

## **O Conselho das Comunidades e a Representação dos Emigrantes** *The Portuguese Communities Bureau and the representation of emigrants*

Maria Manuela Aguiar\*

**Resumo** O Conselho das Comunidades Portuguesas de 1980 foi, historicamente, a primeira experiência de audição e diálogo institucional, entre o governo português, a sua emigração e a sua diáspora. Era um órgão consultivo do governo, constituído por representantes eleitos no mundo associativo, apelando à força e ao papel central que as associações têm na construção e preservação das comunidades de emigrantes. Sendo uma experiência inteiramente nova, teve de fazer o seu próprio caminho, conhecendo rupturas, hiatos de funcionamento e mudanças radicais de feição e natureza, nas décadas seguintes.

**Palavras-chave** emigração, Portugal, representação, comunidades portuguesas, conselho

**Abstract** The Bureau of the Portuguese Communities of 1980 was, historically, the first experience of institutional listening and dialogue between the Portuguese government and its emigration and diaspora. This Bureau was a consultative body of the government, constituted by representatives elected by the emigrant associations, thus it was based on the appellative force and central role that associations have in the construction and preservation of the emigrant communities. As an entirely new experience, it had to walk its own way, facing ruptures and breaks in its functioning, as well as radical changes in its configuration, nature, during the following decades.

**Keywords** emigration, Portugal, representation, Portuguese communities, Bureau

**Resumen** El Consejo de las Comunidades Portuguesas de 1980 fue, históricamente, la primera experiencia de audición y diálogo institucional entre el gobierno portugués, su emigración y diáspora. Era un órgano consultivo del gobierno, constituido por representantes elegidos del mundo asociativo, apelando a la fuerza y al papel central

\* Jurista / Ex-Secretária de Estado da Emigração e Comunidades Portuguesas  
Lawyer and former Secretary of State for Emigration and the Portuguese Communities.

que las asociaciones tienen en la construcción y preservación de las comunidades emigrantes. Siendo una experiencia totalmente nueva, tuvo que hacer su propio camino, conociendo rupturas, hiatos de funcionamiento y cambios radicales de forma y naturaleza en las décadas siguientes.

**Palabras claves**

emigración, Portugal, representación, comunidades portuguesas, consejo

# O Conselho das Comunidades e a Representação dos Emigrantes

Maria Manuela Aguiar

1 - O Conselho das Comunidades Portuguesas é um órgão consultivo do Governo, em matéria de emigração - e, mais do que isso, é também um órgão representativo dos portugueses no estrangeiro. Este carácter de representação - que, numa fase inicial, se centrava no movimento associativo e agora tem cariz mais amplo, embora porventura mais difuso - valoriza substancialmente o significado da própria audição. Instituído pelo Decreto-lei n.º 373/80 de 12 de Setembro em 1980, com início de actividade efectiva em Abril de 1981, é o segundo mais antigo da Europa, depois do francês, o "Conséil Supérieur des Français de l'Étranger", que escolhia os representantes da emigração ao Senado.

A todos os Conselhos que, na década de 80, nele se inspiraram parece-me que subjaz o propósito de os transformar em sucedâneos de Câmaras ou "Assembleias" de Emigrantes. Em Portugal, a ideia de integrar o CCP numa segunda Câmara, se ela vier a existir, ou, pelo menos, de lhe dar expressa consagração no texto da Constituição (colocando a sua existência acima do livre arbítrio ou da boa vontade de Governos e de governantes...) é defendida por muitos Conselheiros, e chegou a ser objecto de dois colóquios parlamentares, promovidos pela Subcomissão das Comunidades Portuguesas, à qual presidi, nos anos 2003 e 2004.

O CCP tem um historial interessante, sobretudo no período em que vamos considerá-lo: o momento do seu nascimento, visto como acto de criação colectiva de uma instituição inteiramente nova, num diálogo entre parceiros, o Governo e os porta-vozes do movimento associativo. Um percurso, aliás, acidentado por bloqueios e hiatos de funcionamento, afrontamentos com o Governo, ou entre os seus próprios membros, processos e recursos judiciais... Em boa verdade, não deverá falar-se de um único "Conselho", mas de vários, ou de várias "vidas" de uma mesma instituição.

Entre 1981 e 1987, inclusive, o 1º CCP "fez-se, "e fez-se com as pessoas, ganhou, com elas, um lugar central no debate das políticas para as migrações, manteve um funcionamento activo e regular. A partir de 1988 foi desactivado, de facto, e, no início da década seguinte, descaracterizado, "de jure", por uma lei aprovada, por maioria, na Assembleia da República, cuja complexidade e dificuldade de implementação - intencional ou não - o deixou paralisado.

O CCP ressurgiu, em 1996. A proposta de lei do Governo teve, na Assembleia da República - coisa rara - tratamento exemplarmente expedito num pequeno "grupo de trabalho", formado pelos deputados da emigração e outros deputados da Comissão de Negócios Estrangeiros, conscientes da importância do renascimento do Conselho, prioridade à qual alguns sacrificaram discordâncias de monta sobre o normativo. Seguiu-se um imediato agendamento do debate e votação, em plenário, e, em 1997, as eleições e a reunião mundial, 10 anos depois da anterior...

No actual sistema os conselheiros são eleitos por sufrágio directo e universal, pelos cidadãos inscritos nos consulados – uma fonte de legitimidade, aparentemente mais “democrática”, mas que rompe com a sua matriz associativa, a força e autonomia que daí lhe advinha, e exclui os luso descendentes, se já não tiverem nacionalidade portuguesa. A tal óbice se responde em Itália com um sistema misto, como eu própria propus - numa fórmula diversa, prevendo dois colégios eleitorais, o de sufrágio universal, a par de outro, de natureza associativa.

2 – Voltemos à fase primordial do Conselho. Começou por ser uma promessa eleitoral, um parágrafo inscrito no programa da AD (Aliança Democrática), coligação, que se apresentou a sufrágio venceu e formou governo, no início de 1980. Secretária de Estado do pelouro, coube-me a tarefa de promover a sua execução. Nunca se soube quem a tinha formulado... Sendo de autor desconhecido, não estávamos limitados por quaisquer directrizes. Não havia figurino estrangeiro à nossa medida - apenas o francês, que correspondia a um contexto migratório e a uma inserção no sistema político-constitucional diversa. Era, no pós-1974, a primeira tentativa de avançar para formas de participação democrática extensivas à emigração portuguesa: um “fórum” de audição, uma instância de co-participação dos Portugueses do estrangeiro nas políticas que lhes eram dirigidas. Com a liberdade de procurar e experimentar o *modus faciendi*. Um verdadeiro “laboratório”! Aí, em conjunto, se procuravam as melhores fórmulas para enquadrar situações ou atingir metas, e, em simultâneo, se forjava um molde organizacional para um projecto de longa duração. Não havia ideias feitas, mas a fazer, não havia uma tradição a seguir, mas a criar, não havia uma lei acabada, mas um texto provisório, a repensar. Falo do decreto-lei aprovado, a 1 de Abril de 1980, em Conselho de Ministros. Fora preterida a via parlamentar, por ser, previsivelmente, mais morosa, mas o Presidente da República reteve o diploma durante cerca de 5 meses... De qualquer modo, nesta fase, mais do que discutir um perfil de “Conselho” com os representantes da “Nação” o que se pretendia era “consultar” os próprios emigrantes.

Assim, de entre as secções organizadas para a condução dos trabalhos da reunião mundial, uma destinava-se, expressamente, à revisão do referido decreto-lei, e não por sugestão dos conselheiros, mas por iniciativa do Governo. Secção que perdurou e era a mais participada e também a mais polémica, num país com as divergências partidárias ainda muito à “flor da pele”. Apesar disso, souberam trabalhar em comum e conseguir convergências no fundamental, por exemplo, sobre:

- a sua própria orgânica - com a proposta de uma comissão permanente, prontamente implementada, como instância de coordenação e gestão;
- o acompanhamento das recomendações dirigidas aos mais diversos departamentos da administração pública, pela via de uma “comissão interministerial”. A “Comissão” veio a ser constituída em 1987 e tinha, como pretendiam, o encargo de preparar as respostas ao CCP, sector por sector, sendo convocada, obrigatoriamente, para esse fim, antes da reunião mundial deste Órgão;
- a reformulação pontual, em 1994, da lei do CCP para permitir a sua “regionalização” com a convocatória periódica de reuniões restritas dos representantes de cada uma das grandes regiões do mundo - Europa, África e Oceânia, América

do Norte, América do Sul - o patamar que entendiam faltar, entre o conselho mundial e os “conselhos de país” - cuja composição, repartição geográfica, regu-  
lamento e actividades as estruturas locais decidiam autonomamente;

- a elaboração de um ambicioso anteprojecto de reformulação global do CCP, que o Governo, adoptou, como seu, apresentando-o, como Proposta de Lei, à Assembleia da República, em 1986.

Aí se previa já a eleição por sufrágio universal, a par da eleição por um colégio interassociativo semelhante ao então existente.

Porquê tal ênfase no movimento associativo? A meu ver, porque se reconhecia, o seu papel central na organização e desenvolvimento das Comunidades, na sua capacidade de preservar a língua, a cultura, os modos de estar e tradições nacionais, aliás, sem prejuízo de promover, como se reconhece, a integração na sociedade de acolhimento.

Tudo feito e mantido, sem apoios dos sucessivos governos de Portugal: 100% sociedade civil! Razão de sobra para que o Governo, numa relação de parceria, se guarde de qualquer tentação de interferência, respeitando, sempre, os projectos próprios dessas entidades, e das Comunidades como um todo.

Foi esta a filosofia que presidiu ao diálogo e cooperação, “entre iguais”, no interior do CCP.

O associativismo português no mundo, quando comparado com o de outros povos migrantes da Europa só fica a perder pelo facto de não ter procurado formas de unificação em federações ou alianças de nível internacional. Historicamente, a única tentativa de agregar, numa “União”, representantes da Diáspora aconteceu nos anos 60 e foi uma iniciativa que partiu da Sociedade de Geografia, presidida pelo Prof. Adriano Moreira, não da Diáspora.

O legislador do CCP deixava claro, logo no preâmbulo do Decreto-Lei nº 373/80, que não pretendendo impor orientações ao movimento associativo no sentido da sua “internacionalização”, lhe oferecia uma “plataforma de encontro” de âmbito mundial, para conhecimento mútuo e trabalho em comum. Objectivo conseguido, sem dúvida, enquanto o Conselho teve natureza associativa.

Muitas foram as recomendações substantivas deste órgão consultivo, e amplamente consultado, nomeadamente em matéria de ensino, medidas de protecção social, reestruturação de serviço no estrangeiro, apoio ao regresso e reinserção ou intercâmbio de jovens, como mostra uma publicação dos serviços da emigração sobre o estado das recomendações do CCP entre 1981 e 1985. O primeiro Encontro Mundial de Jornalistas (1981), e o de “Mulheres Migrantes no Associativismo e no Jornalismo” (1985) ficam também a dever-se a recomendações do CCP.

Outra prática precursora: a apresentação, para conhecimento e debate, do orçamento da Secretaria de Estado destinada a acções junto das comunidades, e as modalidades de colaboração oferecidas no “Programa Cultural”, que era decalcado nas solicitações recorrentes da rede associativa.

Não vou comparar, aqui e agora, os dois Conselhos, o primeiro e o actual, mas esse é um exercício que vivamente recomendo.

Do primeiro direi, a finalizar, que foi, simplesmente o que quis ser, a aventura de “inventar” e sedimentar uma instituição bem portuguesa e original, na qual os membros eleitos imprimiram as marcas do seu pensamento e das aspirações colectivas, num dado tempo - um retrato seu, e, igualmente, um retrato de época.