

«Conselho de Ministros aprova Plano para a Integração dos Imigrantes» (08/03/07), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1744>, consultado a 14/05/07.

«Corrida pela nacionalidade» (26/03/07), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1781>, consultado a 28/03/07.

«Aprovação do Plano para a Integração dos Imigrantes» (03/05/07), disponível em <http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=1834>, consultado a 14/05/07.

«Discurso de encerramento do II Fórum das Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes (15/04/07), disponível em http://www.acime.gov.pt/docs/II_Forum_AI-discurso_encerramento.pdf, consultado a 17/05/07.

«Lei Orgânica do ACIDI entrou em vigor no dia 1 de Junho de 2007» (01/06/07), disponível em <http://www.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article%sid=1877>, consultado a 05/06/07.

<http://pt.wikipedia.org>

EDIÇÃO CO-FINANCIADA PELO FUNDO SOCIAL EUROPEU



QUALIFICAR E CRESCER.



QUADRO
DE REFERÊNCIA
ESTRATÉGICO
NACIONAL
PORTUGAL 2007-2013



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu