



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

FERNANDO RUIVO

**O PODER LOCAL PORTUGUÊS E A PARTICIPAÇÃO
FORMAL DOS IMIGRANTES**

**Julho de 2010
Oficina nº 349**

Fernando Ruivo

O poder local português e a participação formal dos imigrantes

**Oficina do CES n.º 349
Julho de 2010**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA, Portugal

Fernando Ruivo¹

O poder local português e a participação formal dos imigrantes²

Resumo: O presente texto procura explorar os motivos passíveis de providenciar algumas explicações para as dificuldades da participação política formal dos imigrantes em Portugal. Partindo de um quadro teórico que enfatiza as discrepâncias entre um quadro jurídico nacional (a “law in the books”) e as diferentes filtragens locais e registos políticos da acção do poder local (“a law in action”), territorialmente concretizados a partir dele, o autor passa a analisar a confluência do conjunto das características ostentadas pela própria condição de imigrante, pela actuação das associações de imigrantes, pela participação, bem como pela própria gramática da política local para a produção da situação actual no nosso país.

Desde o momento em que os níveis locais de governo, de administração e de participação cidadã se revestiram de um interesse renovado em todas as democracias, as comunidades e colectividades locais, leia-se as variadas formas de poderes locais, passaram a ser encaradas como uma espécie de laboratório de excelência susceptível de permitir novas leituras e aprofundamentos sobre os processos decorrentes ou constituintes da participação política.

Continuamos, no entanto e apesar de alterações sintomáticas de certo modo recentes, a viver na órbita de dois paradigmas que influenciam a visão implícita e as práticas em torno dessa mesma participação. Os discursos tendem, pois, a entrar em linha de convergência, embora tais práticas tendam a manter diferenças algo marcantes.

Assim, por um lado, a tradição localista da política inglesa releva todo um campo local autónomo aberto à influência do cidadão e dos seus representantes no que diz respeito ao governo e aprovisionamento de serviços públicos (uma espécie de domínio preservado relativamente ao centro, derivado da convicção de uma legitimidade própria e superior das periferias). Este facto (apesar de posteriores desenvolvimentos) veio acolher uma maior responsabilização do poder local em termos da resolução de problemas, no seio de um sistema designado como “dual politics”, podendo aqui referir-se a afirmação de um

¹ Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais. Coordenador do Observatório dos Poderes Locais (www.opl.com.pt).

² O presente texto foi elaborado enquanto parte integrante do Projecto de Investigação “Acesso Formal dos Imigrantes aos Espaços Políticos no Contexto Local: Eleitores e Eleitos nos Municípios e Freguesias Portuguesas”, financiado pela FCT (IME/SDE/81870/2006) e de que o autor foi investigador responsável.

verdadeiro governo local (“local government”) e, de certo modo, uma clara abertura e incentivo às formas de participação política local.³

Mas, por outro lado, a tradição jacobina francesa sempre se encontrou animada de uma forte e expressiva centralização dos poderes administrativos. Tende-se a não empregar, então, neste outro paradigma, a expressão governo local, mas antes, tratando-se de um domínio entendido como que concedido e transferido, de administração local (“administration locale”). Esta mera administração, como o termo indica, é então olhada como não autónoma e dependente do centro, o qual detém a verdadeira legitimidade, pelo que a política local e a participação política tendem a restringir-se a uma mera actividade eleitoral cíclica.⁴

Portugal, na esteira histórica de toda a influência jurídico-administrativa de cariz napoleónico que sobre ele incidiu ao longo dos tempos, veio a herdar e assumir os corolários e a cultura deste segundo paradigma, com todas as consequências que ele acarreta para o exercício do seu poder local e para sua visão da participação.⁵

2. Neste texto, procuraremos enunciar possíveis posturas diferentes do poder local português relativamente a políticas nacionais de enquadramento da participação formal dos imigrantes. Devemos, no entanto, à partida esclarecer os motivos que conduziram a este tipo de enfoque pluralista, centrado na análise da relação entre o local e a execução deste tipo de políticas no nosso país. Podem, assim, alinhar-se algumas respostas que corresponderão a idêntico número de razões.

Deste modo, parece desde logo encontrar-se aberta a porta do reconhecimento da inexistência de uma só forma de fazer política em Portugal. A política e a execução local de políticas, nomeadamente no caso da participação formal dos imigrantes, desdobra-se então, em nosso entender, “numa multiplicidade de tipos de medidas políticas e de formas de acção política que ora assumirão aqui determinada forma, ora ali tomarão outro figurino” (Ruivo, 1990: 76).

Deve, portanto, procurar saber-se qual ou quais as variáveis que influenciam esta situação. Entre outras, aquela que procuraremos explicitar [...], será a variável do

³ Sobre as transformações que este modelo tem vindo a sofrer até à actualidade, cf. Atkinson *et al.* (2007).

⁴ A este propósito cf. o clássico Lagroye e Wright (1979: 5). Sobre o momento actual em França, Mazet (2007).

⁵ Um desenvolvimento deste tópico poderá ser encontrado em Ruivo, 2000a.

‘aqui’ e do ‘ali’, isto é a variável constituída pelos diferentes locais, pelos seus agentes e pelas especificidades por eles apresentadas. (Ruivo, 2000b: 21)

Efectivamente, cada local assume uma determinada configuração sociocultural própria, a qual virá desaguar em toda uma série de consequências importantes. Desde logo, numa também determinada sensibilidade, cultura política e prática social específica dos seus actores mais destacados, num maior ou menor peso das sociedades locais e num possível activismo interventivo das correspondentes elites.

“É pois a natureza e a história do local que interfere de forma marcante no processo de produção dessa multiplicidade de políticas e posturas que, diferentemente, se vão concretizando (ou omitindo) ao nível da sociedade local pela mão do Estado Local” (Ruivo, 2000b: 22). Assim, pode constatar-se que “interrogar o funcionamento estatal a partir da multiplicidade de lugares onde se exerce, significará encontrar mais de que um seu registo ou inscrição” (Ruivo e Veneza, 1988: 20).

Subjacentes a esta questão, poderão encontrar-se toda uma longa série de hipóteses de trabalho sobre as políticas públicas em geral e a participação formal dos imigrantes em particular, as quais deverão vir a ser desenvolvidas em trabalhos ulteriores que incidam sobre qualquer tipo de localização de políticas públicas. Assim:

a) Entre a “Law-in-the-books” e a “Law-in-action”: da diferença entre as competências legais centralmente concebidas para as autarquias e as competências por elas efectiva e activamente assumidas.⁶ É conhecido o facto de as instituições poderem, por vezes, obedecer àquilo a que Burns e Flam (1987) designaram como “sistemas contraditórios de ordem”, nos quais, informalmente, se pode ir transformando, mitigando-o ou acrescentando-o, algum quadro da formalidade existente.

⁶ Para o caso francês, por exemplo, Berthet (1999: 299) assinala o paradoxo de não existirem oficialmente políticas locais no campo imigratório, por se tratar de um problema colocado sob a responsabilidade do estado-nação, mas simultaneamente podermos constatar uma implicação cada vez maior das colectividades locais em acções onde se joga a integração dos estrangeiros instalados nos seus territórios, aludindo teoricamente a mecanismos de um *transfer* quase informal de competências. A mesma constatação, para a área da exclusão social, foi feita em Ruivo (2000b).

b) A complementaridade existente entre o formal e o informal a nível autárquico: isto é, todo um processo que se desenvolve “num quadro de actuação estatal em que o nível de discrepâncias entre o que se encontra legalmente estatuído e as práticas reais (efectivas ou por omissão) tem vindo a ser muito alto” (Ruivo, 2000a: 17).⁷

c) Estado local passivo, Estado local empreendedor:

Nas relações entre Poderes Central e Local, a objectividade da ordem jurídica e político-administrativa é [...] marcada por traços de ambiguidade [...], em resultado dos quais os órgãos e actores locais tendem muitas vezes a não se assumir como sujeitos ou destinatários meramente passivos dos enquadramentos oficiais do Estado Central. (Ruivo, 2000a: 18)

d) Labirintos: local, local-central.

As políticas locais [...] não escaparão também às conexões labirínticas, tão importantes afinal para a sua formação e execução. E isto, tanto às conexões de raiz local-central [...] (angariação de financiamento para a sua execução, por exemplo), como às conexões de ordem meramente local (suporte de funcionamento e base de continuidade da política, entre outros). (Ruivo, 2000b: 28)

e) Redes: “essas redes constituirão [...] um elemento narrativo decisivo do todo constituído pela organização sociopolítica portuguesa, e muito particularmente da local, pelo que serão decisivas na explicação da intervenção ou não do Poder Local” (Ruivo, 2000b: 29) na concretização da localização de uma política pública.

f) O local da luta pela participação formal dos imigrantes na política: o tipo de local, bem como a sua história precedente e as redes que o constituem e alicerçam,

poderá conduzir, por um lado, a uma execução mais autónoma da política [...], numa perspectiva de ‘empowerment’ (Friedman, 1996), isto é, com um enfoque de construção de poder, participação e cidadania no que diz respeito aos sujeitos e comunidades envolvidas. Mas poderá também, e essa será talvez a situação mais

⁷ Laguerre (1994: 96) clarifica aliás, a este propósito, que “informality and formality are two sides of the same political process and reflect the sociological reality of everyday life”. Cf., igualmente, Ruivo, 2008.

comum, conduzir a uma perspectiva de manutenção de ‘disempowerment’, ao não promover os elementos [...] referidos. (Ruivo, 2000b: 32)

g) Coordenação ou atomização interventiva:

Em alguns casos será possível detectar-se [...] uma estrutura coordenadora da intervenção [...]. Tal estrutura poderá ser composta por uma rede inter-institucional onde participam as várias entidades locais envolvidas [...]. [...] Poderá também encontrar-se presente a Câmara Municipal, a qual pode tender a constituir-se como o actor aglutinante ou dinamizador de tais iniciativas locais. [...] Noutros casos, porém, toda a panóplia de iniciativas [...] pode ser levada a cabo sem que se detecte uma entidade que coordene e oriente as iniciativas num mesmo objectivo comum. (Ruivo, 2000b: 36-37)

h) O protagonismo dos interventores:

[...] o protagonismo de determinados actores pode ser fundamental para a eficácia de determinadas actividades e para a acção das instituições. Este perfil psicológico confere aos actores que dele são portadores poder para actuar de determinada forma, constituindo-se esse poder como um recurso fundamental para os resultados finais da actividade. (Ruivo, 2000b: 49)

Ou, por outras palavras,

este regresso dos actores sociais ao cerne das relações [...] configura-se também, assim, como uma variável de extrema importância para a compreensão do Estado e da sociedade portuguesa, bem como das diferentes formas de neles se exercer a política. [...] O tipo de personalidade política pode marcar de forma indelével os processos políticos e o tipo de liderança [...], pode afinal também constituir uma hipótese central e crucial na explanação das diferentes formas de exercício de poder [...] (Ruivo, 1993: 96)

Ou, para utilizarmos outra expressão, para a explicação das diferentes operacionalizações dos poderes a nível local.⁸

3. Nas décadas mais recentes, uma forte e permanente presença de trabalhadores imigrantes tem vindo a caracterizar o pulsar de inúmeras cidades europeias. Portugal foi um

⁸ Horta (2008: 130 ss.) frisa a importância do enquadramento analítico contido nos pressupostos teóricos desta grelha de leitura “para a análise das respostas institucionais locais face à imigração”.

dos países que não escapou a esta tendência e, a partir de meados da década de setenta, por variados e diferentes motivos, registou dinâmicas muito fortes de imigração,⁹ muito especialmente em torno das grandes cidades.

Ora, a fixação de populações imigrantes, como à partida logo se intui, impulsiona a criação de problemas locais muito específicos e reais, com os quais as diversas autoridades locais se vêem obrigadas a lidar, para além do facto de existirem ou não políticas nacionais delineadas para enquadrar tais tipos de problemas. Desde logo, problemas em torno de novas procuras em áreas tão diferentes como o aprovisionamento de serviços, habitação, educação, mercado laboral e, evidentemente, no seio da própria política local, o chamado “domínio jurídico-político”, para utilizar a expressão de Alexander (2004: 64), que é precisamente aquele domínio que nos interessa com vista ao desenvolvimento do presente trabalho.¹⁰

Dentro das três áreas incluídas pelo autor neste domínio daremos relevo ao estatuto cívico do imigrante, ou seja à atribuição do direito formal de cidadão (e da participação formal na política), já que, sendo esta, embora e em geral, uma questão de política nacional em termos europeus, ela pode ser compartilhada ou, até mesmo, delegada para as entidades locais (para não falar em alguns casos em que se regista a sua entrega à órbita da discricionariedade municipal), transformando-se assim numa política local com efectivos poderes e efeitos de aceleração ou retardamento de eventuais processos de naturalização dos imigrantes.¹¹

Alexander (*idem*: 67) propõe então aquilo que ele classifica como “as relações locais Hospedeiro-Anfitrião” como um esquema classificativo para as diferentes políticas adoptadas pelas autoridades locais em reacção à presença de trabalhadores imigrantes nos seus territórios. Assim, tais relações “são [...] definidas como as atitudes e assunções das autoridades locais tendo em vista a presença de trabalhadores imigrantes [...] e as premissas normativas com vista às suas diferenças e lugares na sociedade anfitriã”.

⁹ Uma síntese do percurso evolutivo destas dinâmicas da imigração no nosso país pode ser encontrada em Cordeiro (2004: 93 ss.).

¹⁰ O autor (*idem*) identifica ainda outros domínios, tais como o socioeconómico, o cultural-religioso, bem como o espacial.

¹¹ As outras duas áreas seriam as estruturas consultivas para imigrantes, a relação da municipalidade com as suas associações e a mobilização.

A partir daqui, o autor propõe o delineamento de cinco possíveis tipos de reacções, consubstanciadas em diferentes políticas locais, as quais procurariam exprimir diferentes atitudes e posturas dos autarcas relativamente aos imigrantes residentes:

a) A primeira, que designa como “transient attitude”, isto é, atitude transitória, pressupõe que a imigração é considerada como algo de passageiro, já que essa população se virá a deslocar para outras localidades ou regressará mesmo ao território de origem (*idem*). O fenómeno imigratório é, assim, ignorado ou desconhecido pela autarquia. Neste caso, o processo da postura desemboca numa ausência de implementação de qualquer tipo de política, em que a questão do estatuto cívico do imigrante não se coloca, sendo as suas associações ignoradas (*idem*: 71).¹²

b) A segunda, classificada como “guestworker attitude”, ou atitude de trabalhador-hóspede, representa uma fase em que as autarquias reconhecem já a presença de população imigrante, embora a considerem como meramente temporária, requerendo apenas medidas limitadas e de curto prazo. Nesta postura, novamente, o estatuto cívico não é tomado em consideração, apenas se registando eventuais formas de cooperação informal com as associações imigrantes em âmbitos muito circunscritos (*idem*: 71).

c) A terceira, a “atitude assimilacionista”, releva um salto fundamental nas políticas dos entes descentralizados, já que os imigrantes passam a ser olhados como um fenómeno permanente.¹³ A sua suposição “é a de que os imigrantes irão permanecer, mas que a sua diferença irá, eventualmente, desaparecer” (*idem*: 68). Este novo olhar altera a questão do estatuto cívico, já que facilita os processos de naturalização, advoga a ideia de conselhos consultivos mistos (isto é, não etnicamente baseados, desencorajando uma mobilização

¹² A este propósito, Berthet (1999: 302) assinala que, depois do século XIX, a França construiu a sua política de imigração com base numa concepção essencialmente instrumental. A imigração era, assim, concebida como um reservatório momentâneo de mão-de-obra, obedecendo a uma lógica de procura. Deste modo, a implantação territorial durável de estrangeiros, por mais numerosos que pudessem ser, não passava de algo de residual.

¹³ Ainda para França, Berthet (1999: 302) sublinha que, ao sedentarizar os imigrantes e induzir uma “familiarização” da imigração, o fechamento das fronteiras a partir de 1974 fez baloiçar o objecto imigração da esfera meramente económica para o espaço do social, fazendo-o resvalar progressivamente do económico-nacional para o social-local (*idem*: 308) e, assim, focalizando desde então a atenção sobre a integração e a interacção dos grupos sociais franceses e dos procedentes da imigração. Para além de legitimar o desenvolvimento da sociologia das migrações, este facto, segundo o autor (*idem*: 303), conduziu a que as relações inter-étnicas e, sobretudo, a integração dos estrangeiros nos territórios fizessem então a sua aparição nas agendas políticas, bem como nas universitárias.

ancorada numa base racial) e procede à cooptação ou exclusão das associações de imigrantes (*idem*: 71).

d) Já a quarta atitude, a pluralista, também assume a permanência da presença imigrante, mas, ao contrário da anterior, toma a posição de aceitar as diferenças existentes como algo de permanente. Este facto acarreta várias consequências ao nível do domínio jurídico-político:

Assim, quanto ao estatuto cívico, apoiam a regularização (em Portugal será o caso do Município de Oeiras) e ampliam os direitos de votação local; promovem e apoiam conselhos consultivos etnicamente ancorados; apadrinham as associações de imigrantes enquanto agentes de empoderamento, chegando a delegar serviços em tais associações (*idem*: 71).

e) A quinta e mais recente atitude, a intercultural, “ênfatiza a necessidade de uma maior base comum para um território multiétnico”, reagindo à postura pluralista de sobre-ênfatização do elemento étnico (perpetuador, do seu ponto de vista, de eventual estigmatização e segregação) (*idem*: 69). As consequências desta posição quanto ao estatuto cívico são as mesmas da abordagem pluralista. Ao contrário desta, porém, prefere estruturas consultivas mistas, a fim de incluir representantes imigrantes e apoia as associações de imigrantes enquanto agentes de integração (*idem*: 71).

Relativamente a Portugal, a metodologia utilizada na pesquisa que foi desenvolvida não permite detectar o peso relativo de qualquer destas atitudes, já que não foi utilizado o método de “case-studies” e sua posterior comparação. No entanto, cremos que, apesar da legislação nacional que atribui um papel activo às autarquias na regularização do estatuto cívico dos imigrantes e da sua participação formal, a “law-in-action”, o direito em acção, a que se referiu inicialmente, confere velocidades muito diferentes à postura e intervenção das autarquias nesse processo. O nosso país deverá, assim, revelar-se como um enorme conglomerado de mistura de atitudes, com especial relevância prática para os primeiros tipos de atitudes enunciados.

A este propósito, Berthet (1999: 311) alude à presença de um espaço intersticial aberto pela “*policy window*” relativa aos imigrantes, no qual os actores potencialmente envolvidos podem ou não vir a comprometer-se, facto este que induzirá os elementos de um retrato diferenciado das muito variadas acções (ou omissões) municipais neste campo. O

empenhamento das Câmaras em inscrever as questões imigratórias na sua agenda política depende, em larga medida, na opinião do autor, a qual não deixamos de sufragar e enfatizar, de duas categorias de factores, uma ligada às próprias características das Câmaras e dos territórios (como atrás ficou, aliás, indiciado), outra a uma dimensão de ordem mais conjuntural.

4. Em Portugal, o problema da participação formal dos imigrantes na vida política local é um problema que não se restringe à mera vida política que se desenvolve localmente. Os sistemas políticos locais não são, infelizmente, totalmente autónomos relativamente às culturas políticas enraizadas em todo o território nacional. E, deste modo, salvaguardadas determinadas e importantes especificidades que cada local ostenta, os locais tendem a assumir algumas características das componentes mais vastas do todo constituído pelo sistema político e pela subjacente cultura política nacional. Tais componentes tendem a reproduzir-se, pois, a nível local, contaminando o funcionamento daquele que poderia ser o segmento político mais funcional da intervenção pública em geral, porque mais próximo das populações que abrange. Quer isto dizer que, tal como no nível nacional, o exercício da democracia e da cidadania locais tende a ser, em boa parte dos casos, amplamente débil e deficitário, não se levando a cabo todas as potencialidades que o conceito encerra.¹⁴ Os dados de que dispomos apontam para o facto de esta situação tender a agravar-se no que diz respeito aos imigrantes presentes nos variados locais que constituem o nosso território.

A este propósito, podemos então rapidamente alinhar algumas ideias, sintetizadas a partir das entrevistas realizadas no âmbito do projecto, as quais poderão ajudar a compreender as razões de um tal estado de défice e de debilidade relativamente aos imigrantes.

4.1. Em primeiro lugar, as questões derivadas da própria condição de se ser imigrante em Portugal.

Portugal constitui, em boa parte das situações (salvo o caso de uma ou outra comunidade, como a bem alicerçada comunidade cabo-verdiana, por exemplo), uma

¹⁴ Bastará relembrar o conceito de “distância ao poder” sentido pela população portuguesa, avançado por Cabral *et al.* (1993).

plataforma que tende a ser de passagem e, conseqüentemente, a atribuição da nacionalidade e de direitos cívicos portugueses ao imigrante pode interessar mais, na sua perspectiva, como produtora de alguma capacidade de circulação (nomeadamente para os restantes países da União Europeia) do que como uma verdadeira plataforma para a aquisição de direitos, reconhecidos e suficientemente interiorizados para serem exercidos (ou, como afirmava um dos entrevistados, “deu-se um avanço mais rápido na componente da circulação do que na da cidadania”).

A perspectiva de um eventual retorno, pelo seu lado, reforça atitudes de transitoriedade ou de trabalhador-hóspede, tanto por parte do imigrante como por parte das autoridades encarregadas de procurar executar medidas de um qualquer plano de integração,¹⁵ extremando-se, deste modo, o processo de bipolarização hospedeiro-anfitrião. Por outro lado, o período mais intenso da demanda imigratória, o período pós-colonial, veio a conduzir a uma dificuldade da aceitação do “outro”, a uma percepção dos imigrantes como povo diferenciado (“nós e eles”) e a uma resistência, não só cultural, como também ideológica, ao fenómeno imigratório.

As comunidades, por sua vez, são muito auto-centradas, fechadas e heterogéneas,¹⁶ o que aliado à realidade de “a língua portuguesa não ter unido” e à criação de um verdadeiro “estigma sobre os bairros”¹⁷ veio a conduzir a uma prevalência da ideia (e vivência) de comunidade sobre a da nação (bem como do seu corolário cidadania), assim como a uma reconhecida preferência maioritária do imigrante pela raiz informal de uma participação cívica nas suas muito variadas formas associativas¹⁸ relativamente à participação política formal local propriamente dita.

Acresce que “barriga vazia não luta”, no dizer de um outro entrevistado, o que aponta para que o elo central e fundamental da vida imigrante em geral venha a ser constituído pelo universo do trabalho (e por tudo aquilo que ele acaba por possibilitar, tal como a habitação, a

¹⁵ As quais, por omissão, poderão não se empenhar numa correcta viabilização da concretização de tais medidas.

¹⁶ Para além de sofrerem, na opinião de vários entrevistados, de problemas relacionados com rivalidades, tanto intra como inter-comunitárias.

¹⁷ Facto que, para além de se considerar que “os partidos, sendo dominadores, os imigrantes resistem ao enquadramento”, encaminha igualmente para a constatação de que estes “bairros geralmente não são abrangidos pelas campanhas” eleitorais.

¹⁸ As quais se encontram o mais frequentemente atomizadas e sem elos de ligação passíveis de produzir formas de acção conjunta, como veremos.

família agrupada, a reforma e a própria saúde),¹⁹ não se registando, deste modo, outras grandes formas ou dimensões de sociabilização, nomeadamente de participação formal e assunção de cidadania, para além do seu próprio trabalho e das associações em que se encontram inseridos.

Os problemas de identidade dos descendentes vêm agravar todas estas circunstâncias, já que estes vivem simultaneamente duas culturas (a ambiguidade de uma dupla pertença), acabando por não se identificar totalmente com nenhuma delas.²⁰ Tal facto, aliado às conhecidas dificuldades de qualificação e preparação do imigrante, vem dificultar ainda mais os processos de integração nacional. A debilidade dos movimentos sociais em Portugal, por seu lado, reflecte-se também na dificuldade de erupção de movimentos sociais imigrantes.²¹ Para alguns, as suas elites deviam, aliás, ser mais activas e, registando-se quebra de representatividade e de confiança nos elementos mobilizadores, as comunidades não se revêem nelas.

Este panorama, encontrando-se bem presente em trabalhos de índole académica, não se encontra, porém, devidamente visibilizado junto das opiniões públicas, já que “a comunicação social (para além da violência esporádica, de ilegalidades e marginalidades) não dá ênfase ao que se passa”, não promovendo debate, na opinião de um entrevistado.

4.2. Em segundo lugar, as próprias associações, também elas de carácter muito heterogéneo e com divisões internas de opinião, algo fechadas em torno de si próprias e dos seus aderentes, bem como dotadas de um perfil muito presidencialista, onde existirá, segundo alguns, uma “crise de porta-vozes dirigentes”.

Constitui opinião fortemente generalizada o facto de não ter sido conseguido, até ao presente momento, criar e reforçar uma teia forte de relações e interacções entre elas, a qual viesse a possibilitar a criação de uma agenda comum de actividades, a produção de confiança (legitimando, deste modo, novos dirigentes) e a construção de redes contra aquilo que se pode designar, segundo um entrevistado, como uma “política de quintal”.

¹⁹ Torna-se aqui interessante aludir à referência, quanto a nós sintomática, de um dos entrevistados quanto ao facto de existirem “alguns imigrantes com trajectória sindical longa, mas curta nos partidos”. Para uma visão mais completa dos perfis do trabalho imigrante e do território, cf. Reis *et al.* (2010).

²⁰ A questão de uma ofensiva de cariz cultural para definir os parâmetros identitários é colocada por alguns dos entrevistados, no interior de um debate paralelo que se desenrola em alguns sectores da imigração sobre a opção entre candidaturas independentes ou entrismo (?) nos partidos.

²¹ Como constatava criticamente um dos inquiridos, “temos o defeito de esperar que as coisas cheguem”.

Da mera participação em eventos e convívios (com motivações em que avultam factores como o religioso, as celebrações e as festas nacionais), elas deviam encaminhar-se, na opinião de alguns, para um papel mais pró-activo em outros âmbitos considerados como de carácter mais fecundo, como, por exemplo, na discussão sobre a preparação da mudança e aperfeiçoamento das leis, bem como para uma reflexão sobre todo o caminho que foi, até agora trilhado por tais associações.²²

A sua acção, visibilidade e influência (como, de resto, em toda a acção pública) em muito depende daquilo que é designado como “personalização positiva”. Isto é, o carisma e força dos seus dirigentes, a sua capacidade de trabalho inter-associativo e a própria criação de parcerias com outras forças, minando a sua “dependência de tudo e do Estado”. Por exemplo, parcerias com igrejas, sindicatos, com outras associações de índole vária, embaixadas, elaborando protocolos com as Câmaras e juntas de freguesia em determinadas áreas, factos estes que poderiam ajudar a diminuir o sentimento generalizado de distância ao poder e de vivência numa espécie de “não lugar”²³ por parte da população imigrante.

Segundo os dados recolhidos, nas associações e na mobilização para a integração que elas procuram desenvolver, pouco se fala da chamada questão política.²⁴ Haverá, pois, ainda na opinião de entrevistados, todo um trabalho de consciencialização e de fornecimento activo de informação a construir, aprofundar e consolidar por parte delas, um factor que implicaria, por seu turno, aquilo que é designado como uma sua “maior capacitação no terreno, já que não há respostas sem conhecer por dentro” (sendo, pois, necessário que as associações venham a fabricar representantes verdadeiramente mediadores e tradutores das condições ostentadas pela realidade presente relativamente ao fenómeno social da imigração.)²⁵

4.3. Em terceiro lugar, a participação.

Deve começar por se dizer que a participação é, na maior parte das vezes, entendida pelo imigrante como algo propiciador de um “beneficiar de bem-estar económico, mas não necessariamente do usufruir de quaisquer tipo de direitos cívicos ou políticos”.

²² Segundo um entrevistado, “não se conseguiu fazer uma reflexão sobre o que ocorreu, bem ou mal, em toda a experiência: sem fazer balanço, saltámos no vazio”.

²³ Augé (1992).

²⁴ Embora alguns falem também, anote-se a interessante disparidade, fruto de visões diferentes sobre a actividade associativa, em “associações isentas” e no “perigo da proximidade com políticos e partidos”.

²⁵ Um dos entrevistados fala em “manipulação” derivada da dependência e queixa-se do facto de “as pessoas serem sempre as mesmas, não se prescindindo do seu tempo para dedicar à causa comum”.

Evidentemente, regista-se um elevado índice de participação informal,²⁶ a qual também fornece informação,²⁷ mas a falta da participação formal, nomeadamente política, conduz a que o imigrante continue a sentir-se como algo parecido com um mero hóspede transitório e em situação de favor.²⁸ No entanto, no entender de alguns, “a participação, para ser verdadeiramente política deve abranger todas as vertentes da vida: ela não é só o voto” (bem como a expressão das opções para a sociedade que o voto consagra e o consequente alargamento do eleitorado),²⁹ ela abrange também, forçosamente, “os domínios do social e do económico”.

Tendo havido um progressivo processo de afirmação do tema imigração na agenda pública,³⁰ a informação e mobilização continua, no entanto, a fazer-se em grande medida através de intervenções pessoais, do conhecimento de pessoas, de interações de índole primária. Daí a necessidade de envolver as associações na sensibilização para um projecto de participação mais intensa,³¹ até porque “se há participação na comunidade, nos bairros ou no religioso, ela é muito baixa nas freguesias ou na área do social”.

Evidentemente que se registam processos de ordem reivindicativa,³² os quais são também, obviamente, formas de participação política, mas tende, no entanto, a considerar-se que “a política partidária é outra coisa à parte”. Acreditamos, tal como outro entrevistado, que “esta não participação na política formal não constitui um processo de simples desmotivação, trata-se sim de distância”, uma distância³³ que constitui um factor, aliás,

²⁶ Curioso registar a declaração de um entrevistado, segundo o qual a participação informal prevalece porque “a formal tem burocracia”, facto que denota as contradições da dupla pertença e da dupla visão do mundo (uma questão autobiográfica e de histórias de vida), bem como uma vincada tensão comunidade-nação entre os imigrantes.

²⁷ Embora, sintomaticamente, “não é pela quantidade de informação que se chega às pessoas”, diz-nos um entrevistado.

²⁸ E aqui voltamos a encontrar as duas primeiras atitudes inventariadas por Alexander (2004) e atrás mencionadas: as atitudes de “transitoriedade” e de “trabalhador-hóspede”. Só que, neste caso, vistas do outro lado, isto é, não apenas por parte das autoridades locais, mas igualmente por parte do imigrante que igualmente as interioriza.

²⁹ Muitos não aderem à participação considerada apenas a partir deste último vector, considerado como restritivo e quantitativo.

³⁰ Há, no entanto, quem pense que “participação com base na diferença não existe, a diferença existe para separar direitos”.

³¹ Embora haja quem pense que “se é difícil mobilizar nacionais, com estrangeiros a situação complica-se”.

³² Os quais não são, no entanto, por variadas razões (concentração ou dispersão das comunidades, maior ou menor tendência para o retorno, entre outras), idênticos para todas as comunidades imigrantes, variando fortemente o seu grau entre elas.

³³ Relembre-se novamente o conceito de “distância ao poder” (Cabral *et al.*, 1993) a que, mais atrás, se fez alusão. No entanto, a situação reforça-se junto dos imigrantes, já que “é um problema dos que nascem e vivem

comum a quase todos os estratos sociais do país,³⁴ a qual urge, na nossa opinião, sopesar, analisar, entender e atenuar...

4.4. Em quarto lugar, a política e o poder locais.

Nas palavras de um entrevistado, “a política só vem muito tarde na cabeça do imigrante”. Já atrás se pôde entender a razão desta afirmação.³⁵ Mas outras razões se podem conjugar para reforçar esta realidade, todas elas derivadas da condição de imigrante, bem como do estilo inerente ao corrente exercício da política local.

Assim, é conhecido o grau de fechamento dos partidos políticos, eles próprios, aliás, igualmente pouco participados. Trata-se de um facto também claramente observável a nível local.³⁶ Na realidade, estas estruturas políticas são geralmente governadas por um líder mais prestigiado e centralizador, rodeado por aquilo que é designado como um “círculo íntimo”,³⁷ restrito de participantes nos processos decisórios ou de fornecimento de informação³⁸ e dotados de um espírito de corpo muito denso, com regras não comunicáveis a neófitos. Ora, para ascender a esta qualidade de pertença a esse círculo, torna-se necessária a posse de um determinado património político ou capital social, difícil e moroso de alcançar e muitas vezes de transmissão quase que hereditária. É este círculo íntimo que decide, entre outras coisas, a composição das listas para as eleições locais e é fácil compreender que quem não possua tal capital e a sua concomitante capacidade de influência não tem acesso a essas decisões e se encontra *a priori* muito distante do acesso ao poder.

É o caso dos imigrantes em geral, a maior parte das vezes confinados em comunidades étnicas territorial e vivencialmente marginalizadas, periferizadas ou (em alguns casos) geograficamente dispersas e, dado o facto de serem relativamente recentes ou de carácter

em Portugal, mas com outra nacionalidade e sem direito a participação (nem todos têm acordo de reciprocidade)”. E quanto a esta reciprocidade, há quem entenda que ela funciona como “álibi para a exclusão, é só para alguns”, contrapondo que “quem é localmente residente deve passar a eleitor” ou que “todos trabalham aqui e pagam impostos, deviam ter direito à sua palavra”.

³⁴ Que um dos inquiridos designou como “café turco demográfico com importância para a participação política”.

³⁵ Referiamo-nos então à quase exclusiva socialização do imigrante no espaço nacional através da dimensão do trabalho.

³⁶ Noutros trabalhos pôde constatar-se a debilidade da vida político-partidária local, onde, por exemplo, as próprias sedes dos partidos muitas vezes só se encontram abertas em períodos eleitorais. A este propósito, um dos contactados chega mesmo a declarar que “as pessoas, mesmo os políticos, estão alheadas da política”.

³⁷ O “inner circle”, tal como é genericamente designado na literatura anglo-saxónica da especialidade.

³⁸ Este último acto também designado como “tradução” por autores como Callon (1986), entre outros.

olhado como meramente transitório, sem a aquisição de um grande peso histórico nas localidades onde se encontram inseridas (novamente, são como que os “eles”, numa “herança mal resolvida das questões coloniais”³⁹).

Poucos dirigentes locais compreenderam a eventual riqueza decisiva deste voto ainda desprezado⁴⁰ (entre outros, Oeiras, por vários motivos, parece ter constituído uma excepção recente) e, por esta razão, a integração política do imigrante corre riscos de continuar a encontrar-se debilitada, como nos dão expressivamente a entender alguns dos nossos entrevistados. Assim, entre outras opiniões: “a presença nas listas tem peso, mas só nos procuram nas campanhas”, “só tenho utilidade para eles votarem”, “os partidos só consultam eleitos imigrantes para falar sobre minorias étnicas, e com lógica de quotas, não de pensamento”, “não há discussão da integração pelos órgãos eleitos”, “a política é um meio muito restrito, a democracia é o contrário”, constitui o comentário de muitos.

“As pessoas vêm antes do partido, é preciso ser conhecido, mas é necessário ter famílias grandes e simpáticas”, afirma outro entrevistado, “ter ligações familiares a dirigentes e eleitos”.⁴¹ Ora, é este carácter personalista⁴² da eleição que o imigrante não consegue furar capazmente, ao não se conseguir inserir no apertado labirinto local das influências e da política.⁴³ Ora, as comunidades imigrantes são, também elas, dotadas de labirintos próprios, altamente providos de eficácias particulares, mas estes encontram-se, dada a não integração, como que determinadamente separados e desconectados dos labirintos decisivos da política local.⁴⁴ E, relativamente àqueles imigrantes que conseguem penetrar nestes últimos labirintos, alguém comentava em determinado momento que “as máquinas” (partidárias) “absorvem, criam distância à comunidade”, tudo isto num processo referente a uma potencial cooptação

³⁹ A qual, “se sobrepôs ao debate da conquista de direitos (o imaginário colonial)”, segundo um entrevistado.

⁴⁰ Uma sintomática reacção a esta situação, com prenúncios de algum possível *volte-face* futuro em relação a ela, está contida na afirmação que, a seguir, se transcreve: “os políticos não pensam que imigrantes devem estar no centro das decisões, se não abrem temos de empurrar a porta”.

⁴¹ Trata-se aqui de uma das formas tradicionais de reprodução dos eleitos e da classe política em geral. Nesse sentido, afirma-se que “em Portugal há continuidade familiar e muito pouca abertura aos novos”.

⁴² A chamada “visibilidade da pessoa”. O que para alguns significa, positivamente, que “sabem quem é e isso pode diluir a cor”.

⁴³ A este propósito um comentário que muito indicia: “a lei da reciprocidade de 97, para eleger tudo bem, para ser eleito não; as coisas estavam a andar bem, mas os interesses políticos jogam nestas situações”.

⁴⁴ Para além do facto de alguns considerarem que as “juntas e municípios acham que se chamarem muito a atenção” para os problemas “podem perder, o que não lhes interessa” e de haver “resistência à liderança pela cor ou não se ser português”.

que, por vezes, visa mais amparar carreiras e jogos políticos de cariz pessoal ou prevenir eventuais conflitos do que promover uma integração política propriamente dita.⁴⁵

Por isso, para outro entrevistado, “o trabalho de mobilização para o recenseamento é de catequista, depois não se arranjam programas para chegar às pessoas”, um processo que se torna institucionalmente compreensível já que no entender do próprio presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, “a lei do recenseamento não foi negociada com os municípios, foi imposta sem concertação”.⁴⁶ Quer isto dizer que, conseqüentemente, não houve nem preparação, nem sensibilização, nem formação, nem atribuição de meios técnicos ou financeiros aos organismos locais unilateralmente, frise-se, responsabilizados pelo recenseamento dos imigrantes. Deste modo, pensa-se, devia encontrar-se fórmulas eficazes para que as juntas e os municípios pudessem ir ao encontro das pessoas, fazendo um trabalho conseqüente e acompanhado, pensando e apoiando os candidatos imigrantes com antecedência, a fim de promover o recenseamento e atenuar as altas taxas de abstenção.⁴⁷ A este propósito, aliás, alguém afirmou, sábia e ironicamente, querendo apontar para alguma regressão do processo de integração: “pensa-se bem cá em cima, mas não se dinamizou localmente...”.

É que, em Portugal, predomina ainda a falsa ideia de que basta delinear centralmente determinada política para que ela seja hierárquica, milimétrica e obedientemente aplicada de cima para baixo no terreno. Esquece-se, assim, que existem múltiplas adaptações dessas políticas por parte dos agentes mais próximos que as vão executar nos diferentes territórios⁴⁸ e que, desse modo, se abrem as portas a potenciais descoincidências fortes entre as estruturas nacionais e as locais em torno de variadas questões ligadas à localização de políticas públicas. Trata-se da célebre distinção, de que atrás se falou, entre o direito contido nas leis e o direito em acção, de que é exemplo, para a área da imigração, a existência simultânea de

⁴⁵ Um processo que decorre paralelamente a um outro constituído pela opacificação dourada de alguns que demonstram pertencer ao elenco dos mais aptos para a política. Assim, “quando surge um quadro com mensagem, é cooptado por um tachinho e desaparece da actividade”, afirma-se.

⁴⁶ Esta negociação, bem como a consulta formal sobre todas as leis que envolvessem o poder local constituíam já uma das reivindicações do I Congresso da Associação Nacional dos Municípios.

⁴⁷ “Poucos recenseados e destes poucos votam, abstenção em geral”, “Juntas e Municípios devem ir ao encontro das pessoas, senão elas metem-se num canto” ou “ligação às questões práticas locais e não de partido”, afirmam alguns.

⁴⁸ As chamadas “manobras de reengenharia” que em última análise possibilitam as “operações de engenharia”, de que nos fala Ruivo (2008: 6-7).

um discurso nacional inclusivo e de amplas e diferentes filtragens locais desse mesmo discurso.

Podem existir, deste modo, grandes disparidades territoriais de aplicação das leis relativas à imigração,⁴⁹ diferentes regulações nos diferentes espaços, respostas díspares a situações universais. Deve precisar-se que este é um problema que não tem a ver só com a imigração. Tem a ver com todo o tipo de localização de políticas públicas (trata-se, enfim, da relação nacional-local).⁵⁰ Ora, esta fragilidade da forma unitária da regulamentação em diferentes escalas⁵¹ coloca, por um lado, a questão da capacidade de a lei penetrar o local e, portanto, da necessidade de ela ser avaliada de uma forma continuada. Este é um processo que, como é reconhecido, não tem sofrido a incidência de qualquer tradição em Portugal, devendo, por essa razão, ser introduzido de forma regular enquanto hábito salutar para acompanhar e ajudar a unificar a execução dessas mesmas políticas.

Mas, por outro lado e simultaneamente, este pluralismo de ordem interventiva tem origem em diferentes interpretações e olhares sobre a problemática da imigração por parte das instâncias do poder local. Tais diferenças radicam, em última análise, como foi inicialmente indiciado, nas variáveis do “aqui” e do “ali”, nas especificidades ostentadas pelos variados territórios e nas maiores ou menores incidências da problemática imigratória que registam, apontando, portanto, para um outro par de chaves explicativas em termos sociológicos que devem igualmente ser privilegiadas: por um lado, a equação institucional, isto é, a história e a cultura da autarquia (Câmara Municipal ou Junta de Freguesia), por outro, a equação pessoal, ou seja, os percursos pessoais, as sensibilidades, em suma, a própria história de quem ocupa o lugar do poder.⁵²

⁴⁹ Como alguém refere, “as inovações chegam mais ao nível nacional, o local é mais fechado (faltam meios de transmissão – as regiões?)”. A este propósito, a análise de Mahnig (2004: 17 ss.) “casts doubt on whether local governments are more receptive to the wishes of migrants than national authorities”. Quase no mesmo sentido: “local political systems are not inclined to ‘open up’ under the influence of theoretical arguments like representation or multicultural democracy alone” (Garbaye, 2004: 39 ss.).

⁵⁰ Cf., ainda a este propósito, Ruivo (2002; 2008).

⁵¹ Houve quem chegasse a afirmar, entre os inquiridos, que parecia que “o cimo não chega abaixo”.

⁵² Uma interessante tentativa, mais alargada, de aplicação deste enfoque, embora não incluindo o factor da imigração, foi em tempos elaborada para a cidade italiana de Terni por Portelli (1985).

4.5. Finalmente, o elencar de alguns desafios para lidar com o futuro, para além de todos aqueles que se podem implicitamente inferir do que atrás ficou dito, e que foram enfaticamente colocados por diversos daqueles que foram entrevistados. Assim:

- a) “Transformação das formas de recenseamento”;⁵³
- b) “Criação de filtros culturais e institucionais que reduzam a não participação”;
- c) “Promover campanhas eleitorais não generalistas, apelando-se desse modo a cada comunidade”;
- d) “Construir medidas que ajudem a superar as dificuldades de integração de jovens e mulheres em particular”;
- e) “Promover formas de ensino que visem quebrar a barreira do afastamento”;
- f) “Perante uma cultura política que ignora o valor das medidas, proceder a uma avaliação das leis”;
- g) “Superar a ignorância actualmente existente sobre os processos de mobilização”;
- h) “Construir indicadores sobre os processos de identificação”;⁵⁴
- i) “Mudar a mentalidade partidária”;⁵⁵
- j) “Reformular o trabalho de recenseamento por parte das Juntas de Freguesia”;⁵⁶
- k) Reconhecer o pluralismo da política: “Conhecer as várias possíveis formas de vivência política por parte dos imigrantes (a política num sentido mais amplo)”;
- l) “Procurar identificar e explicar as possíveis motivações para participar ou não”;
- m) “Criar novas categorias de intervenção camarária junto dos imigrantes: gabinetes de apoio e pelouros”, entre outros.

⁵³ Incluindo a opinião dos que pensam que o “recenseamento devia ser obrigatório, facultativo só votar”.

⁵⁴ “Ou a chamada dimensão subjectiva: como é que os imigrantes se auto-definem?”.

⁵⁵ Aponta-se o facto de que “os partidos só admitem a imigração quando há inserção nas instituições políticas”.

⁵⁶ Entre muitas outras, uma sugestão: “abrir ao sábado”.

Referências bibliográficas

- Alexander, Michael (2004), “Comparing Local Policies toward Migrants: An Analytical Framework, a Typology and Preliminary Survey Results”, in Penninx, Rinus *et al.* (orgs.), *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Atkinson, Rob *et al.* (2007), “A governação urbana inglesa em transformação: um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77.
- Augé, Marc (1992), *Non-Lieux, Introduction à une anthropologie de la surmodernité*. Paris: Seuil.
- Berthet, Thierry (1999), “Doit-on parler de politiques locales de l’ethnicité?”, in Balme, Richard *et al.* (orgs.), *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l’action publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Burns, Tom; Flam, Helena (1987), *The Shaping of Social Organizations*. London: Sage.
- Callon, M. (1986), “Éléments pour une sociologie de la traduction”, *L’Année Sociologique*, XXXVI.
- Cabral, M. Villaverde *et al.* (1993), “Atitudes da população portuguesa perante o Desenvolvimento”, in F.L.A.D. (org.), *Sociedade, valores culturais e desenvolvimento*. Lisboa: D. Quixote.
- Cordeiro, Ana Paula (2004), *Imigrantes, minorias étnicas e autarquias: intervenções e omissões – Práticas políticas no Município da Amadora*. Lisboa: Tese de Doutoramento pela Universidade Aberta.
- Friedmann, John (1996), *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras: Celta Editora.
- Garbaye, Romain (2004), “Ethnic Minority Local Councillors in French and British Cities: Social Determinants and Political Opportunity Structures”, in Rinus Penninx *et al.* (orgs.), *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Horta, Ana Paula Beja (2008), *A construção da alteridade: nacionalidade, políticas de imigração e acção colectiva migrante na sociedade portuguesa pós-colonial*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia.

- Lagroye, J.; Wright, V. (1979), *Local Government in Britain and France. Problems and Prospects*. London: Allen and Unwin.
- Laguette, Michel (1994), *The Informal City*. London: MacMillan Press.
- Mahnig, Hans (2004), “The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrant Policies Developed in Paris, Berlin and Zurich” in Rinus Penninx *et al.* (orgs.), *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Mazet, Pierre (2007), “Os usos institucionais da sociedade civil: o exemplo dos Conselhos de Aglomeração”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77.
- Portelli, Alessandro (1985), *Biografia di una Città: - Storia e Racconto: Terni 1830-1985*. Torino: Giulio Einaudi editore.
- Reis, José *et al.* (2010), *Imigrantes em Portugal: economia, pessoas, qualificações e territórios*. Coimbra: Almedina.
- Ruivo, Fernando; Veneza, Ana (1988), “Seis questões pelo poder local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25-26.
- Ruivo, Fernando (1990), “Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33.
- Ruivo, Fernando (1993), “Estado e poder relacional: a intervenção informal dos governos locais em Portugal”, in B. de Sousa Santos (org.). *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento
- Ruivo, Fernando (2000a), *O Estado labiríntico: o poder relacional entre poderes central e local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2000b), *Poder local e exclusão social*. Coimbra: Quarteto.
- Ruivo, Fernando (2002), “Localização de políticas públicas”, *Oficina do CES*, 178, <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/178/178.php>.
- Ruivo, Fernando (2008), “A face oculta da Lua: reflexões sobre a relação entre o formal e o informal”, *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, 12 (www.opl.com.pt).