

**DIVERSIDADE ÉTNICA  
E CULTURAL NA  
DEMOCRACIA PORTUGUESA:  
NÃO-NACIONAIS E CIDADÃOS  
NACIONAIS DE ORIGEM MIGRANTE  
NA POLÍTICA LOCAL E NA VIDA  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**ISABEL ESTRADA CARVALHAIS  
CATARINA REIS DE OLIVEIRA**

**56**

**JULHO 2015**



**GOVERNO DE  
PORTUGAL**



**ACM**

ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES

**DIVERSIDADE ÉTNICA E CULTURAL  
NA DEMOCRACIA PORTUGUESA:  
NÃO-NACIONAIS E CIDADÃOS NACIONAIS DE ORIGEM  
MIGRANTE NA POLÍTICA LOCAL E NA VIDA  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**ISABEL ESTRADA CARVALHAIS  
CATARINA REIS DE OLIVEIRA**

Biblioteca Nacional de Portugal – Catalogação na Publicação

CARVALHAIS, Isabel Estrada, e outro  
Diversidade étnica e cultural na democracia portuguesa: não-nacionais e cidadãos nacionais  
de origem migrante na política local e na vida dos partidos políticos  
Isabel Estrada Carvalhais, Catarina Reis Oliveira. – (Estudos 56)  
ISBN 978-989-685-065-4  
I - OLIVEIRA, Catarina Reis de  
CDU 316

PROMOTOR

**OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES**

[www.oi.acidi.gov.pt](http://www.oi.acidi.gov.pt)

AUTORES

**ISABEL ESTRADA CARVALHAIS**

**CATARINA REIS OLIVEIRA**

EDIÇÃO

**ALTO-COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES I.P. (ACM, I.P.)**

RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-MAIL: [acm@acm.gov.pt](mailto:acm@acm.gov.pt)

EXECUÇÃO GRÁFICA

**VMCDESIGN – Produções Gráficas e Web, Lda.**

PRIMEIRA EDIÇÃO

**750 EXEMPLARES**

ISBN

**978-989-685-065-4**

DEPÓSITO LEGAL

**399382/15**

**LISBOA, JULHO 2015**

# ÍNDICE GERAL

<b>NOTA DE ABERTURA</b>	<b>7</b>
<b>NOTA DO DIRETOR</b>	<b>9</b>
<b>DIVERSIDADE ÉTNICA E CULTURAL NA DEMOCRACIA PORTUGUESA: NÃO-NACIONAIS E CIDADÃOS NACIONAIS DE ORIGEM MIGRANTE NA POLÍTICA LOCAL E NA VIDA DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>11</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
1. PORQUÊ UM LIVRO SOBRE INTEGRAÇÃO POLÍTICA DE IMIGRANTES EM PORTUGAL?	15
2. ESTADO DA ARTE SOBRE A INTEGRAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES	22
3. QUESTÕES METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS DO ESTUDO	26
4. ESTRUTURA DO ESTUDO	31
<b>CAP. 1. IMIGRANTES EM PORTUGAL: QUE DIREITOS POLÍTICOS?</b>	<b>35</b>
1. SÍNTESE DO PERFIL MIGRATÓRIO DE PORTUGAL	35
2. REALIDADE FORMAL E POLÍTICA DOS DIREITOS POLÍTICOS DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL	39
2.1. Breve contextualização do sistema político português	39
2.2. Proteção jurídica e institucional dos direitos dos imigrantes	42
2.2.1. <i>Fundamentos normativos</i>	42
2.2.2. <i>O fundamento institucional</i>	55
2.3. Os direitos políticos dos imigrantes na lei portuguesa	65
2.4. Os direitos políticos dos imigrantes no debate político	68
2.5. Os direitos políticos dos imigrantes à luz dos estatutos dos partidos	75
3. RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL	80

<b>CAP. 2. A RELAÇÃO DOS IMIGRANTES E DOS CIDADÃOS DE ORIGEM IMIGRANTE COM OS PARTIDOS POLÍTICOS EM PORTUGAL</b>	<b>83</b>
1. IMIGRANTES E CIDADÃOS DE ORIGEM MIGRANTE: QUE PRESENÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS?	83
2. POLÍTICOS IMIGRANTES (PI) E DE ORIGEM MIGRANTE (POM) NAS ESTRUTURAS PARLAMENTARES	87
3. POM E PI NAS ESTRUTURAS DOS PARTIDOS: RAZÕES PARA A SUB-REPRESENTAÇÃO	90
4. A PRESENÇA DA 'IMIGRAÇÃO' E DAS COMUNIDADES IMIGRANTES NA AGENDA PARTIDÁRIA	95
<b>CAP. 3. PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE IMIGRANTES EM PORTUGAL</b>	<b>97</b>
1. PERCEÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES	97
2. PERCEÇÕES SOBRE AS ESTRUTURAS QUE REPRESENTAM OS IMIGRANTES EM PORTUGAL	106
3. A RELAÇÃO DA ELITE POLÍTICA COM A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES NA PERSPETIVA DA SOCIEDADE CIVIL	109
4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADANIA POLÍTICA DOS IMIGRANTES: PERCEÇÕES E EXPECTATIVAS	113
<b>CONCLUSÕES: O LUGAR DA DIVERSIDADE NOS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES</b>	<b>115</b>
1. QUE OBSTÁCULOS?	115
2. QUE OPORTUNIDADES?	119
3. RECOMENDAÇÕES	121
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>129</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>143</b>
ANEXO 1. GUIÕES DE ENTREVISTAS E DE <i>FOCUS GROUPS</i> E RESPECTIVAS FICHAS DE PARTICIPANTES.	143

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. População estrangeira com residência legal em Portugal	36
Gráfico 2. Processos findos de concessão de nacionalidade portuguesa, entre 1999 e 2012	50
Gráfico 3. Evolução do número de inscrições de estrangeiros no Recenseamento Eleitoral em Portugal, entre 2000 e 2012	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Perfil dos Entrevistados e participantes nos <i>Focus Groups</i>	29
Quadro 2. Posições dos partidos políticos quanto à revisão do art.º 15º da Constituição, no âmbito dos trabalhos da VIII Revisão Constitucional de 26 de janeiro de 2011	73
Quadro 3. Proporção de estrangeiros recenseados em Portugal no total de residentes com mais de 20 anos, por principais nacionalidades, em 2011	81

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações
ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas
ACVL – Associação Cabo-Verdiana de Lisboa
ACVS - Associação Cabo-verdiana de Setúbal
ACVSi - Associação Cabo-verdiana de Sintra
AGUINENSO – Associação Guineense de Solidariedade Social
AIPA – Associação dos Imigrantes nos Açores
AMB- Associação Mais Brasil (Porto)
BE – Bloco de Esquerda
CDS-PP – Centro Democrático e Social - Partido Popular

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses  
CICDR – Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial  
CLAII – Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes  
CM – Conselho para as Migrações  
CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante  
CNE – Comissão Nacional de Eleições  
COCAI – Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração  
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa  
DGAI – Direção Geral da Administração Interna  
GATAI – Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes  
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional  
JRS – Serviço Jesuíta para os Refugiados  
MAI – Ministério da Administração Interna  
MICA – Movimento Independente de Cidadãos da Amadora  
MIPEX – Índice de Políticas de Integração de Migrantes  
MORABEZA – Associação para a Cooperação e Desenvolvimento  
OIM – Organização Internacional para as Migrações  
ONG – Organizações Não Governamentais  
PCP – Partido Comunista Português  
PEV – Partido Ecologista os Verdes  
PS – Partido Socialista  
PSD – Partido Social Democrata  
STAPE – Secretariado Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
UGT – União Geral de Trabalhadores  
UE – União Europeia

## NOTA DE ABERTURA

A integração plena dos imigrantes nas sociedades de acolhimento depende também dos direitos políticos a que têm acesso. Conforme bem explicam e analisam as autoras deste estudo, os direitos políticos dos imigrantes podem manifestar-se tanto no exercício dos direitos de voto por meio dos quais é reforçada a democracia representativa, como no exercício de formas mais ativas de participação como sejam, por exemplo, a candidatura e o exercício de cargos públicos, a militância partidária ou a participação em associações ou movimentos.

As políticas de integração dos imigrantes devem por isso atuar simultaneamente na vertente da participação cívica e política dos imigrantes. A plena e harmoniosa integração exige uma abertura e um incentivo à participação cívica e política dos imigrantes na sociedade de acolhimento. Os imigrantes devem ser parte da solução e não simples destinatários de iniciativas políticas, devendo ser reforçado o seu sentido de pertença e de coresponsabilidade num destino comum da sociedade em que vivem e que os acolhe.

Na perspetiva portuguesa de políticas de integração – e que têm merecido destaque e reconhecimento internacional – o incentivo à participação política dos imigrantes é também identificada como uma dimensão importante. Na edição de 2015 do *MIPEX - índice de avaliação das políticas de integração de imigrantes*, Portugal obteve globalmente o segundo lugar, entre os 38 países analisados.<sup>1</sup> Na vertente das políticas e enquadramento para a participação política dos imigrantes Portugal ocupa, no entanto, o 4º lugar entre os 38 países analisados, tendo sido recomendado nesse relatório internacional que o país dilate o acesso a direitos políticos pelos imigrantes, marcado pelo princípio da reciprocidade e circunscrito a âmbito local.

Reconhecendo exatamente a importância de promover a integração política dos imigrantes em Portugal, o Alto Comissariado para as Migrações tem ao longo dos anos intervindo nesta área de múltiplas formas. Por um lado, através da sua participação ativa no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração,

<sup>1</sup> Mais detalhes em <http://mipex.eu/portugal>

atual Conselho para as Migrações. Este conselho, presidido desde a sua génese pelo Alto-Comissário, tem funcionado como um importante grupo de pressão na defesa dos direitos políticos dos imigrantes em Portugal, tendo em várias ocasiões emitido pareceres e declarações oficiais sobre o enquadramento legal que estabelece o acesso aos direitos políticos por estrangeiros no país. Por outro lado, através dos Planos para a Integração de Imigrantes e, desde 2015, do Plano Estratégico para as Migrações, o país tem reconhecido a importância de definir medidas concretas que permitam uma melhor integração política e cívica dos imigrantes no país.

Este estudo do Observatório das Migrações surge, pois, como um importante contributo para uma análise mais profunda desta realidade trazendo - como já é hábito nos estudos do Observatório - recomendações para a reflexão de decisores políticos, a elite política, a sociedade civil e a comunidade científica. O estudo aborda um tema inédito e pouco aprofundado em Portugal: a diversidade étnica e cultural dentro dos partidos políticos, analisando os processos que a promovem ou inibem. Os partidos políticos, enquanto representantes do discurso público das vontades dos eleitores, desempenham um papel fundamental para a integração dos imigrantes.

Este estudo contribui para monitorizar alguns dos desafios que se colocam à integração dos imigrantes na esfera política, agradecendo por isso às suas autoras - Isabel Estrada Carvalhais e Catarina Reis Oliveira - o trabalho sério desenvolvido.

## **PEDRO CALADO**

ALTO-COMISSÁRIO PARA AS MIGRAÇÕES

## NOTA DO DIRETOR

A cidadania, enquanto vínculo que liga o indivíduo à comunidade, tem sido tantas vezes utilizado na história como instrumento de exclusão, linha divisória entre o cidadão e o estrangeiro para significar que aquele tem acesso a todos os direitos e este a nenhum.

Hoje é de afastar, em absoluto, esta concepção. Desde logo, um estatuto de exclusão é pouco compatível com o momento que vivemos de movimentos maciços, transnacionais de pessoas à escala global.

Depois, a proteção internacional dos direitos fundamentais traduziu uma crescente preocupação da comunidade internacional com os direitos humanos, o que conduziu à sua proteção internacional, independentemente do estatuto de cidadão.

A resposta a estas inquietações tem passado, essencialmente, por duas vias: a concessão do estatuto de cidadania plena ou o alargamento de direitos políticos aos estrangeiros.

Esta última via não deixa de trazer consigo dificuldades, de ordem teórica e prática, levando alguns autores a associá-la ao declínio da cidadania. Pois se os direitos políticos são alargados aos estrangeiros, que interesse podem eles manter na aquisição do estatuto pleno?

Em qualquer caso, não obstante estas interrogações, o alargamento de direitos políticos a estrangeiros, não sem as conhecidas reservas constitucionais, parece um movimento inelutável que assenta na seguinte premissa: não sendo a aquisição na cidadania automática e constituindo a divergência entre população residente e cidadãos um paradoxo democrático, importa prever mecanismos de participação política dos estrangeiros. Estes mecanismos, ainda que não plenos e limitados, permitem minorar aquele paradoxo, até à aquisição da cidadania plena.

É este esforço de identificação, ao qual se soma um importante estudo de perceções, que foi, em boa hora, levado a cabo pelas autoras do texto que agora se publica, desejando que possa constituir um primeiro passo para o aprofundamento da reflexão sobre a participação políticas dos estrangeiros em Portugal.

**GONÇALO SARAIVA MATIAS**

DIRETOR OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES

**DIVERSIDADE ÉTNICA E CULTURAL  
NA DEMOCRACIA PORTUGUESA:  
NÃO-NACIONAIS E CIDADÃOS NACIONAIS DE ORIGEM  
MIGRANTE NA POLÍTICA LOCAL E NA VIDA  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS**



## AGRADECIMENTOS

As autoras gostariam de deixar vários agradecimentos a todos os que colaboraram no âmbito deste estudo que resulta dos trabalhos da equipa portuguesa no âmbito do projeto *DivPol - Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation* (Oliveira et al., 2014).

Em primeiro lugar gostaríamos de agradecer o apoio e empenho da Alta-Comissária Rosário Farhouse no desenvolvimento destes trabalhos, reconhecendo a pertinência do tema, nomeadamente para responder à escassez de estudos acerca da relação dos imigrantes com os partidos políticos em Portugal. Um agradecimento reconhecido deve ser feito também ao João Cancela, investigador que colaborou na fase inicial deste trabalho, e ao Jorge Miguel Fernandes que apoiou a equipa no trabalho de campo, nomeadamente na recolha de entrevistas.

O nosso reconhecimento vai também para os políticos, deputados, representantes de partidos, independentes, dirigentes associativos, representantes de comunidades imigrantes e ativistas que, apesar das suas inúmeras atividades e por vezes dificuldades de agenda, se disponibilizaram para participarem nos *focus groups* e entrevistas individuais promovidas no âmbito do estudo, contribuindo para uma melhor caracterização dos desafios e oportunidades que se colocam à participação dos imigrantes na democracia portuguesa e nas estruturas políticas, ajudando na reflexão e sinalização de importantes recomendações que deixamos no presente livro. Deixamos uma nota de apresso também a outras pessoas que, não tendo tido oportunidade de colaborar por imperativos das suas agendas, se mostraram todavia interessados no nosso trabalho e empenhados em promover a integração política dos imigrantes em Portugal.

Finalmente, deixamos uma nota de agradecimento à Assembleia da República, em particular à *Comissão de Ética, a Cidadania e a Comunicação*, pelo acolhimento e apoio na organização do *workshop* fechado de apresentação e discussão dos resultados preliminares do estudo em janeiro de 2014, e aos deputados que compõe a *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias* que muito contribuíram com testemunhos e entrevistas.



# INTRODUÇÃO

## 1. PORQUÊ UM LIVRO SOBRE INTEGRAÇÃO POLÍTICA DE IMIGRANTES EM PORTUGAL?

Porquê estudar a integração política de imigrantes e de portugueses de origem imigrante, quando o exercício dos direitos políticos parece ser hoje objeto de absentismo?

O presente livro tem a sua génese nos resultados obtidos no âmbito de um projeto de investigação europeu<sup>1</sup> que envolveu oito países, sendo certo que aqui apenas nos centraremos na análise do caso português (Oliveira *et al.*, 2014), sem recurso portanto aos dados resultantes de uma análise comparativa. O projeto intitulado *Diversity in Political Parties Programmes, Organisation and Representation* (traduzível para português como *a diversidade nos programas, organização e representação dos partidos políticos*), desenvolvido entre 2012 e 2014, teve como principal intuito perceber de que forma diferentes partidos políticos em diversos países europeus procedem (ou não) à inclusão de imigrantes e de nacionais de origem migrante nas suas estruturas internas. Foi também objeto do estudo perceber como os discursos dos partidos (sobre a imigração, a participação política dos imigrantes, entre outras questões), se relacionam com as suas práticas, revelando assim que proximidades e dissonâncias existem entre ambos. De uma forma mais simplificada, este foi um projeto empenhado na apreensão e compreensão das *práxis* que os partidos desenvolvem em torno da diversidade cultural e étnica das suas próprias sociedades.

Este livro não explora os resultados do projeto numa ótica comparada, mas centra-se no caso português. Esta é uma opção metodologicamente difícil, mas que é assumida como necessária porquanto é distinta a realidade nacional por comparação aos demais países envolvidos no projeto europeu - Alemanha, Bélgica, Suécia Espanha e Irlanda -, não apenas ao nível dos enquadramentos legais que definem os direitos

<sup>1</sup> *Diversity in Political Parties Programmes, Organisation and Representation* - DivPol (HOME/2011/CFP/EIFX/CA/4000001978, projeto financiado por o *European Integration Fund 2011* da Comissão Europeia), coordenado pela Alemanha (Eutin), com uma parceria entre entidades de oito países europeus (Alemanha, Polónia, Espanha, Irlanda, Itália, Suécia, Portugal e Bélgica) e tendo como parceiro em Portugal, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (atual ACM). Detalhes do projeto em <http://www.cjd-eutin.eu/149.0.html?L=2>

políticos, como também em matéria de produção científica centrada em especial na integração política da diversidade étnica e cultural.

Contudo a pergunta de partida desta introdução ainda não foi aqui respondida, pois não basta dizer que determinado assunto deve ser estudado em Portugal, apenas porque outros países europeus o consideram relevante a ponto de investirem na produção de maior e melhor conhecimento sobre ele.

Recordando então a pergunta inicial deste estudo: *porquê estudar a integração política de imigrantes e de portugueses de origem imigrante, quando o próprio exercício dos direitos políticos no âmbito do paradigma nacional de cidadania parece ser hoje questionado?*

As últimas décadas têm assistido ao desenvolvimento do que parece ser de facto uma poderosa falácia sobre a suposta crise dos direitos políticos e, em última instância, sobre a crise da própria utilidade do exercício da cidadania política. Para tal, certamente que muito têm contribuído leituras simplistas sobre o significado do abstencionismo eleitoral em várias democracias e o que parece ser um contínuo mal-estar, senão desencanto, vivido na relação do cidadão com as suas elites políticas representativas. Daí ao emergir de questões como “para quê votar?”, “de que serve o interesse pela política?”, a distância é curta. É neste contexto que podemos identificar o seguinte paradoxo: (1) por um lado, assistimos à emergência de um “novo cidadão”, chamemos-lhe assim, em que sujeitos tradicionalmente sem acesso ao paradigma nacional de cidadania, em particular no acesso à sua dimensão política – caso dos estrangeiros residentes (comumente chamados de imigrantes) - aparecem agora como atores políticos *de jure* e *de facto*, com acesso a direitos não apenas cívicos e sociais, mas também políticos, em determinadas condições; (2) por outro lado, a crise económica global que ameaça relegar para plano secundário (senão mesmo para o completo esquecimento nas agendas políticas) a discussão que vinha a ser promovida em diversas sociedades, tanto a nível público como académico, em torno da emancipação política e social dos imigrantes (entre outros grupos) e em torno das perspetivas normativas e políticas sobre a cidadania pós-nacional.

Na verdade, temas como o da condição “pós-nacional da cidadania política”<sup>2</sup> ou do acesso dos imigrantes a direitos políticos nas sociedades de acolhimento, parecem estar hoje menos na moda (Bauböck, 2010), apesar do contínuo surgimento de novos trabalhos acadêmicos sobre a emancipação política dos imigrantes nas sociedades de acolhimento (Amin, 2010; Joppke, 2010). Paralelamente, as reflexões sobre a qualidade da democracia e a necessidade de recuperar a confiança do cidadão (nacional) em relação à Política parecem estar muito mais em voga (Rosanvallon, 2011; Good, 2014; Vigoda-Gadot e Mizrahi, 2014).

No entanto, a democracia dificilmente se desliga de um dos seus conceitos matriciais – o conceito de cidadania –, pelo que será muito difícil assumir-se uma reflexão séria sobre os atuais desafios à democracia sem que se atendam aos desafios que se colocam aos ‘novos cidadãos’ das sociedades, ou seja, todos aqueles que tradicionalmente não tinham lugar no paradigma nacional de cidadania – caso dos imigrantes e/ou dos estrangeiros (Rocha-Cunha, 2007: 24-71; Castles, 2007:107-136).

Esta obra sugere assim que a avaliação da qualidade (processual e material desde logo) da democracia, contemple *também* a variável constituída pela relação da democracia com o seu “sujeito plural”, o que inclui os indivíduos que muitas vezes desafiam os limites do paradigma moderno de pertença nacional e, conseqüentemente, os moldes de concepção e transformação da identidade coletiva de uma sociedade.

A partir do 11 de setembro de 2001 (e muito mais acentuadamente depois do 11 de março de 2004 e do 7 de julho de 2005) conceitos como o de *multiculturalidade* vêm enfrentando contínuas críticas e pressões políticas para serem descontinuados enquanto enquadradores de política pública. Estas pressões políticas tendem a ser tanto mais preocupantes quanto é sabido como estas não raras vezes se encontram na estreita dependência de leituras desvirtuadas de trabalhos ou definições acadêmicas assim exploradas com o intuito de reforçar a credibilidade e gerar a aceitação pública de outras leituras e outras opções de política pública (Wikan 2001; Rubin e Verheul 2009; Fleras

<sup>2</sup> Para aprofundar vd. Carvalhais (2006).

2009).<sup>3</sup> Em inúmeros países europeus o conceito de *multiculturalidade* está hoje sujeito a uma pressão sem precedentes quanto à legitimidade das suas propostas de organização societal e quanto à sua credibilidade enquanto possíveis filosofias de orientação da práxis política<sup>4</sup>.

Em paralelo, em inúmeros governos ocidentais tem-se verificado uma adesão a formas pós-nacionais de cidadania que conduz alguns países a afirmarem-se como amplamente mais inclusivos, multiculturais e cosmopolitas – tanto que, há casos de políticos que defendem que o Estado parece já ter alcançado como que uma “legitimidade” para poder agora lançar um travão a tanta abertura<sup>5</sup>.

**3** Considere-se a título de exemplo as declarações da Chanceler Angela Merkel em Outubro de 2010 sobre o que alegava ser o fracasso do modelo multicultural na Alemanha, no seguimento das declarações públicas do ministro Horst Seehofer, segundo as quais era evidente a menor capacidade de “outros círculos culturais, como a Turquia e a dos países árabes para se integrarem no estilo de vida alemão” (Walker, in *Wall Street Journal*, 12.10.2010, pág. 6).

**4** O ano de 2014 refletiu alguns exemplos que atestam essa pressão. Em países como a Hungria, a França, a Bulgária, a Grécia, a Itália, entre outros, assistiu-se a uma crescente popularidade dos discursos xenófobos da extrema-direita contra os imigrantes, verificando-se a entrada de inúmeros atores que os preconizam nas instâncias democráticas como são os Paramentos.

**5** Veja-se o caso recente do autarca francês de extrema-direita (Franck Biffaut, presidente da câmara de Villers-Cotterêts) que recusou celebrar no seu município, a 10 de Maio, o fim da escravatura em França por considerar que a adesão a tais efemérides se insere num comportamento coletivo de autoflagelação constante pelo passado e de permanente autocritica francesa que obriga a sociedade a ser tolerante para lá dos limites da razoabilidade impostos pelos interesses nacionais.

**6** Como se verá à frente neste estudo, esta não é uma visão unânime. No caso de Portugal, parece haver evidências empíricas que posicionam o país entre os estados que, apesar da crise económica, mais tem procurado manter a salvaguarda das suas políticas de integração (Collett, 2011). Tal facto porém, não elimina a tendência simultânea de diminuição da população imigrante residente em Portugal nos últimos anos.

Estes são pois tempos de paradoxos provocantes e exigentes, e em simultâneo, tempos perfeitos para explorar mais profundamente as dinâmicas que animam tais paradoxos, com vista ao descortinar de possíveis novos caminhos que nos façam sair destes bloqueios.

É na complexidade destes tempos, associada também à recente crise económica, que alguns investigadores defendem que há uma ameaça latente de inúmeros países acabarem com o investimento científico e político feito nas últimas décadas quanto à integração política das comunidades imigrantes – com alguns cientistas sociais a mostrarem inclusivamente reservas quanto à capacidade dos países mais afetados pela crise manterem no futuro os seus perfis imigratórios (Ruhs e Quinn, 2009).<sup>6</sup>

A democracia – a arena, por excelência, de preparação das decisões coletivas que levam à construção do ‘Bem Comum’

(Birch2002) – sujeita-se hoje a infundáveis questionamentos, que parecem corroborar a ideia de uma “regressão mundial da democracia” (Kurlantzick 2013). Entre os perigos a montante deste grave problema, parece estar a gradual transformação da democracia num regime de legitimação *a posteriori* de decisões pré-tomadas *antes* e *fora* da arena do debate público, transformação que, a confirmar-se, tornará a ideia de democracia enquanto “contestação aberta à participação” no mínimo de difícil compreensão (Dahl 1971). Ora, é por estas e outras razões que se torna fundamental explorar os desafios que se colocam quer à tomada de decisões (*input legitimacy*) quer à eficácia na resolução dos problemas (*output legitimacy*) em democracia, sem perder de vista que tais questões importam para *todos os indivíduos* que uma sociedade organizada em Estado alberga, ou seja, importam *também* para o Cidadão Novo, aquele que desafia na sua pluralidade étnica e cultural, e na diversidade dos seus estatutos jurídicos, o paradigma moderno de cidadania nacional.

É igualmente à luz destes considerandos que faz sentido persistir numa compreensão mais aprofundada e construtiva (assumindo-se como uma análise *policy oriented*) sobre a realidade da integração política dos cidadãos imigrantes e de origem imigrante.

Se tais razões não parecerem ainda suficientes para responder à questão “porquê investir no estudo da integração política dos imigrantes em Portugal?” podemos acrescentar o seguinte.

Portugal tem assistido nas últimas décadas à evolução do seu edifício jurídico e institucional no que respeita à integração de imigrantes na esfera ampla dos direitos de cidadania. Pese embora seja um país recente de imigração no contexto europeu, no qual a população estrangeira não vai além dos 4% do total de residentes, Portugal tem assumido um protagonismo internacional ao nível das suas opções de política e de medidas de integração de imigrantes, consideradas de referência não apenas no contexto europeu mas também no contexto internacional mais abrangente (Huddleston, *et al.*. 2011). Contudo, embora o enquadramento nacional esteja assente em pilares concebidos para sustentar a integração de todos os imigrantes (prevendo mesmo alguma proteção para imigrantes em situação irregular no país no que se refere ao acesso a direitos básicos tidos como fundamentais, tais como os direitos à educação e à saúde), no que diz respeito aos direitos

políticos são sobretudo os residentes de longa duração os que tendem a ver a sua cidadania a ser expandida e sob determinadas condições no contexto nacional. Como analisava o relatório europeu *Index de Políticas de Integração de Migrantes*<sup>7</sup> (MIPEX 2011), a concessão de direitos políticos a imigrantes em Portugal mostra-se menos efetiva por comparação a outros países.

Os mecanismos legais e institucionais nacionais que se analisam neste estudo expressam as respostas políticas que os sucessivos governos da República têm interpretado como as mais acertadas face à necessidade de (a) instituir uma política de integração organizada e à altura das exigências e recomendações internacionais em matéria de integração de imigrantes, e de (b) instituir uma política que enquadre direitos e deveres dos estrangeiros no país numa base de igualdade e de antidiscriminação que resulte na efetiva integração dos mesmos em Portugal.

Como se mostrará em maior detalhe adiante neste estudo, estes mecanismos legais e institucionais são enquadrados pela própria Constituição da República Portuguesa que no primeiro parágrafo do artigo 15 reconhece aos estrangeiros e apátridas que residem em Portugal os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses. Contudo, no ponto 2 do mesmo artigo, a Constituição realça que os direitos políticos são a exceção ao disposto anterior, limitando o acesso a esses direitos a algumas condicionantes e restringindo a alguns grupos de países.

Ora este enquadramento tem demonstrado ser menos efetivo na integração de todos os imigrantes e estrangeiros residentes no país (Carvalhais, 2006; Oliveira *et al.*, 2014). Concretamente, entre 2001 e 2011, ainda que se tenha verificado um aumento da percentagem de estrangeiros

elegíveis para votar por total de estrangeiros (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011), verifica-se que cerca de 37% dos estrangeiros residentes em Portugal não têm capacidades eleitorais ativas no país. Acresce que, como se aprofundará adiante neste estudo, também entre 2001 e 2011 a percentagem de cidadãos estrangeiros recenseados em Portugal para votar por total de estrangeiros residentes elegíveis para votar

<sup>7</sup> O *Índice de Políticas de Integração de Migrantes* (MIPEX) é um guia de referência e uma ferramenta interativa para avaliar, comparar e melhorar as políticas de integração. Este guia avalia as políticas de integração de 31 países da Europa (incluindo todos os da UE) e da América do Norte. Utiliza 148 indicadores para avaliar o nível de empenho dos governos na questão da integração e aferir se todos os residentes têm garantidos os mesmos direitos, deveres e oportunidades (Huddleston, *et al.* 2011).

diminuiu 8 pontos percentuais - eram 21,7% em 2001, passando para 13,5% em 2011 (Oliveira e Gomes, 2014: 172). Neste âmbito, é objetivo deste estudo explorar se:

- Estamos perante um crescente desinteresse das populações estrangeiras residentes em Portugal para o exercício de direitos políticos ou verifica-se um aumento da falta de acesso ao exercício de direitos políticos em Portugal?

Paralelamente, como se evidenciará neste estudo, os imigrantes encontram-se também sub-representados nas estruturas dos partidos políticos. Até à data são poucos os exemplos de políticos imigrantes ou de origem imigrante que usaram a sua capacidade eleitoral passiva em Portugal. Assim importa perceber quais as causas e as consequências que induzem ao acesso e ao exercício dos direitos políticos dos imigrantes em Portugal, bem como identificar a diversidade cultural e étnica que existe na democracia portuguesa. Assim, outras questões que se impõe responder orientaram também este estudo:

- Qual é a real capacidade de integração de políticos imigrantes nas estruturas internas dos partidos políticos em Portugal?
- Como é que os partidos se autoavaliam no que toca às suas estratégias de abordagem ao fenómeno da imigração?
- Como interpretam os partidos políticos o potencial da cidadania política das comunidades imigrantes?
- Como é que a sociedade civil encara o comportamento dos partidos na sua relação com a imigração, em geral, e com a presença de políticos de origem migrante na política local e/ou nacional, em particular?
- Que obstáculos e oportunidades são percecionados pelos imigrantes, pelos atores políticos (nacionais, imigrantes e de origem imigrante), e pelos próprios partidos políticos à participação política dos imigrantes e a uma participação mais ativa de políticos imigrantes e de origem imigrante nas estruturas partidárias?

Em síntese, procura-se com este estudo caracterizar, por um lado, os direitos políticos que os imigrantes têm em Portugal (capítulo 1), atendendo assim aos contornos do enquadramento legal e

institucional nacional que definem a capacidade eleitoral ativa e passiva dos diferentes cidadãos residentes no país; e, por outro lado, a partir das percepções dos participantes dos quatro *focus groups* promovidos e dos entrevistados (51 pessoas no total), analisar a relação que se estabelece em Portugal entre os partidos políticos e os cidadãos imigrantes e de origem imigrante (capítulo 2), e a efetiva participação e representação política dos imigrantes percecionada pelas elites políticas e pelos representantes de comunidades imigrantes (capítulo 3). Estando o estudo orientado pela procura de respostas às questões em cima elencadas, com rigor científico e pragmatismo, conclui com a sinalização de algumas oportunidades e obstáculos identificados ao lugar da diversidade cultural e étnica na democracia portuguesa. Finalmente, conscientes da necessidade e da importância de se recolherem contributos que otimizem a qualidade dos processos de decisão pública em matéria de integração política dos imigrantes, no contexto de uma sociedade plural e integradora, o estudo apresenta ainda no final inúmeras recomendações dirigidas a diferentes atores – aos partidos políticos e elites políticas, ao legislador, à sociedade civil, e aos académicos e investigadores.

## **2. ESTADO DA ARTE SOBRE A INTEGRAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES**

A participação política de residentes não-nacionais, seja no sentido mais estrito e formal do acesso a direitos eleitorais ativos e passivos (Jacobs, Martiniello, Rea 2001), seja no sentido mais amplo do acesso a direitos de associação (Jacobs, Phalet, Swyngedouw, 2006) está longe de ser uma novidade entre os cientistas sociais europeus que despertaram para este fenómeno em meados da década de 1980 (Castles, 1989) com as experiências então em curso em países como a Bélgica (Martiniello e Favell, 1999).

A discussão sobre os níveis de acesso à cidadania política pelos nacionais de países terceiros residentes nos estados-membros da União Europeia tem merecido igualmente amplo debate, tendo começado a captar a atenção dos cientistas sociais mesmo antes do Tratado de Amesterdão (Føllesdal, 1999; O’Leary e Tiilikainen, 1998; Guironon *in* Joppke, 1998; Jacobs, 1999, entre outros). É igualmente vasta a literatura sobre a integração política dos cidadãos de origem imigrante

e dos residentes não-nacionais, quer ao nível micro, centrando-se em *case studies* (estudos de caso) sobre participação política em vilas, cidades ou regiões dentro de países específicos (e.g. Heelsun, 2005); quer ao nível macro, centrando-se sobre a caracterização da participação política de não-nacionais em países, numa perspetiva singular (Carvalhais, 2007a) ou numa perspetiva comparativa (Waldrauch, 2003).

Neste contexto, o caso português surge necessariamente como bastante jovem, e ainda muito pouco explorado. Afinal, o reconhecimento formal das associações de imigrantes como atores políticos *de jure* e não apenas de facto remonta apenas a 1999 (Lei n.º 115/99, de 3 de agosto), e a consagração de direitos eleitorais passivos e ativos ao nível local a algumas comunidades imigrantes surge apenas em 1997 (Lei n.º 50/96, de 4 de setembro). Não obstante, são já vários os trabalhos de investigação que podem ser salientados e que se constituem hoje como literatura fundamental sobre o caso português.

Apesar de poucos trabalhos se focarem especificamente sobre a cidadania política de não-nacionais (Costa, 2000; Horta *in* Fonseca *et al.* 2002; Machado, 2005; Marques e Rosa, 2003; Marques e Santos, 2004; Carvalhais, 2004b, 2006, 2007a; Marques, Santos e Leitão, 2008; Zobel e Barbosa, 2009; Ruivo *et al.* 2013), são vários os trabalhos que no seu conjunto têm concorrido para um entendimento multidimensional da dinâmica social, económica e política da presença de imigrantes na sociedade portuguesa. Sublinhe-se a título de exemplo, a relevância de trabalhos sobre a politização da etnicidade (Machado 1992, 1993, 1994a, 1994b, 2001) e sobre a complexidade das dimensões do racismo na sociedade portuguesa (Vala 1999, Vala, Brito e Lopes 1999; Cabecinhas e Cunha 2008, Cabecinhas 2008, 2007), que embora não diretamente centrados na participação e integração política dos imigrantes, abordam fenómenos intimamente relacionados com o universo imigrante, como o atestam vários autores (Bauböck e Rundell, 1998; Bauböck e Zolberg, 1996; Carvalhais, 2007a).

Paralelamente, sublinhem-se também as muitas obras de excelência, que contribuíram nas últimas duas décadas para uma melhor e mais profunda caracterização do perfil imigratório de Portugal

(Esteves, 1991; Pires, 1993; Malheiros, 1996; Baganha, 1996; Baganha e Peixoto, 1997; Baganha e Góis, 1999; Baganha, Ferrão e Malheiros, 1999; Albuquerque *et al.*, 2000; Fonseca, Caldeira e Esteves, 2002).

Regista-se, todavia, a ausência até à data, de um trabalho que de forma sistematizada procure relacionar a literatura sobre o perfil imigratório português com a literatura dedicada à compreensão da cultura política portuguesa (e.g. Heimer *in* Vala e Viegas, 1990; Viegas e Costa 1998; Freire *in* Cabral, Vala e Ramos 2003). Por outras palavras, é como se em certa medida os não-nacionais ainda não fossem percecionados como cidadãos políticos. Em resultado, este perfil tem ficado de fora das análises que procuram compreender os comportamentos e atitudes políticas dos portugueses, e paralelamente, que pretendem responder aos desafios com que a democracia representativa portuguesa hoje se debate. Nesse sentido, é como se os cientistas políticos persistissem em ignorar os novos mas irreversíveis caminhos da cidadania pós-nacional (Tambini, 2001).

No contexto da política portuguesa, a leitura sequencial e fragmentada da cidadania, em parte inspirada no trabalho seminal de Marshall (1950) está longe de se encontrar ultrapassada. Esta visão comum entre diversos atores políticos portugueses subsiste entretanto a par de uma outra em que a cidadania emerge como um bem integrante e inegociável entre um conjunto de direitos fundamentais (Carvalhais 2006; 2007b)<sup>8</sup>. A ideia de que a cidadania está incompleta caso não

<sup>8</sup> Segundo T.H. Marshall, a cidadania moderna é acompanhada de uma narrativa que demonstra a sua sucessiva expansão a diferentes classes sociais, ao mesmo tempo que ocorria a sua lenta densificação através da formação de novos sedimentos, chamemos-lhes assim, de direitos individuais. Ainda nesta linha de pensamento, primeiro teriam vingado os direitos cívicos (direito à vida, direito à propriedade, direito à liberdade, direitos afinal tão caros à burguesia e a partes mais industriosas da Aristocracia inglesa) a que se juntaram os direitos políticos passivos e ativos com os quais se atinge a gloriosa Revolução Parlamentarista na Inglaterra do Século XVII e a própria invenção da Democracia Representativa, um verdadeiro "fruto da astúcia política" (Carvalhais, 2004). Só já em pleno Século XX, no pós II Guerra Mundial, a dimensão social é finalmente adicionada à cidadania em toda a plenitude - veja-se a este propósito, o trabalho fundamental de Peter Baldwin (1990) sobre a emergência do Estado Social na Europa. Outras gerações de direitos, como os direitos culturais, já não chegam a ser contempladas pela visão de Marshall que incide sobretudo sobre a caminhada histórica do trabalhador, homem, branco e europeu, como bem nota Jurgen Habermas num texto crítico de 1994. Esta concepção da cidadania como sendo constituída primeiramente por direitos cívicos e políticos, depois por direitos sociais e posteriormente por outros direitos, é, não só cronologicamente sequencial, como apela a uma ideia de fragmentação, ou seja, é como se cada dimensão da cidadania existisse independentemente da outra. Paralelamente, é esta visão fragmentada que perdura em muito do nosso senso comum e também na leitura encontrada em muitos dos atores políticos entrevistados para este estudo e em outros entrevistados em estudos anteriores (Carvalhais, 2006: 109-130). Assim, os direitos políticos surgem como

possua uma dimensão política, tem-se mostrado particularmente popular entre os líderes e representantes de associações de imigrantes, de associações de defesa dos direitos humanos, de organizações antirracismo, da Igreja Católica, dos sindicatos, e tem por esteio ético a convicção de que qualquer pessoa deve ter o direito moral de aceder (pelo menos) à esfera política no domínio local, por ser este a geografia por excelência do seu quotidiano, e a esfera de decisões que mais impacto imediato tem sobre a sua vida na sociedade que o acolhe.

Como se mostrará adiante em maior detalhe neste estudo, esta posição é também muitas vezes defendida por alguns membros de diferentes partidos políticos, o que permite considerar que a leitura integrada da cidadania não deve ser entendida como uma mera questão ideológica. Certamente mais determinante do que a marca ideológica será, pois, a existência ou não de responsabilidades governamentais no momento em que o discurso político de membros dos principais partidos com assento parlamentar e com capacidade de governação se produz.

Independentemente, porém, das posições na sociedade portuguesa quanto à relevância dos direitos políticos serem concedidos ou não a não-nacionais residentes em Portugal, deve reconhecer-se que tais direitos são parte integrante daquele que pode ser entendido como o sentido lato de cidadania - entendida não apenas como estatuto jurídico de direitos e deveres, mas também como prática (Skogen, 2010; Lawy e Biesta, 2006; Hedtke e Zimenkova, 2013). Inerentemente, justifica-se analisar o modo como os direitos políticos se expandem (ou não) à esfera de direitos fundamentais de cidadania de residentes não-nacionais a que comumente se chamam de imigrantes. E assim se enquadra também a pertinência do presente livro que procura disponibilizar uma nova reflexão e análise do tema para o contexto português.

independentes dos sociais, o que justifica porque nesta lógica, os imigrantes, ou seja, os residentes não-nacionais, podem aceder a direitos sociais, sem que tenham de aceder a outros direitos como os políticos. Em simultâneo, e como já Habermas notara, no caso dos não-nacionais, a narrativa sequencial de Marshall aparece como que invertida, ou seja, embora historicamente primeiro tenha ocorrido a conquista de direitos cívicos e políticos e posteriormente a conquista de direitos sociais, no caso dos imigrantes, comumente se aceita que o 'normal' é que primeiro conquistem os direitos sociais e depois os políticos, caso tal se venha a revelar de utilidade mútua para a sociedade de acolhimento e para os próprios imigrantes. Em contraponto a toda esta leitura, está uma outra que advoga uma leitura integrada da cidadania, ou seja, um entendimento desta como não sendo totalmente exercida e concretizada sem que haja o acesso pleno a todos os direitos que hodiernamente a integram (direitos individuais e coletivos, cívicos, políticos, sociais, ambientais, culturais).

### 3. QUESTÕES METODOLÓGICAS E CONCEPTUAIS DO ESTUDO

Os dados apresentados e analisados neste livro foram recolhidos de acordo com as opções metodológicas adotadas por todos os parceiros do projeto DivPol (Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014). No entanto, e de forma a captar melhor algumas das particularidades do contexto português - nomeadamente associadas às relações históricas entre Portugal e os países falantes de língua portuguesa, que se têm refletido na concessão de direitos políticos, nomeadamente no enquadramento legal e nos regulamentos e estatutos dos partidos políticos - foram também introduzidas outras dimensões analíticas e questões não previstas nas orientações do projeto europeu, permitindo ir ao encontro de forma mais fidedigna e rigorosa da realidade nacional.

Com o intuito de melhor captar as percepções acerca dos direitos políticos e da participação dos imigrantes em estruturas políticas, foram promovidas entrevistas individuais a cinco perfis de pessoas: (1) políticos de origem migrante (POM); (2) políticos sem origem migrante (PSOM); (3) membros de partidos e trabalhadores de partidos políticos representados na Assembleia da República com origem migrante e (4) sem origem migrante, e (5) *stakeholders* e representantes relevantes do universo das associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil.

Deve reconhecer-se que a opção pela aplicação de determinada terminologia ou, neste caso, de conceitos inerentes a perfis, nunca está isenta de crítica e de desafios metodológicos. Neste estudo, como em outros que tenham de lidar com a realidade da imigração com inerente relação histórica e colonial, surgem óbvias dificuldades decorrentes, desde logo, do facto de parte significativa da população em causa ser oriunda do espaço lusófono africano e brasileiro. Tal facto constitui em si um desafio metodológico, porque o modo como as comunidades se autodefinem não corresponde exatamente aos acantonamentos e categorizações de pertinência académica. Por outras palavras, a realidade do 'imigrante cabo-verdiano' não engloba apenas o residente legal detentor de um passaporte desse país, mas muitos outros com identidades e laços jurídicos distintos com o Estado português: naturalizados; nascidos em Portugal mas que muitas vezes se autodefinem como membros de uma comunidade imigrante; detentores de dupla nacionalidade portuguesa e

cabo-verdiana; os nascidos ainda sob a ordem colonial em Cabo Verde, mas que se definem como cabo-verdianos, e não raramente como ‘imigrantes’ apesar de em termos estritamente técnicos não o terem sido. Por outras palavras, usar um termo como “imigrante” pode ter um propósito académico que todavia não chega para aquilatar a densidade plena, o alcance político, e o significado pessoal que o termo detém na sua realidade sociológica. As nossas escolhas neste trabalho estão também elas enformadas por todas estas limitações.

Optou-se, assim, por se usar o termo ‘não-nacional’ ou nacional de país terceiro (NPT) mais em rigor - uma vez que este estudo não visa o estudo de cidadãos de Estados-membros da União Europeia - para referir a população em causa neste estudo, reservando as expressões ‘imigrante’ e comunidades imigrantes para um uso o mais próximo possível do seu sentido real, sempre que em causa estão as perceções dos sujeitos participantes neste estudo. Da mesma maneira, entendemos aqui por político de origem migrante todo aquele que, podendo ser português, se define enquanto tal ou é, ou entende ser, filho de ‘imigrantes’ independentemente do modo como cada um interpreta este termo.

As entrevistas individuais foram ainda complementadas por três *focus groups* com o intuito de reunir mais informações em situação de diálogo entre pessoas pertencentes aos mesmos cinco perfis. As entrevistas foram realizadas entre maio e dezembro de 2013 e os três *focus groups* nos dias 28 de maio e 21 e 22 de outubro de 2013.<sup>9</sup>

Complementarmente foi ainda promovido um *workshop* fechado na Assembleia da República no dia 14 de janeiro de 2014 com o intuito de apresentar os resultados empíricos preliminares do estudo aos representantes e membros dos partidos políticos representados na Assembleia da República, reunindo as suas reações e discursos acerca das perceções e direitos políticos efetivos dos imigrantes em Portugal. Nesta sessão estiveram 23 participantes - 11 *stakeholders*, 7 deputados (2 do PSD, 2 do PS, 1 do BE, 1 do PCP e 1 do CDS) e 5 membros ou trabalhadores de partidos políticos (2 do PSD, 1 do CDS e 1 do PS).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Os guiões adotados nas entrevistas individuais e sessões de *focus groups* encontram-se no anexo 1 deste livro.

<sup>10</sup> Detalhes disponíveis em [http://media.parlamento.pt/site/XIILEG/3SL/COM/12-CpECC/SEMIN%C3%81RIOS/CpECC\\_WORKSHOP\\_20140114.mp3](http://media.parlamento.pt/site/XIILEG/3SL/COM/12-CpECC/SEMIN%C3%81RIOS/CpECC_WORKSHOP_20140114.mp3)

No âmbito deste *workshop* foram reunidos sete discursos de deputados que representaram as posições dos diferentes partidos representados na Assembleia da República acerca dos direitos políticos dos imigrantes em Portugal e do seu acesso e participação nas estruturas políticas nacionais.

O quadro seguinte sintetiza o perfil das 51 pessoas (29 entrevistas individuais, 17 participantes em *focus groups* e 7 discursos de deputados proferidos no âmbito do *workshop*) que participaram no trabalho empírico deste estudo e das quais resultaram afirmações e discursos analisados e reproduzidos neste livro.

A distribuição dos entrevistados por cada perfil e/ou a filiação a partidos políticos identificada no quadro 1 foi comunicada por cada participante, quer por resposta direta a um formulário individual (anexo 1), quer por resposta a perguntas diretas feitas no final de cada entrevista. A cada participante foi ainda solicitada informação de caracterização – e.g. nacionalidade, naturalidade, filiação institucional e política, e ano de filiação num partido político, sempre que aplicável – porquanto permitiram obter variáveis contextuais relevantes relativas às demais respostas dadas pelos entrevistados.

Apesar de apenas 51 pessoas terem participado na fase de recolha empírica deste estudo, mais do dobro foi convidada a participar, tendo sido adotadas duas estratégias para angariar participantes (Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014: 8-9). A primeira estratégia baseou-se em cartas-convite formais assinadas pela então Alta-Comissária para a Imigração e Diálogo Intercultural, Rosário Farmhouse, sendo enviada uma primeira carta para a sede de cada partido político com assento na Assembleia da República e uma segunda carta para a Presidente da Assembleia da República, Assunção Esteves, entre outros deputados que a acompanharam numa visita ao Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa (CNAI / serviço de balcão único) em março de 2013. As cartas assinadas pela Alta Comissária apresentavam os principais objetivos do projeto europeu DivPol, os resultados esperados e um pedido para que os partidos políticos participassem no estudo, sinalizando uma pessoa de contacto de cada partido. Dos seis partidos políticos representados na Assembleia da República, apenas três reagiram a essas cartas e forneceram pessoas de contacto (como consequência, participaram mais pessoas desses partidos políticos no trabalho empírico).

**Quadro 1. Perfil dos Entrevistados e participantes nos Focus Groups**

Partidos Políticos representados na Assembleia da República	Perfil dos entrevistados					Participantes nos focus groups	Entrevistas individuais	Discursos de deputados no Workshop na Assembleia da República	Total	Representação dos Partidos Políticos na Assembleia da República desde 2011	
	Políticos de origem migrante (POM)	Políticos sem origem migrante (PSOM)	Membros de partidos políticos sem OM	Membros de partidos políticos com OM	stakeholders e representantes relevantes de associações					N	%
Bloco de Esquerda (BE)		1	1		1	1	2	1	<b>3</b>	8	3,5
Partido Comunista Português (PCP)		1		1	2	2	2	1	<b>5</b>	14	6,1
Partido Ecologista Verde (PEV)		1	1				2		<b>2</b>	2	0,9
Partido Socialista (PS)	2	5	2		2	4	6	2	<b>11</b>	74	32,2
Partido Social Democrata (PSD)	1	5	2	1		2	5	2	<b>9</b>	108	47
Partido Popular (CDS-PP)	1	2		1			3	1	<b>4</b>	24	10,4
Independentes / sem filiação partidária		1			16	8	9		<b>17</b>		
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>51</b>	230	100

Fonte: Oliveira, Carvalhais e Cancela (2014: 7)

Uma segunda estratégia adotada baseou-se num processo de amostragem por efeito de bola de neve e o recurso ao contacto direto com *stakeholders* e atores relevantes. Os contactos privilegiados foram usados para conseguir mais entrevistas junto de associações de imigrantes (sobretudo das comunidades imigrantes mais numerosas em Portugal ou das comunidades com direitos políticos, ou seja, brasileiras, cabo-verdianas e de outros países africanos de língua portuguesa) e de outras organizações da sociedade civil relevantes com intervenção na vertente da integração dos imigrantes em Portugal.

Importa destacar que ao longo do trabalho de terreno foram sendo identificados inúmeros participantes que, pese embora tivessem sido selecionados inicialmente para o perfil de representantes de associações de imigrantes ou atores relevantes, expressaram ter filiação partidária. Como tal, em alguns casos os entrevistados acabaram por adquirir para o estudo um duplo papel: enquanto membros de um partido, com uma determinada função na sua estrutura, e como líderes de determinada associação de imigrantes.

Em consequência, apesar de se ter procurado obter uma representação equilibrada dos partidos na distribuição de entrevistados e/ou refletir a distribuição dos mesmos partidos políticos na representação que têm na Assembleia da República, o facto é que algumas pessoas, por terem duplos papéis e por possuírem afinal uma filiação formal a um partido político que não era inicialmente do nosso conhecimento, aumentaram a representação de alguns partidos políticos na amostra (tal como é apresentado no quadro 1). De referir que nos cinco casos em que os representantes de associações de imigrantes ou de organizações da sociedade civil relevantes tinham uma filiação formal a um partido político em Portugal, verificou-se que essa filiação era a um partido de esquerda.

Foram ainda realizados alguns contactados privilegiados a vários políticos com posições anteriormente ligadas à imigração e à integração de imigrantes (e.g. ex-ministros, antigos secretários de estado e anteriores altos-comissários). Adicionalmente, um representante de cada uma das principais confederações sindicais foi também contactado e entrevistado.

Em suma, foram realizadas entrevistas entre os seis partidos políticos representados da Assembleia da República, selecionando entre interlocutores políticos principais com funções de liderança dentro dos partidos e membros dos secretariados dos partidos, com posições diversas nas estruturas internas dos mesmos. Estes entrevistados eram interlocutores com e sem antecedentes de imigração, ou seja reuniam tanto eventuais políticos imigrantes, como políticos de origem migrante e políticos sem origem migrante.

No total, participaram 29 interlocutores políticos ativos - 16 entrevistas a PSOM, 4 a POM, 6 a membros de partidos com origem migrante e 3 a membros de partidos sem origem migrante. Entre os interlocutores políticos sem antecedentes de imigração (PSOM) também foram entrevistados 4 interlocutores-chave, que foram selecionados com base em funções políticas importantes anteriores diretamente ligadas a assuntos de imigração. Além disso, foram ainda realizadas 21 entrevistas a *stakeholders* relevantes.

Os dados empíricos recolhidos neste estudo foram complementados por uma análise do enquadramento legal e institucional que enquadra os direitos políticos dos imigrantes em Portugal, o que contemplou uma caracterização do sistema político e eleitoral nacional e uma análise dos pré-requisitos de acesso a direitos políticos e de acesso aos partidos políticos.

#### **4. ESTRUTURA DO ESTUDO**

O presente estudo do Observatório das Migrações desenvolve-se a partir de quatro grandes capítulos que se complementam entre si. No primeiro capítulo analisa-se a *estrutura de oportunidades* do contexto português inerente ao acesso dos imigrantes a direitos políticos. Caracterizam-se, pois, os recursos políticos que os migrantes podem - à luz do enquadramento legal e institucional em vigor - mobilizar em Portugal. Neste âmbito é caracterizado o enquadramento legal nacional que define diferentes capacidades eleitorais ativas e passivas aos diversos cidadãos residentes em Portugal, e são analisados os direitos políticos dos imigrantes à luz dos estatutos dos partidos políticos nacionais.

No segundo capítulo analisa-se a relação entre os imigrantes e os partidos políticos em Portugal, elencando a presença dos imigrantes nos partidos políticos, estruturas parlamentares, debates políticos e na agenda partidária. Este capítulo confronta as regras (caracterizadas no capítulo anterior) com as práticas dos partidos políticos em relação à presença de imigrantes nas suas estruturas, analisado a atenção que é dada aos assuntos de imigração nas suas agendas (eleitorais), à integração de políticos imigrantes (PI) e/ou políticos de origem migrante (POM) nas listas de candidatos às eleições autárquicas, e, por fim, às suas parcerias e *networking* com interlocutores civis próximos de comunidades imigrantes e de minorias étnicas.

O terceiro capítulo apresenta os principais resultados empíricos recolhidos nas entrevistas individuais e nos *focus groups*. O capítulo realça diferentes perceções dos entrevistados acerca da participação e representação política dos imigrantes em Portugal. Este capítulo procura captar e confrontar os padrões normativos dos entrevistados (como deveria ser a realidade) e as suas interpretações sobre o enquadramento legal no que se refere à cidadania política dos imigrantes tal como é na atualidade. Isto inclui opiniões sobre a presente diferenciação entre direitos eleitorais passivos e ativos, bem como sobre a relação entre a concessão desses direitos aos imigrantes e o princípio constitucional de reciprocidade. Por último, analisa as perceções dos interlocutores sobre as formas como diferentes comunidades imigrantes se parecem relacionar com os seus direitos políticos quando os têm ou sobre a ideia de ter acesso a estes. Neste capítulo, as perceções dos políticos ativos ou dos membros dos partidos e as perceções de *stakeholders* importantes ou de líderes de associações de imigrantes serão analisadas em separado.

Um dos subcapítulos do capítulo 3 analisa ainda as principais perceções dos *stakeholders* entrevistados para a finalidade deste projeto e/ou dos vários interlocutores da sociedade civil, nomeadamente confederações sindicais, Igreja Católica, associações de imigrantes e entidades que lidam de perto com assuntos das migrações, como é o caso da representação portuguesa da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Analisa-se aí a forma como estes interlocutores entendem a abordagem dos partidos políticos em relação à imigração em Portugal, e a participação política dos imigrantes e de pessoas com antecedentes de imigração como eleitores,

militantes ou membros ativos de estruturas políticas. Analisa-se também as percepções destes interlocutores sobre o tipo de envolvimento que os “imigrantes” parecem ter com a vida política, ou seja, se são ou não ativos.

Finalmente neste terceiro capítulo analisa-se também quem, na ótica dos participantes, parece representar melhor os imigrantes em Portugal ou quem, em seu entender, deveria (poder) ter essa responsabilidade. Consideram-se ainda as respetivas opiniões sobre as relações que as associações/instituições têm com a vida política, em termos de promoção da integração política dos imigrantes, bem como os seus pontos de vista na forma como a sociedade civil (nomeadamente através do associativismo) contribui ou deveria contribuir para aprofundar a integração política dos imigrantes.

O estudo conclui com a identificação de alguns dos principais obstáculos e oportunidades inerentes à diversidade cultural e étnica nos partidos políticos em Portugal. Da reflexão sobre tais obstáculos e oportunidades resulta no capítulo conclusivo a apresentação de um conjunto de recomendações políticas, suscitadas desde logo pelos próprios participantes neste estudo.



## **CAPÍTULO 1.**

# **IMIGRANTES EM PORTUGAL: QUE DIREITOS POLÍTICOS?**

Este primeiro capítulo do livro procura enquadrar a experiência migratória portuguesa e o perfil dos imigrantes acolhidos no país, na realidade formal e política dos direitos políticos dos imigrantes. O enquadramento legal nacional, que define capacidades eleitorais ativas e passivas a diferentes cidadãos residentes em Portugal, e a lei que enquadra os partidos políticos e os seus estatutos, definem importantes pré-requisitos que importam analisar pelas oportunidades ou obstáculos que definem à participação e representação política dos imigrantes.

Pretende-se, assim, neste capítulo caracterizar a *estrutura política de oportunidades* de Portugal, enquadrando assim alguns dos determinantes formais que promovem ou inibem a participação política dos imigrantes que residem no país, conforme discutido por Oliveira e Carvalhais (no prelo). O conceito de *estrutura política de oportunidades* tem sido aplicado à partição política de imigrantes por diversos autores (Koopmans, 1999; Koopmans e Stahman, 2000; Schover and Vermuelen, 2005; Bird, 2005). Para Bird, por exemplo, o conceito realça o “degree of openness or accessibility of a given political system for movement initiators” (Bird, 2005: 428).

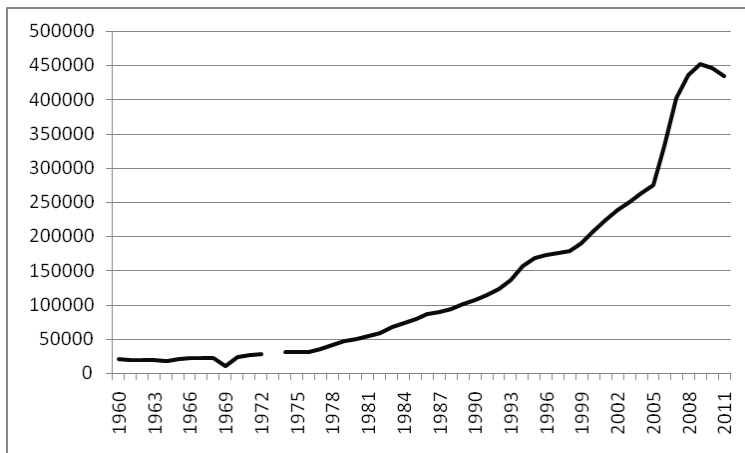
### **1. SÍNTESE DO PERFIL MIGRATÓRIO DE PORTUGAL**

Com uma vasta experiência de emigração (que ainda hoje persiste), e que ao longo da história trouxe importantes consequências demográficas, Portugal viu-se repentinamente no final do séc. XX, apontado pelos meios académicos internacionais como um dos mais jovens exemplos de país de emigração. Portugal apresentou saldos migratórios negativos até meados da década de 1970, oscilando depois essa tendência nas décadas que se seguiram, mostrando apenas de forma estável saldos migratórios positivos entre 1993 e 2010. A partir de 2011 Portugal volta a ter mais emigração do que imigração, retomando por isso nos últimos anos saldos migratórios negativos (Oliveira e Gomes, 2014: 29).

A emergência do fenómeno migratório em Portugal surge no período imediatamente a seguir ao 25 de abril de 1974, associado ao processo de descolonização e ao movimento de retorno de portugueses residentes nas ex-colónias. Na década de 1970 e 1980, os fluxos de imigração eram maioritariamente não qualificados e oriundos de países africanos de língua portuguesa (PALP), com quem Portugal mantinha e mantém ligações históricas e culturais com origem na anterior experiência colonial.

Com a década de 1990, o ciclo de imigração diversifica-se, não só porque Portugal aumentou a procura de mão-de-obra estrangeira, como também porque se torna num destino mais atrativo em resultado da sua entrada na União Europeia. Neste sentido, a população imigrante de Portugal, sendo ainda sobretudo constituída por cidadãos oriundos dos PALP, integrados essencialmente nos setores da construção e da limpeza, começa também a incluir profissionais oriundos da Europa Ocidental, dos EUA (numa proporção menor) e do Brasil. No final dos anos 1990, verificam-se ainda novos fluxos de imigração, sobretudo vindos da Europa de Leste, e que pela sua expressão duplicaram assim em poucos anos a população imigrante no país, contribuindo para a diversificação do perfil educativo e profissional dos imigrantes e para uma maior dispersão pelo território nacional.

**Gráfico 1. População estrangeira com residência legal em Portugal**



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O gráfico 1 resume a tendência de contínuo crescimento da população estrangeira com residência legal em Portugal, marcada entretanto por uma ligeira quebra a partir de 2010.

Com a chegada da crise económico-financeira a partir de 2008, consideravelmente agudizada de 2010 em diante, os fluxos imigratórios para o país diminuíram. Assim, pela primeira vez desde 1980, em 2010 registou-se uma diminuição da população estrangeira com título legal de residência: de 451.742 residentes em 2009 para 443.055 residentes em 2010. A tendência de diminuição não abrandou entretanto, com o ano de 2011 a ficar abaixo do total de 2008 (434.708 contra 436.020 em 2008), 2012 a registar 414.610 residentes e 2013 a ficar-se pelos 401.320 residentes (abaixo dos valores totais de 2007). Parece assim confirmar-se a menor atratividade de Portugal na captação de fluxos imigratórios. Simultaneamente, o número de efetivos estrangeiros residentes legais tem sido também afetado, quer pelo impacto (desde 2006) das concessões de nacionalidade portuguesa - entre 2007 e 2013 perto de 270 mil estrangeiros adquiriram a nacionalidade portuguesa (Oliveira e Gomes, 2014: 164-171) -, quer pela saída de antigos residentes que perante a situação económica portuguesa optaram pela busca de novos destinos de migração ou pelo retorno aos seus países de origem. O caso mais evidente é sem dúvida o da comunidade brasileira que de uma população recorde de 119.363 residentes legais em 2010, se ficou pelos 92.120 em 2013, correspondendo à população estrangeira que mais procurou o programa de retorno voluntário ao país de origem nos últimos anos - em 2012 representaram 86% dos beneficiários desse programa (Oliveira e Gomes, 2014: 47-48).

Apesar da população estrangeira em Portugal ainda não ter atingido as proporções observadas em países da Europa Ocidental - de acordo com os dados dos Censos de 2011, os estrangeiros representavam apenas 3,7% do total de residentes -, a fixação de imigrantes apresentou novos desafios. Durante as últimas três décadas, Portugal teve de adaptar-se - e continua a fazê-lo - a esta nova realidade. A nível de política pública, são facilmente identificadas inúmeras alterações no contexto normativo. Importantes medidas e programas de integração começaram a ser também implementados. Como consequência, apesar de ter uma experiência de imigração recente, Portugal tem sido reconhecido nos últimos anos em vários relatórios internacionais como sendo promotor das melhores

políticas de integração de imigrantes, com várias medidas e programas a serem apontados como exemplos de boas práticas (e.g. MIPEX, 2011; OIM, 2010; UNDP, 2009). Esse reconhecimento internacional é uma consequência da forma como o conceito de *integração* tem sido incorporado na política portuguesa, baseada numa perspetiva holística, com uma abordagem em governação integrada (*whole-of-government*), e em que as comunidades imigrantes são também mobilizadas para participar (Oliveira, 2012).

No entanto, estes bons resultados em classificações e estudos internacionais sobre políticas de integração não são plenamente extensíveis aos direitos eleitorais ou às liberdades políticas. De facto, e de acordo com o *Índice de Políticas de Integração de Migrantes* (MIPEX, 2011), com base na análise das políticas desenvolvidas em 31 países, embora Portugal seja o segundo país com as melhores políticas de integração para imigrantes, mostra-se menos eficaz em matéria de direitos políticos, ocupando a sétima posição na participação política dos imigrantes. Como será analisado pormenorizadamente no presente estudo, a este resultado não é alheio o sistema existente que permite que os estrangeiros votem (e sejam eleitos em alguns casos) a nível local com base apenas no *princípio de reciprocidade*, o que tem provado ser menos eficaz para a integração política de todos os estrangeiros residentes.

O *princípio da reciprocidade*, que se baseia na condição de conceder direitos políticos apenas aos nacionais de países onde os mesmos direitos são concedidos a emigrantes portugueses residentes nesses territórios, foi integrado na própria Constituição da República Portuguesa essencialmente para proteger os emigrantes portugueses. Assim a experiência migratória portuguesa – dominada pela emigração até meados da década de 1980, retomando novamente essa tendência nos últimos anos – parece ter determinado o próprio enquadramento jurídico inerente à concessão de direitos políticos. Importa analisar, porém, os efeitos deste enquadramento nos imigrantes que se encontram em Portugal. Concretamente, deve analisar-se qual o grau de sobreposição entre as nacionalidades imigrantes residentes em Portugal e as nacionalidades com direito de voto por existir protocolo de reciprocidade, e/ou como tem evoluído a taxa de cobertura do direito de voto no país.

## **2. REALIDADE FORMAL E POLÍTICA DOS DIREITOS POLÍTICOS DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL**

### **2.1. Breve contextualização do sistema político português**

A democracia portuguesa e o seu sistema partidário têm uma história muito recente quando comparada com a história de outros Estados europeus. Na verdade, grande parte do século XX ficou marcada pelo Estado Novo, que haveria de terminar apenas em 1974, após o golpe militar de 25 de abril, lançando-se assim as bases de uma profunda (e talvez nunca completa) revolução social, política e cultural no país. Para alguns autores esta revolução portuguesa, que culminou na transição e consolidação da democracia no país, marcou o início da terceira vaga da democratização no mundo (Huntington, 1991: 3-4).

No que toca em concreto ao sistema político português, as mudanças não poderiam ser mais profundas. Bastará para tanto lembrar que até 1974, o sistema partidário em vigor (aqui entendido como subsistema do sistema político em sentido lato) era o do partido único, contando apenas com o Partido Comunista Português (PCP), fundado em 1921, como única oposição mas obviamente ilegal, isto é, operando na clandestinidade como força de resistência (Bruneau, 1997: 5). O Partido Socialista (PS), foi fundado já na fase final do regime autoritário (a 19 de abril de 1973), ainda que a sua existência não fosse legalmente reconhecida. Depois da Revolução de abril surgiram o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Popular (CDS-PP), respetivamente a 6 de maio e a 19 de julho de 1974. Mais recentes na história democrática são o Partido Ecológico os Verdes, fundado em 1982 e o Bloco de Esquerda, fundado em 1999. Nota-se, pois, que o sistema partidário português tem datas distintas que marcam a sua evolução e consolidação. Os partidos portugueses, acabam no seu conjunto por definir a personalidade do nosso sistema partidário, o qual pode ser definido, grosso modo, como um sistema multipartidário de partidos de âmbito nacional, que se assumiram desde a sua génese como instituições de natureza centralizadora, isto é, estreitamente ligadas a processos internos de desenvolvimento *top-down* (Jalali, 2007: 26). Ao contrário de outros contextos europeus, no sistema Partidário Português não há partidos

de natureza local ou regional, uma vez que a Constituição da República o proíbe. Ainda assim a menor riqueza e diversidade da democracia local são de certo modo mitigadas pela possibilidade de formação de listas de cidadãos independentes sem filiações partidárias, as quais se podem apresentar às eleições autárquicas.

Nas últimas décadas, os votos têm-se centrado essencialmente em dois partidos: o Partido Socialista (PS, centro-esquerda) e o Partido Democrata Social (PSD, centro-direita), o que determina que o sistema, sendo multipartidário, reúne também características que o aproximam de um sistema bipartidário, já que a alternância do poder se concentra essencialmente em dois grandes partidos. No entanto, hesitamos em considerar o sistema político português como bipartidário *toutcours* já que neste têm surgido governos de coligação, essencialmente situados no centro-direita. Além disso, a composição parlamentar tem contado com a constante presença de pelo menos cinco partidos (PS, PSD, CDS-PP, PCP e PEV), e desde 2002, de seis, com a entrada do Bloco de Esquerda. Em todo o caso, em consonância com o defendido por inúmeros autores (e.g. Lobo, 1996; Magone, 1999; Freire, 2006), deve realçar-se que o sistema tem vindo a evoluir para um sistema maioritário, talvez parcialmente explicado, como o assinala Gschwend (2007), pela aposta do eleitor no voto estratégico.

Desde 2011, verifica-se uma maioria de centro-direita na Assembleia da República: o PSD (108) e o CDS-PP (24). Os outros partidos com deputados eleitos são o PS (74), o PCP (14), o BE (8), o PEV (Partido Ecologista “Os Verdes”, que elegeu 2 deputados em coligação com o PCP).

No que respeita ao sistema de governação, Portugal possui um sistema semipresidencialista (Lobo, Pinto e Magalhães, 2012), pelo facto de reunir características compagináveis quer com o sistema presidencialista (e.g. o sufrágio universal direto do Chefe de Estado), quer com o sistema parlamentarista (e.g. um parlamento constitucionalmente proclamado como sede formal do Poder, aí se concentrando grande parte do Poder Legislativo). O Chefe de Estado (Presidente da República, PR) é eleito por sufrágio universal direto e secreto pelo período de cinco anos (com um máximo de dois mandatos consecutivos).

A Assembleia da República (AR), a casa parlamentar, é por sua vez, eleita por sufrágio universal direto e secreto, por um período de quatro anos. Para a eleição, os partidos políticos apresentam listas fechadas em 20 distritos eleitorais de dimensão variada (de dois assentos até 45). A conversão de votos em assentos parlamentares baseia-se no princípio de representação proporcional (com aplicação do Método D'Hondt).

Quanto ao Executivo, é liderado pelo Primeiro-Ministro (PM) que é por sua vez nomeado pelo PR. A prática seguida é a de o PM nomeado coincidir com o líder do partido mais votado em eleições legislativas. Não tendo o PR a obrigação formal de nomear o líder do partido vencedor para PM, a prática política determina porém que assim seja, isto porque na perspetiva, quer da classe política, quer dos eleitores, as eleições legislativas são percebidas como uma competição não só entre partidos pela conquista da maioria parlamentar, mas também uma competição entre candidatos ao cargo de Primeiro-Ministro.

No que se refere à organização administrativa do Estado, Portugal é um estado unitário centralizado, registando alguma descentralização administrativa ao nível regional e local, e que não deverá em todo o caso ser confundida com a existência em paralelo de um Poder Local diretamente legitimado pelo povo (artigo 237º da Constituição). De referir ainda um aspeto interessante da identidade administrativa de Portugal que se prende com a existência de um fenómeno de descentralização regional circunscrito às regiões autónomas dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Estas regiões contam com o seu próprio Parlamento e Governo, e têm alguns poderes de autonomia. No entanto, e para efeitos deste projeto, estas regiões não serão relevantes uma vez que possuem pequenas comunidades de imigrantes, o que as torna estatisticamente de menor interesse para este trabalho. Em Portugal Continental, onde vive a maioria dos imigrantes, existem apenas dois níveis de concorrência política: o nível central/nacional, já descrito, e o nível local.

A nível local, há atualmente 308 municípios, cada um liderado por um Presidente de Câmara. De acordo com os dados dos Censos de 2011, a população média por município é de 34.276 habitantes. No entanto, verificam-se grandes diversidades populacionais nos municípios: cerca de

115 municípios têm menos de 10.000 habitantes, e apenas 25 municípios têm 100.000 ou mais habitantes. Os municípios são compostos por Freguesias, que também elegem os seus líderes (os Presidentes de Junta). Atualmente há 4.260 freguesias, com uma média de 2.479 habitantes. Uma vez mais, este número médio esconde uma grande discrepância local, uma vez que 1970, ou seja aproximadamente metade das freguesias, têm menos de 1.000 habitantes, enquanto apenas 230 freguesias contam com mais de 10.000 residentes. Normalmente, são as freguesias urbanas e as que se encontram nos subúrbios das maiores cidades as que concentram mais população, contrastando no extremo oposto com as que se encontram nas áreas rurais e em torno das cidades do interior do país. Ainda assim, algumas freguesias mais antigas dos centros urbanos apresentam também uma assinalável decadência demográfica.

## **2.2. Proteção jurídica e institucional dos direitos dos imigrantes**

Depois de caracterizado de forma sucinta o sistema político português, em particular no que se reporta ao seu sistema partidário e ao seu sistema de governação, e tendo sido identificada a categoria do Estado Português em matéria de organização político-administrativa, segue-se outra secção que nos merece a maior atenção. Trata-se de apresentar aqueles que podem ser amplamente entendidos como os principais alicerces normativos e institucionais em que assenta o grande edifício dos direitos de cidadania dos estrangeiros em geral, e também de todos quantos, independentemente da sua relação jurídica com o Estado português, possuem pelas suas pertenças étnicas uma especial vulnerabilidade social e cultural, clamando por proteção contra potenciais atos discriminatórios de racismo e de xenofobia.

### **2.2.1. Fundamentos normativos**

#### *a) Constituição da República*

Entrada em vigor em 1976 durante o período pós-revolucionário e revista em diversas ocasiões (sete vezes, a última das quais em 2005), a Constituição postula no n.º 1 do art.º 15º, que “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão

*sujeitos aos deveres do cidadão português.*” Esta igualdade de tratamento à luz dos direitos e dos deveres constitucionalmente consignados aos cidadãos portugueses (tal como referido no n.º 1 do art.º 12º) aparece em plena harmonia com o n.º 2 do art.º. 16º, que declara que “Os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.” (Canotilho e Moreira, 2003: 17). Parece claro, portanto, que os direitos fundamentais pertencem necessariamente tanto a nacionais como a não nacionais residentes em solo português. Estas condições inclusivas parecem também incluídas no n.º 2 do art.º. 13º, que declara:

*Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*

Também na Constituição, podemos encontrar o n.º 4 do art.º. 46º, que proíbe a existência de organizações racistas ou fascistas. Esta norma poderá parecer apenas indiretamente relacionada com residentes não nacionais e imigrantes em geral, mas, de facto, é de grande importância tendo em conta a forma como os estrangeiros são particularmente vulneráveis a atitudes racistas e xenófobas, quer como resultado dos seus antecedentes étnicos/raciais visivelmente diferentes, quer como resultado de serem simplesmente estrangeiros, ou como um resultado de ambas as condições.

O primeiro parágrafo do art.º. 49º da constituição também sublinha que todo o cidadão que atinja os 18 anos de idade adquire o direito de voto, salvo em situação de incapacidades previstas na lei. É importante reconhecer, porém, como alguns autores o têm feito (Silva, 2004: 25; Oliveira *et al.*, 2014: 16), que ao princípio de equiparação entre cidadãos nacionais e estrangeiros e ao princípio da igualdade, definidos na Constituição Portuguesa, estão previstas quatro exceções: (1) os direitos políticos; (2) o exercício de funções públicas sem natureza predominantemente técnica; (3) os direitos reservados pela Constituição aos cidadãos portugueses; e (4) os direitos reservados por lei aos cidadãos portugueses (a detalhar no subcapítulo 2.3.).

### *b) Código Penal*

Pese embora esteja previsto no enquadramento português o direito de associação e de constituição de grupos e movimentos sociais, a criação de organizações fascistas é estritamente proibida segundo a Lei n.º 64/78, de 6 de outubro, tendo o Tribunal Constitucional o direito de declarar qualquer organização deste tipo como ilegal. Embora esta lei só se aplique especificamente a organizações fascistas, o art.º 240º do Código Penal permite expandir a restrição a todas as entidades racistas, declarando também a criação de organizações racistas como um crime punível por lei, bem como a participação nas suas atividades ou prestar-lhes assistência de qualquer espécie.

O Código Penal prevê ainda outras disposições legais para evitar ofensas aos direitos humanos em Portugal. O seu art.º 239º, por exemplo, define e proíbe o genocídio, o incitamento e conspiração para o cometer e o art.º 240º pune a discriminação por motivos de raça ou de religião. Ainda ao abrigo da alínea f) do n.º 2 do art.º 132º sobre homicídio, prevê-se que quaisquer motivações raciais, religiosas ou políticas que levem ao assassinato são consideradas circunstâncias agravantes de punição.

### *c) O Código Civil*

Complementarmente o Código Civil explicita no seu art.º 483º o princípio geral da responsabilidade civil, ao declarar no seu ponto 1:

*“Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.”*

A enunciação deste princípio geral, permite a possibilidade de uma vítima de discriminação invocar a responsabilidade civil de um infrator e exigir uma indemnização. Saliente-se que o Código Civil reforça igualmente a importância da igualdade de direitos, ao estabelecer no seu artigo 14º, ponto 1 que:

*“Os estrangeiros são equiparados aos nacionais quanto ao gozo de direitos civis, salvo disposição legal em contrário.”*

#### d) A Lei da Nacionalidade

Pese embora os direitos dos estrangeiros, nomeadamente os políticos, estarem previstos no enquadramento nacional, esses podem ser mais amplamente salvaguardados e alargados através do acesso à cidadania portuguesa. Neste âmbito torna-se relevante considerar o enquadramento de acesso à cidadania nacional.

A nova Lei da Nacionalidade (Lei n.º 2/2006, de 17 de abril, em vigor desde 15 de dezembro de 2006), e em particular o seu regime de naturalização é, pois, um caso que deve ser destacado no quadro legal do país. Este enquadramento, e os seus pré-requisitos alterados em 2006, têm sido amplamente reconhecidos em avaliações internacionais como exemplos de excelentes práticas de integração, tendo obtido o 1º lugar em comparação direta com 31 países no último Índice de Políticas de Integração de Imigrantes – MIPEX (2011).

Esta lei, aprovada sob forte consenso político, com 91% dos votos a favor no Parlamento e nenhum contra, traduz uma forma bastante avançada de cidadania que ganha um caráter de *jus soli*, sem todavia perder o caráter do *jus sanguini* anterior, conjugando assim uma resposta aos desafios migratórios do país que mantém a integração e os laços com da Diáspora, mas respondendo também às necessidades dos “novos cidadãos” imigrantes e seus descendentes residentes em Portugal. De facto, pese embora Portugal prosseguir com a sua tradição histórica centrada no *jus sanguinis*, foi considerado fundamental promover uma lei de nacionalidade que fosse mais abrangente e mais integrante por via do *jus soli*, como forma de melhorar desde logo a situação dos descendentes de imigrantes nascidos em Portugal, permitindo-lhes assim tornarem-se cidadãos portugueses através de vários canais. Esta nova lei assenta num entendimento político sobre a importância de libertar estes cidadãos das restrições legais que os impediam de um uso pleno da cidadania, protegendo-os desta forma de situações potencialmente abusivas associadas à falta dos direitos de cidadania contida na legislação original.

A Lei da Nacionalidade de 2006 aumentou os critérios de atribuição e aquisição de nacionalidade, com o reforço do princípio do *jus soli*, através do reconhecimento da cidadania aos indivíduos

que possuam uma forte ligação a Portugal:

- Atribuição de nacionalidade portuguesa de origem a indivíduos nascidos em território português, filhos de pais estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência aquando do nascimento da criança;
- Atribuição de nacionalidade portuguesa de origem a indivíduos nascidos em território português, filhos de pais estrangeiros que não se encontrem ao serviço dos seus países, se a criança declarar querer ser portuguesa, e se pelo menos um dos progenitores aqui tiver residência legal há, pelo menos, 5 anos;

A lei portuguesa determina também que todos os indivíduos nascidos em território nacional, que não possuam qualquer outra nacionalidade, são portugueses de origem – n.º 1 do art.º 1º da Lei n.º 2/2006 e alínea c) do art.º 3º do Decreto-lei n.º 237-A/2006. No espírito desta disposição encontra-se a ideia de cidadania como um direito humano básico e da falta de cidadania como sendo uma condição a ser totalmente evitada<sup>11</sup>; estabelecendo-se ainda a rejeição de toda e qualquer instrumentalização da cidadania como forma de exercício do poder do Estado sobre o indivíduo. Esta ideia está firmemente implementada na Constituição democrática de 1976, na qual, como observam Piçarra e Gil:

*“a perda de cidadania deixa de poder ser utilizada pelo estado como um meio de punir uma pessoa por não possuir uma ligação com a comunidade portuguesa ou por não ter sido leal ao estado”* (2009: 9).

Desde 1976, a perda voluntária da nacionalidade portuguesa implica, portanto, a existência concomitante da *dupla cidadania*, para que o indivíduo possa permanecer ligado a uma cidadania em caso de perda voluntária da cidadania portuguesa. E isso foi tornado possível porque a lei é tolerante sobre a dupla cidadania, uma característica que se mantém até hoje<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Portugal, note-se, ratificou apenas em 2 de Outubro de 2012 a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961.

Mas é importante analisar o novo regime de naturalização já mencionado. De facto, como Carvalhais (2010: 15) observa “de todas as formas ou meios de aquisição da cidadania após

o nascimento, a naturalização é de longe o mais relevante. A naturalização nunca é um procedimento automático, mas uma resultante da vontade do sujeito, isto é, de uma expressão da intenção do indivíduo que deseja aceder à nacionalidade. Isso dá à naturalização um significado político especial, pois, afinal, passa sobretudo pela escolha individual em adotar uma dada comunidade nacional.”

A grande novidade da nova lei em relação à naturalização foi a introdução de um *direito subjetivo à naturalização geral* para os menores nascidos em Portugal de pais estrangeiros, relativamente à observância dos seguintes requisitos: não terem sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos (alínea d) do art.º 6º); demonstrem conhecimentos suficientes da língua portuguesa (conforme regulamentado pela Portaria n.º 1403-A/2006); e desde que no momento do pedido tenham concluído o primeiro ciclo do ensino obrigatório (de quatro anos) *ou*, em alternativa, que um dos pais tenha residido legalmente em Portugal por um período de cinco anos anteriores ao pedido (alíneas a) e b) do n.º 2 do art. 6º).

Verifica-se também o reconhecimento de um direito subjetivo à naturalização dos estrangeiros, na sequência do cumprimento dos requisitos enunciados no n.º 1 do art.º 6º: ser legalmente emancipado ou ser maior de idade; residir legalmente no país há 6 anos; ter conhecimentos suficientes da língua portuguesa; ter um registo criminal limpo de condenações por crimes puníveis com penas de prisão de três ou mais anos.

Tudo isto revela uma diferença importante em relação à lei anterior (Lei n.º 37/81, n.º 1 do art.º 6º), sendo que não é feita agora referência à necessidade de comprovação da existência de meios de subsistência ou da existência de uma ligação à comunidade portuguesa. A exigência de idoneidade

**12** Segundo Carvalhais, a dupla cidadania não foi tornada explícita na Lei n.º 37/81, deduzindo-se facilmente porém a sua presença através da leitura do art.º 27º sobre o conflito entre as nacionalidades portuguesa e estrangeiras, aí se declarando que se alguém tiver uma ou mais nacionalidades e uma delas for portuguesa, apenas esta é relevante face ao sistema jurídico português. Logo, nada se menciona sobre se as outras nacionalidades deverão ser abdicadas ou que a nacionalidade portuguesa não possa coexistir simultaneamente com outras nacionalidades, daqui se deduzindo a aceitação implícita de situações de dupla nacionalidade. Entretanto e com a nova legislação, fica explícito no art.º 8º da Lei 2/2006 que: “Perdem a nacionalidade portuguesa os que, sendo nacionais de outro Estado, declarem que não querem ser portugueses.” Isto significa, portanto, que a perda da nacionalidade portuguesa depende da vontade do indivíduo e não de incompatibilidades jurídicas com outra nacionalidade (Carvalhais 2010: 14).

também foi eliminada do presente enquadramento, sendo substituída pela necessidade de um registo criminal limpo sob determinadas especificidades.

É importante notar ainda que a segunda geração de imigrantes nascidos em Portugal de pais estrangeiros pode também aceder à nacionalidade por naturalização se tiverem residido regularmente em Portugal, independentemente do seu estatuto legal de residência, durante dez anos anteriores ao seu pedido. Neste caso, porém, o indivíduo não tem um direito subjetivo à naturalização, o qual fica sob o poder discricionário do Estado. Estas mudanças, juntamente com outros ajustes, revelam um reforço significativo do *jus soli*<sup>13</sup>, e justificam o motivo pelo qual a lei tem sido tratada como uma das mais liberais no contexto europeu (MIPEX, 2011).

No entanto, como lei concebida para cumprir também as normas europeias em matéria de nacionalidade (*Convenção Europeia sobre a Nacionalidade*), a nova lei reforçou o seu compromisso com o princípio constitucional da não-discriminação, o que levou ao eliminar das disposições especiais que antes salvaguardavam uma discriminação positiva a cidadãos de Países de Língua Oficial Portuguesa<sup>14</sup>.

**13** Chamamos a atenção ainda para a avaliação de Piçarra e Gil que sustenta que os requisitos de cidadania atuais “podem ainda ser descritos como um sistema misto de aquisição no momento do nascimento, com uma predominância do *jus sanguinis*” (2009: 15).

**14** O cenário anterior deverá ser interpretado no contexto mais amplo da “reconstrução pós-colonial de Portugal”, que “gira em torno da manutenção de laços especiais com os povos das ex-colónias com os quais Portugal partilha traços culturais, como a língua, a religião e outros” (Jerónimo e Vink 2011, 112). Pese embora o seu espírito poder agora ser entendido como conflituante com o espírito do Direito Europeu que vai no sentido de desapoiar quaisquer formas de discriminação positivas ou negativas no acesso à nacionalidade, parece-nos que qualquer alteração ao regime mais favorável de direitos para as comunidades de expressão lusófona, deveria ter sido no mínimo objeto de maior atenção política (ainda que no contexto de um debate desapassionado) desde logo porque nem todos os países europeus parecem ter seguido tão afincadamente a necessidade de alterar os regimes especiais que mantinham e mantêm no tratamento das comunidades com as quais existe um legado de relações históricas.

Quanto a outras alterações relevantes, é importante ressaltar que a competência em matéria de nacionalidade transitou agora para o domínio do Ministério da Justiça. No contexto da nova lei da nacionalidade, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) passa a ser chamado apenas para a elaboração de pareceres concordantes não-vinculativos sobre os pedidos de naturalização que podem agora ser apresentados em qualquer conservatória do registo civil.

A passagem da competência relativa às naturalizações do Ministério da Administração Interna (MAI) para o Ministério da

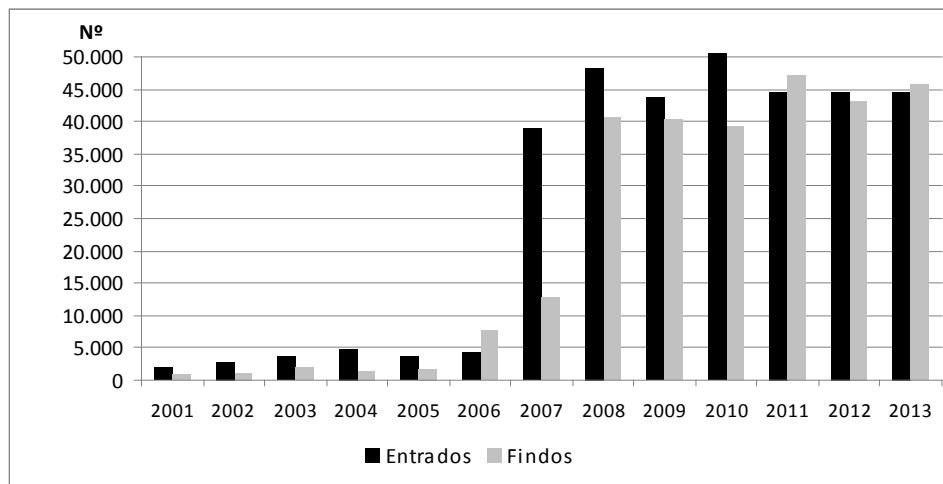
Justiça tem um importante significado político e social. As organizações de direitos pró-imigrantes frequentemente chamavam a atenção para o facto de manter as questões relativas à aquisição de nacionalidade por estrangeiros no âmbito do Ministério da Administração Interna, e mais especificamente sob o controlo do SEF que é uma força policial, constituir um sinal negativo que revelava como o Estado via os potenciais novos cidadãos - não como tal, mas como estrangeiros tratados pelos instrumentos de segurança interna. Em vez disso, era defendido que as aquisições de nacionalidade deveriam estar sob a alçada do Ministério da Justiça, uma vez que é este, afinal, o ministério responsável para qualquer outro cidadão português que possa ter problemas com a sua nacionalidade.

Por fim, também vale a pena mencionar a redução significativa da burocracia inerente ao enquadramento em vigor desde 2006, já que a residência legal para fins de naturalização ou atribuição de nacionalidade pelo nascimento, pode ser provada por qualquer título de residência válido e não exclusivamente por autorizações de residência, tal como acontecia desde a Lei n.º 25/94. Em algumas situações, o enquadramento prevê ainda outros meios de prova de anos de residência em Portugal (e.g. frequência ininterrupta no sistema escolar, provas documentais de não se ter ausentado do país)

Estas mudanças legais tiveram como efeito um impacto muito significativo no aumento de pedidos e aquisições de nacionalidade portuguesa desde 2006. Em 2006 deram entrada 4.149 processos de pedido de concessão de nacionalidade portuguesa, passando esse valor para 38.864 em 2007 (vd. gráfico 2). O ano de 2010 correspondeu, até à data, ao ano onde deram entrada mais pedidos de cidadania portuguesa (50.900), tendo se verificado a partir desse ano uma ligeira desaceleração do número de solicitações, verificando-se em 2013 a entrada de 44.610 processos. Importa destacar que entre 2007 e 2013 cerca de 268.831 estrangeiros se tornaram 'novos cidadãos portugueses'. O novo enquadramento também trouxe melhorias na taxa de indeferimento dos pedidos de nacionalidade portuguesa - entre 2007 e 2012 a taxa de indeferimentos não foi além dos 7% (o que representou 12.078 recusas de concessão de nacionalidade portuguesa), quando que a taxa de indeferimento entre 2001 e 2006 atingiu a média de 30%. Complementarmente verifica-se que

enquanto entre 2001 e 2006 apenas 14.865 cidadãos adquiriram a nacionalidade portuguesa, entre 2007 e 2012 esse valor ascende aos 223.231 “novos cidadãos” (Oliveira e Gomes, 2014: 164-171).

**Gráfico 2. Processos entrados e diferidos de concessão de Nacionalidade Portuguesa, entre 2001 e 2012**



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Conservatória dos Registos Centrais (cit. in Oliveira e Gomes, 2014: 166)

Como Healy assinala, na nova Lei “os procedimentos para a atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa são muito mais claros e compreensíveis” (2011: 39). Healy observa também que “o número de pedidos rejeitados é relativamente baixo – embora esse número não inclua potenciais candidatos que tenham desistido do processo por várias razões antes da sua finalização” (2011: 40).

Tendo em conta que as possibilidades de participação política disponíveis para os estrangeiros são muito limitadas, esta tendência de aumento de “novos cidadãos portugueses” não deve ser de modo algum ignorada, uma vez que permite alargar o acesso a direitos políticos a milhares de novos cidadãos. De facto, ao adquirir a cidadania portuguesa, os estrangeiros, que deixam em rigor de o ser, acedem automaticamente a plenos direitos políticos, sendo a única exceção o acesso

ao cargo de Presidente da República, já que este cargo é acessível apenas aos “portugueses de origem”, como sublinhado na Constituição Portuguesa e na lei eleitoral para a Presidência da República Portuguesa (Decreto-lei n.º 219-A/76, de 1976).

É importante reforçar assim, que, ao facilitar o aparecimento de “novos” cidadãos portugueses, este quadro legal está na realidade a promover, embora indiretamente, o exercício da cidadania política entre as comunidades de origem imigrante.

#### *e) Convenções internacionais fundamentais*

Neste ponto, salientamos antes de mais que Portugal é signatário de uma miríade de convenções internacionais fundamentais de proteção dos direitos humanos, tais como a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (aprovada para ratificação pela Lei 65/78, de 13 de outubro), a *Carta Social Europeia* (Resolução da Assembleia 21/91, de 24 de abril, cuja versão revista foi ratificada em 2001, tendo entrado em vigor em 2002), o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (Lei 45/78, de 11 de julho), e a *Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial* (aprovada para adesão pela Lei 7/82, de 29 de abril e com entrada em vigor em 23 de setembro de 1982). É importante recordar que estes diplomas consagram a importância da proteção de direitos não apenas a cidadãos nacionais, mas têm antes no ser humano a sua unidade de referência maior. Por essa razão, a aceitação destes instrumentos no ordenamento jurídico interno, é uma forma de reconhecer que o indivíduo é sempre um sujeito de direitos, para lá dos seus vínculos nacionais.

Destacamos aqui a redação nos números 1 e 3 do Artigo 1º da *Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*:

#### *“Artigo 1.º*

*1 - Na presente Convenção, a expressão a «discriminação racial» visa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência na origem nacional ou étnica que tenha como objectivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades*

*fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública (...).*

*3 - Nenhuma disposição da presente Convenção poderá ser interpretada como atentatória, por qualquer forma que seja, das disposições legislativas dos Estados Partes na Convenção relativas à nacionalidade, à cidadania ou à naturalização, desde que essas disposições não sejam discriminatórias para uma dada nacionalidade.*<sup>15</sup>

Como se evidencia nesta redação, não está em causa a soberania do Estado na gestão dos seus critérios que ditam a inclusão e a exclusão da cidadania. Procura-se antes, que tais critérios, a pretexto da soberania, não excedam o que é humanistamente tido como razoável, ou seja, que não sejam fonte de discriminações arbitrárias, de exclusões subjetivas de um ou outro grupo, em função da sua identidade nacional, étnica, ou do seu fenótipo, sendo tal princípio extensível também no que se refere ao gozo de direitos políticos.

Entre outros diplomas legais internacionais assinados e ratificados que nos merecem destaque estão o *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos* (pela Lei 29/78, de 12 de junho). Este plasma na alínea b) do seu artigo 25º que:

*“Todo o cidadão tem o direito e a possibilidade, sem nenhuma das discriminações referidas no artigo 2.º e sem restrições excessivas (...)*

*b) De votar e ser eleito, em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por escrutínio secreto, assegurando a livre expressão da vontade dos eleitores (...)*<sup>16</sup>

Não obstante o artigo fazer menção clara ao ‘cidadão’, não esqueçamos que nele ficam assim incluídos os cidadãos com outras origens étnicas e os cidadãos de origem migrante, o que não deixa de ser relevante em matéria de defesa dos direitos dos imigrantes, ainda que numa fase em

que juridicamente já o não o serão. Por outro lado, o artigo 2º a que o 25º alude, determina que:

*1. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição os direitos*

<sup>15</sup> Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/pd-eliminacao-discriminacao.html>.

<sup>16</sup> Disponível em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>

*reconhecidos no presente Pacto, sem qualquer distinção derivada, nomeadamente, de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou de nascimento, ou de outra situação.*

*2. Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a adoptar, de acordo com os seus processos constitucionais e com as disposições do presente Pacto, as medidas que permitam a adopção de decisões de ordem legislativa ou outras capazes de dar efeito aos direitos reconhecidos no presente Pacto que ainda não estiverem em vigor.*

Ou seja, ao falar em “*todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição*”, o Pacto abre as portas a que se contemple também as comunidades imigrantes, sendo os estados instados a criarem as medidas que permitam a todos esses indivíduos o exercício de direitos tidos como fundamentais, entre os quais os políticos.

Dado que, não obstante a gradual formação de um paradigma pós-nacional de cidadania a que temos assistido através da concessão de alguns direitos políticos também a residentes não-nacionais em diversos estados, a verdade é que é no contexto do paradigma da cidadania nacional que o acesso pleno a direitos políticos continua a ser mais recorrente. Assim, a aquisição de cidadania nacional pela figura da naturalização, ou outras consagradas pelo Direito dos estados (via casamento, por exemplo), continua a ser de primordial importância no exercício posterior de direitos políticos por parte do imigrante entretanto tornado cidadão nacional. Desta feita, parecem-nos igualmente de relevo, uma breve menção à *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade* (aprovada para ratificação pela Resolução 19/2000 de 6 de março e ratificada em 2001). Esta visa essencialmente a padronização de regras entre os estados-membros no que respeita às regras de aquisição e perda de nacionalidade em vigor nos estados-membros, de modo a salvaguardar tanto os interesses do estado soberano, como também o direito humano de qualquer sujeito à obtenção de uma nacionalidade, em condições que não sejam atentatórias da sua dignidade. Relevamos da convenção, o artigo 5º, no qual se lê:

*“1 - As normas de um Estado Parte sobre nacionalidade não conterão distinções nem incluirão qualquer prática que conduza à discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica.*

*2 - Cada Estado Parte regular-se-á pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente.”*

Uma vez mais, o grande princípio orientador é o da não discriminação, seja ela negativa ou positiva, de forma a salvaguardar a maior igualdade possível do sujeito no acesso a direitos ditos fundamentais, e posteriormente, no seu exercício, num equilíbrio (nem sempre fácil) com as demandas do Estado pela preservação da sua soberania.

Neste breve quadro que apresentamos sobre as convenções internacionais a que Portugal aderiu, fica no entanto ainda a faltar a assinatura e ratificação da *Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local*.<sup>17</sup> Acreditamos no entanto que boa parte da Convenção já é na verdade aplicada pelo estado Português, nomeadamente o disposto na parte A, que estabelece que:

*“Cada Parte compromete-se, sem prejuízo das disposições do artigo 9.º, a garantir aos residentes estrangeiros, nas mesmas condições que aos seus cidadãos nacionais:*

*a) O direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia;*

*b) O direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses. Em particular, o direito à liberdade de associação implica o direito dos residentes estrangeiros de fundar as suas próprias associações locais para fins de assistência mútua, de preservação e expressão da sua identidade cultural ou de defesa dos seus interesses relativamente a questões da competência das autoridades locais, bem como o direito de filiação em qualquer associação.<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> Disponível em [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_5/IIIIPAG3\\_5\\_7.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_5/IIIIPAG3_5_7.htm)

<sup>18</sup> Sublinhados nossos.

Parece-nos também amplamente consagrado o disposto na Parte B sobre a possibilidade de criação de órgãos consultivos, que possam “ii) funcionar como um fórum para a discussão e formulação de opiniões, vontades e preocupações dos residentes estrangeiros quanto a questões da vida política local que os afetem particularmente, incluindo as atividades e responsabilidades das autoridades locais em causa, e iii) promover a sua integração geral na vida da comunidade.” Já no que respeita à parte C, estamos em crer que aí possa residir a resistência à Convenção, uma vez que o artigo 6º estabelece que:

*“1. Cada Parte compromete-se, sem prejuízo das disposições do n.º 1 do artigo 9.º, a conceder a todos os residentes estrangeiros o direito de votar e de ser eleito nas eleições para as autoridades locais, desde que a pessoa em causa cumpra os mesmos requisitos legais aplicáveis aos cidadãos nacionais e tenha ainda residido legal e habitualmente no Estado em questão nos cinco anos anteriores à eleição.”<sup>19</sup>*

Dado que a concessão de direitos de voto a todos os não-nacionais implicaria alterações ao princípio da reciprocidade tal como se encontra consagrado na atual redação da Constituição da República Portuguesa, poderá aqui residir a explicação para o facto de até ao momento Portugal não ter aderido a esta convenção.

Apesar da relevância de todos estes instrumentos jurídicos, o legislador não deixa de reconhecer alguma limitação aos direitos dos residentes não nacionais, como claramente demonstrado no n.º 2 do art.º 15º da Constituição Portuguesa: *a negação de acesso aos direitos políticos*. Iremos voltar às implicações desta negação (parcial), que assume significados diferentes dependendo do tipo de indivíduo estrangeiro a que nos referimos.

### **2.2.2. O fundamento institucional**

No que diz respeito à estrutura institucional local e nacional que contribui ativamente para a integração política dos imigrantes em Portugal e para a implementação do enquadramento legal descrito, destacam-se aqui apenas alguns interlocutores-chave

<sup>19</sup> Sublinhado nosso.

no domínio público interno português. Sublinhe-se que esta apresentação não pretende de modo algum ser exaustiva, já que muitas outras instituições poderiam fazer parte desta descrição, quanto mais não fosse pela sua relação indireta com a qualidade da integração dos imigrantes. É de notar, porém, que os principais interlocutores selecionados, o foram por nos parecerem ser fundamentais tanto no que se refere à integração política como social das comunidades imigrantes em Portugal<sup>20</sup>.

#### a) ACM – Alto Comissariado para as Migrações

O Alto Comissariado para as Migrações nasceu em 1996 como ACIME (*Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas*), pelo Decreto-lei n.º 3-A/96, num contexto de consciencialização progressiva da realidade imigrante do país e das suas necessidades de integração na sociedade portuguesa. Este gabinete do Alto-Comissário viria a ser mais tarde reestruturado em 2002, pelo Decreto-lei n.º 251/2002, passando a Alto Comissariado e em seguida, reorganizado pelo Decreto-lei n.º 27/2005. A criação do ACIME espelhou o surgimento de uma nova sensibilidade sobre o papel importante que um órgão público com uma vocação de coordenação pode desempenhar no fomento de melhores práticas de integração e cidadania entre os estrangeiros e no reforço da sua relação com os órgãos governamentais e as estruturas administrativas públicas. Ao longo das últimas duas décadas o Alto Comissariado tornou-se progressivamente num interlocutor-chave na mediação entre o Estado e as comunidades imigrantes, representadas pelas suas associações. Mas mais do que um dispositivo visando a mediação de diálogos entre Estado e as associações, a instituição traduz o reconhecimento político de uma mudança de comportamento entre os próprios residentes não-nacionais, tal como demonstrado pelo surgimento durante o final dos anos 1990 e 2000 de um número cada vez maior de associações de imigrantes que reivindicam o papel de *atores políticos* (Albuquerque *et al.*, 2000; Sardinha, 2009).

<sup>20</sup> Por integração queremos dizer “um processo gradual pelo qual indivíduos e grupos de imigrantes se tornam participantes activos no plano económico, (...) cívico, político, cultural e espiritual do país de acolhimento, levando ao exercício da cidadania.” (Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000: 21). Para outras leituras sobre o conceito, sobretudo no caso português, ver Pires (2003) e Oliveira (2012).

Em simultâneo, verificou-se que as associações de imigrantes foram também adotando novos hábitos de interatividade entre si e com outros atores políticos, bem como hábitos de discussão pública organizada e prática de estratégias comuns de ação, comportamentos que, longe de terem alcançado um

estádio perfeito, serviram todavia para demarcar as associações em relação a um período inicial de certa autoexclusão política. A sua participação ativa no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), atual Conselho Consultivo para as Migrações, evidencia exatamente isso, pronunciando-se e posicionando-se sobre diplomas legais e políticas que afetam a vida dos imigrantes em Portugal.

Em 2007, o Decreto-lei n.º 167/2007 transformou o ACIME em ACIDI – *Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural*, na tentativa de alcançar os objetivos de “racionalização estrutural” estabelecidos pelo Decreto-lei n.º 202/2006. O ACIDI transforma a instituição num instituto público com autonomia administrativa (n.º 2 do art.º 1º), reunindo as atribuições anteriormente dispersas por vários organismos: o ACIME, o Secretariado Entreculturas, o Programa Escolhas e a Missão para o Diálogo entre Religiões.

Reconhecendo a opção política portuguesa de promover uma governação integrada e baseada na participação consolidada da sociedade civil na política de integração, o ACIDI recebeu em 2011 o 1º prémio do *European Public Setor Award* (Prémio do Setor Público Europeu) - EPSA 2011 sob o tema 2 “Opening Up the Public Setor Through Collaborative Governance” (Abrir o Setor Público através da Governança Colaborativa).<sup>21</sup> Tal excelência não está todavia isenta de crítica, como aliás também o evidenciaremos neste estudo, ao assinalarmos mais adiante algumas das posições dos entrevistados no âmbito do nosso estudo.

Entretanto, em 2014, pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, o ACIDI evolui para uma nova estrutura, o ACM – *Alto Comissariado para as Migrações*, trazendo consigo uma visão integrada das migrações, reconhecendo o fenómeno da imigração mas também a faceta emigratória do país e por conseguinte o reacender da sua importância política. Mas com esta nova designação, o governo pretendeu dar mais do que um sinal sobre a necessidade de maior atenção ao fenómeno emigratório (fenómeno que em boa verdade nunca deixou de estar fortemente presente na realidade portuguesa). Pretendeu igualmente alertar, e contribuir de forma ativa, para a necessidade de uma leitura

<sup>21</sup> Mais em [www.epsa2011.eu](http://www.epsa2011.eu).

integrada e de abordagens políticas também elas integradas dos fenómenos da imigração e da emigração, e de clarificar políticas que atendam ao fenómeno de reintegração dos emigrantes portugueses.

Nas múltiplas áreas de intervenção desta instituição importa realçar alguns organismos e serviços de apoio que tem promovido com outras instituições e parceiros nas últimas duas décadas, com vista a uma melhor integração dos migrantes em Portugal, em geral, e promoção da participação política dos imigrantes, em particular:

**Conselho para as Migrações**<sup>22</sup>; a participação das comunidades imigrantes no debate e/ou elaboração de políticas de integração foi introduzida formalmente em 1998 (Decreto-lei n.º 39/98) com a criação do *Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração* (COCAI), renomeado em 2014 para *Conselho para as Migrações* à luz do alargamento das competências do Alto Comissariado para as Migrações. Em 2002, pelo Decreto-lei n.º 251/02, e novamente em 2007, nos termos do art.º 6º do Decreto-lei n.º 167/2007, o COCAI foi tendo inúmeros aprofundamentos e clarificações dos seus objetivos e intervenção como parte do então ACIDI, visando assegurar a consulta e a participação das comunidades imigrantes, dos parceiros sociais e das associações de solidariedade social na definição das políticas de integração. Mais recentemente, através do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, o COCAI passou a designar-se Conselho para as Migrações, passando as suas competências a prever:

- a) Pronunciar-se sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes;*
- b) Pronunciar-se sobre questões relativas às políticas públicas, transversais e setoriais, relevantes, nomeadamente para a inclusão social, direitos de cidadania e captação e integração dos migrantes;*
- c) Participar na definição das medidas e ações das políticas migratórias, formulando propostas com vista à sua promoção;*
- d) Pronunciar-se sobre quaisquer obstáculos detetados a uma resposta célere e eficaz por parte da Administração Pública aos problemas de integração dos migrantes;*

<sup>22</sup> O Conselho para as Migrações vem substituir o anterior COCAI - Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (veja-se o Artigo 8 do Decreto-Lei 31/2014 de 27 de Fevereiro)

- e) *Pronunciar-se sobre as questões que lhe sejam colocadas pelo Alto-Comissário;*
- f) *Aprovar o respetivo regulamento interno;*
- g) *Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas por lei.”*

No âmbito da sua missão, cabe ainda ao Conselho emitir deliberações sobre o reconhecimento e apoio financeiro anual às associações de imigrantes. Com estas competências, o conselho tem discutido e produzido também inúmeras declarações oficiais sobre os direitos políticos dos imigrantes ao longo dos anos, destacando-se a sua presença na discussão dos planos para a integração dos imigrantes, tal como na discussão das propostas para as novas Leis da Nacionalidade e da Imigração aprovadas em 2006 e 2007 respetivamente. Deste a sua génese, este conselho visa assim materializar a ideia, segundo a qual, a definição e implementação de políticas de integração para os migrantes passam necessariamente pelo trabalho em parceria com os imigrantes e outros setores da sociedade, promovendo a sua corresponsabilidade nas políticas que lhes são dirigidas.

Este conselho, presidido desde a sua criação pelo Alto-Comissário em funções, tem funcionado como um importante grupo de pressão na defesa dos direitos políticos dos imigrantes em Portugal. Ao longo da última década em várias ocasiões este Conselho emitiu pareceres e declarações oficiais sobre o enquadramento legal que estabelece o acesso aos direitos políticos por estrangeiros no país.

Entre essas posições oficiais promovidas pelos conselheiros deste órgão destaque-se a deliberação aprovada por unanimidade em reunião ordinária do COCAI de 7 de fevereiro de 2011, na sequência dos trabalhos preparativos relativos à oitava Revisão Constitucional pela Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, que declarava:

*“(…) g) o Princípio da Reciprocidade tem falhado como instrumento eficaz de assegurar os interesses dos emigrantes portugueses no mundo, quer pela inexistência de emigração portuguesa em muitos dos países com comunidades imigrantes relevantes no nosso país, quer pela sua dependência de acordos bilaterais que, na prática, não têm sido significativos, nem prioritários para os Estados; h) A participação política dos/as imigrantes é um factor decisivo para a*

*sua integração, reforça o seu sentimento de pertença à sociedade de acolhimento e, acima de tudo, promove a coesão social do país; i) O Princípio da Igualdade exige a eliminação da condição de reciprocidade para o exercício dos direitos políticos e promove a responsabilidade democrática de todos/as os/as cidadãos/ãs.”* (COCAI, deliberação de 7 de fevereiro de 2011).

No âmbito desta mesma declaração, o Conselho apelava então a todos os Grupos Parlamentares dos partidos políticos com assento na Assembleia da República que:

*“1. Reafirmem com determinação a longa tradição do humanismo português através da alteração ao artigo 15º da Constituição da República Portuguesa que elimine o Princípio da Reciprocidade como condição de exercício dos direitos políticos; 2. Deem um claro sinal a todos/as os/as portugueses/as e à comunidade imigrante a residir em Portugal de que a República Portuguesa, que recentemente celebrou o seu primeiro centenário, atinge, com este desiderato, um estatuto de maturidade que reforça o sentido de uma verdadeira democracia e uma cidadania plena neste limiar do século XXI, na esteira das muito positivas referências internacionais de que o nosso país tem sido alvo em termos de políticas de integração dos imigrantes, reconhecidas como de vanguarda.”* (COCAI, deliberação de 7 de fevereiro de 2011).

Também em setembro de 2007 o conselho, respondendo a um convite do Presidente da Assembleia da República de então, levou o tema da participação política dos imigrantes a uma reunião extraordinária no parlamento, convidando todos os partidos políticos com assento parlamentar a se pronunciarem sobre os direitos políticos dos estrangeiros em Portugal. Nesta sessão promoveu-se também o debate entre políticos, decisores políticos, líderes associativos e representantes das comunidades imigrantes, em torno dos desafios que se colocam à sociedade de acolhimento e aos imigrantes com a participação política dos estrangeiros. Concluindo esta sessão, o Ministro da Presidência de então do governo socialista, declarava “esta reunião já demonstrou por si a participação dos imigrantes na sociedade portuguesa”.

**Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial:** A Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), criada pela Lei n.º 134/99, art.º 5º, e reorganizada pelo

art.º 7º do Decreto-lei n.º 167/2007, também tem vindo a desempenhar um papel fundamental, congregando para o diálogo representantes governamentais, associações de imigrantes, organizações antirracistas, representantes dos sindicatos e das organizações patronais. É de notar que com a Lei n.º 18/2004 - que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva Europeia 2000/43/CE, conhecida como “Diretiva Raça” - a CICDR viu o reforço do seu papel como órgão especializado na luta contra a discriminação e a xenofobia em Portugal. Este órgão tem sido responsável, entre outras tarefas, pela tramitação legal e acompanhamento de queixas de discriminação de base racial e étnica e por recomendar futuras iniciativas legislativas que possam vir a revelar-se úteis na prevenção de práticas discriminatórias. À semelhança do Conselho para as Migrações, a CICDR funciona também como um fórum de discussão e reflexão onde as associações de imigrantes, organizações de defesa dos direitos humanos, associações que trabalham em nome da inclusão dos imigrantes, sindicatos, associações de mecenato, deputados e governos, podem contribuir ativamente e de forma democrática para a definição de políticas que visem a criação de um ambiente cultural e social não-discriminatório.

**Centros Nacionais e Locais de Apoio aos Imigrantes:** Em 2003, foi lançado pelo então ACIME um sistema nacional de proximidade dedicado a acolher e integrar os imigrantes, nomeadamente os recém-chegados nos seus processos de fixação. O Decreto-lei n.º 27/2005, de 4 de fevereiro, definiu o enquadramento legal para o funcionamento dos Centros Nacionais e Locais de Apoio ao Imigrante (CNAI), os serviços de balcão único portugueses. Este sistema é atualmente composto por três centros nacionais situados em Lisboa, Porto e Faro, que concentram num mesmo edifício todos os serviços públicos e de apoio que os imigrantes precisam de contactar para uma integração plena no país.<sup>23</sup> Estes centros, exclusivamente criados para os imigrantes, juntaram debaixo do mesmo teto vários serviços relacionados com a imigração. Os centros envolvem departamentos de seis ministérios e oferecem gabinetes especializados que fornecem apoio específico.

Os CNAI são complementados por cerca de oitenta centros locais de apoio à integração dos imigrantes (os CLAI), dedicados a apoiar os imigrantes em diversas áreas sensíveis, tais

<sup>23</sup> Para mais acerca dos CNAI, conhecidos internacionalmente como o modelo *one-stop-shop* português, ver Oliveira et al. (2009).

como assessoria jurídica, formação profissional, aconselhamento sobre habitação, saúde, direitos de cidadania, etc. Tanto os centros nacionais como os locais funcionam com base em parcerias e articulação estreita entre o atual ACM e inúmeras instituições públicas nacionais (e.g. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Conservatória dos Registos Centrais, Instituto de Emprego e Formação Profissional, Ministério da Educação, Ministério da Saúde) e locais (e.g. Câmaras e Juntas de Freguesia) e da sociedade civil (e.g. associações de imigrantes, organizações não-governamentais, organizações sem fins lucrativos).

Este modelo reforçou, assim, o princípio da parceria no desenvolvimento de política de integração, promovendo o trabalho conjunto para um fim comum – a integração dos imigrantes – entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, nomeadamente associações de imigrantes. Promove-se deste modo também o princípio da corresponsabilidade, uma vez que os imigrantes são mobilizados a participarem na formulação das políticas de integração e na prestação de serviços de integração dos quais são beneficiários – nomeadamente através da presença de mediadores interculturais<sup>24</sup> (de origem imigrante) –, reduzindo assim o eventual fosso entre os serviços da Administração Pública e os cidadãos imigrantes (Oliveira *et al.* 2009).

Atendendo ao tema deste estudo, importa destacar no âmbito dos serviços prestados pelo CNAI a criação em março de 2013 do *gabinete de apoio ao recenseamento eleitoral dos imigrantes*, integrado no centro de Lisboa. É importante destacar que o gabinete foi inaugurado no âmbito de

uma visita oficial da Presidente da Assembleia da República ao CNAI, tendo sido acompanhada por deputados dos seis partidos representados no parlamento. O gabinete resultou de uma parceria entre o então ACIDI (atual ACM) e a Direção Geral da Administração Eleitoral, sendo gerido por mediadores interculturais. O gabinete foi criado com o intuito de informar os imigrantes acerca dos seus direitos políticos em Portugal e promover o seu recenseamento eleitoral com vista à sua participação política no país.

<sup>24</sup> Em Portugal, os mediadores interculturais são chamados a desempenhar um papel central na mediação da interação dos serviços estatais e a população imigrante. Os mediadores não são empregados diretamente pelas instituições do Estado onde se enquadram, mas enquanto trabalhadores das associações prestam serviços ao Estado por via de acordos estabelecidos entre as associações de imigrantes e o ACM. Os mediadores interculturais geralmente são oriundos das comunidades imigrantes, falando fluentemente português, bem como, pelo menos, mais um idioma.

A aposta no bom acolhimento e na integração de imigrantes passa igualmente pela melhoria dos seus níveis de informação. Assim, importa realçar também a rede nacional de informação promovida pelo ACM que complementa a prestação de serviços diretos aos imigrantes. A rede nacional de informação para os imigrantes integra, entre outros elementos, o portal do ACM, a linha telefónica SOS Imigrante, e a publicação regular de brochuras e desdobráveis acerca dos direitos e deveres dos imigrantes no país, nas quais se integram informações úteis acerca dos direitos políticos dos imigrantes e os canais possíveis de participação política no país.

Mais recentemente, destaca-se ainda o lançamento do programa *Mentores para Imigrantes*. Este programa, apresentado em outubro de 2014 na Assembleia da República, constitui-se grosso modo como “uma medida de acolhimento e integração de imigrantes assente no voluntariado e, nalguns casos, na responsabilidade social corporativa. Tem por base uma rede de voluntários/as – mentores/as – disponíveis para estabelecer compromissos de mentoria (numa base informal) com outros cidadãos.” (ACM, 28.10.2014). De acordo com a definição apresentada pelo próprio programa, este promove através do voluntariado “experiências de troca, entajuda e apoio entre cidadãos/ãs portugueses/as e imigrantes. Permite o conhecimento mútuo, em que as diferenças se esbatem na resolução das mesmas dificuldades, preocupações e desafios do dia-a-dia.”<sup>25</sup>

**Apoio ao Associativismo Imigrante e parcerias:** Como se mostrou na análise do enquadramento legal português, uma das formas de participação política dos imigrantes em Portugal é também através do associativismo. Como conclui Albuquerque (2013: 302), a participação associativa constitui um importante processo de socialização para a cidadania, no qual os imigrantes adquirem competências sociais e cívicas fundamentais, podendo as associações constituir-se também como importantes agentes mobilizadores da participação política. Neste âmbito importa atender ao enquadramento institucional existente nesta vertente. A parceria entre o Estado português e as associações de imigrantes, para proporcionar melhores serviços e políticas de integração para imigrantes<sup>26</sup>,

<sup>25</sup> Programa mentores para imigrantes, disponível em <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/servicos/programa-mentores-para-imigrantes>.

<sup>26</sup> Mais em <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/associacoes-de-imigrantes-em-portugal>.

tem sido uma prática recorrente em Portugal desde meados da década de 1990. Esta parceria implica desde logo que a montante se identifiquem as associações de imigrantes e quem representa as comunidades imigrantes em Portugal. Neste sentido, foi definido um sistema de reconhecimento de associações de imigrantes. Assim, para serem oficialmente reconhecidas em Portugal as associações devem: (1) possuir estatutos publicados; (2) ter corpos sociais regularmente eleitos; (3) estar registadas no Registo Nacional de Pessoas Coletivas; e (4) ter como objetivo específico a promoção dos direitos e interesses dos imigrantes, e levar a cabo ações para promover esses direitos e interesses. As associações de imigrantes têm ainda de ter pelo menos dois anos de existência formal e relatórios anuais de atividade. Tanto o Conselho para as Migrações como o Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI) do ACM<sup>27</sup> estão envolvidos neste processo de reconhecimento, pese embora a autonomia das associações nunca seja condicionada por este reconhecimento ou apoio que o Estado lhes conceda. O enquadramento legal (Lei n.º 115/99, de 3 de agosto, e Decreto-Lei n.º 75/2000, de 9 de maio) realça que as associações de imigrantes são independentes do Estado português e dos partidos políticos, tendo o direito de livremente elaborar, aprovar e modificar os seus estatutos, eleger os seus corpos sociais e dirigentes, aprovar e implementar os seus planos de atividades e administrar o seu património. Dos reconhecimentos concedidos ao longo dos anos, resultou no final de 2014 o valor acumulado de 131 associações de imigrantes (a nível local, regional ou nacional) reconhecidas em Portugal nestes termos, das quais 59% são associações locais com um mínimo de 100 associados, 25% associações regionais

com um número mínimo de 500 associados e 16% de associações nacionais com mais de 1000 associados (Oliveira e Gomes, 2014: 177).

**27** O GATAI foi criado em 2004 no Centro Nacional de Apoio ao Imigrante em Lisboa para promover as atividades associativas dos imigrantes. Destinava-se a criar uma rede de associações para dar suporte a várias comunidades imigrantes. No gabinete de Lisboa, as Associações de Imigrantes têm também acesso a uma sala, equipamentos, telefone e Internet, bem como a um espaço para a realização de reuniões e eventos. Além disso, o GATAI garante a cooperação técnica e a gestão dos fundos disponibilizados pelo ACM para as atividades das Associações de Imigrantes.

**28** Em 2012, as associações de imigrantes receberam um apoio estimado em 655.920,52 €.

Enquanto Associações de Imigrantes reconhecidas, as organizações têm o direito de participar na definição da política de imigração, nos processos de regulação da imigração, nos conselhos consultivos, e de se candidatarem anualmente a fundos públicos para projetos específicos através de financiamento do ACM.<sup>28</sup> O ACM, através do GATAI, investe igualmente

na capacitação de líderes imigrantes, oferecendo cursos e graus de formação a dirigentes associativos imigrantes, em parceria com diversas universidades.

#### *b) O Provedor de Justiça português*

Finalmente, uma palavra sobre o Provedor de Justiça português. O *modus operandi* deste cargo - uma peça central na promoção dos interesses e liberdades individuais legítimas de todos os cidadãos - passa por lutar, através de meios menos complexos e desburocratizados, para que as autoridades públicas exerçam as suas funções e poderes em total conformidade com a Lei e os Direitos do Homem. É, neste contexto, que os cidadãos, quer sejam nacionais ou estrangeiros, podem recorrer a este organismo em situações em que considerem que as autoridades possam ter cometido uma discriminação por ações ou omissões. Embora sem um poder juridicamente vinculativo, o Provedor de Justiça é uma figura respeitada no seio da opinião pública e na esfera política, capaz de realizar inspeções sem aviso prévio (bem como audiências e investigações) a qualquer departamento governamental.

### **2.3. Os direitos políticos dos imigrantes na lei portuguesa**

A participação política pode ocorrer de duas formas básicas: (1) pelo exercício dos direitos de voto por meio dos quais reforçamos a democracia representativa, e (2) pelo exercício de formas mais ativas de participação, através das quais se reforça a democracia participativa como sejam, por exemplo, a candidatura e o exercício de cargos públicos, a militância partidária, a constituição de novos partidos ou movimentos independentes, a participação ativa em associações que agem como por sua vez como grupos de pressão (e.g. sindicatos, associações patronais, associações de imigrantes), logo, que se assumem também eles como atores políticos.

Neste contexto, e no que toca à participação política de residentes não-nacionais em Portugal, destacam-se como os seus primeiros pilares:

- a) a consagração do associativismo dos imigrantes pela Lei n.º 115/99, de 3 de agosto, uma vez que veio reconhecer as associações de imigrantes como atores políticos *de jure*;

b) e o acesso de algumas nacionalidades estrangeiras a direitos eleitorais ativos e passivos no âmbito das eleições locais, conforme estabelecido pela primeira vez na Declaração 2-A/97.

Como esteio máximo desta consagração de direitos políticos está a Constituição da República Portuguesa que, simultaneamente, traduz também algumas limitações. Conforme se descreveu antes, a Lei Fundamental estabelece como condição inultrapassável do acesso a direitos políticos por residentes não-nacionais o princípio da reciprocidade, previsto na alínea 4 do art.º 15º da Constituição:

*“4. A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.”*

Também de acordo com os números 3 e 5 do Artigo 15º, se consideram as condições de reciprocidade:

*“3. Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.*

*5. A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.”*

Assim se explica que em cada período de eleições autárquicas haja a emissão de nova declaração com a lista atualizada de países cujos cidadãos se encontram ao abrigo do disposto no art.º 15º. Presentemente, e de acordo com a Declaração n.º 252/2009, de 23 de julho, que precedeu as eleições autárquicas de 11 de outubro de 2009 e as eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013 (uma vez que não houve emissão de nova declaração por inexistência de alterações à lista de países), os residentes que podem exercer o seu direito de voto (direitos ativos) são os cidadãos

nacionais dos estados-membros da União Europeia, os residentes nacionais do Brasil, de Cabo Verde, do Uruguai, do Peru, do Chile, da Argentina, da Venezuela, da Islândia e da Noruega. Já no que toca a direitos passivos (de ser eleito), apenas são abrangidos os cidadãos brasileiros, cabo-verdianos e os de Estados-membros da União Europeia (UE).

Quanto às condições de residência para aceder a estes direitos políticos, a Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, estabeleceu no seu capítulo 2, art.º 2.º, o período de dois anos para o Brasil e Cabo Verde; e de três anos para todos os outros casos.

Na vertente dos direitos de elegibilidade, e ainda de acordo com a Lei Orgânica n.º 1/2001 no seu Capítulo 3, art.º 5.º, estabelece-se que os residentes legais de países de língua oficial portuguesa (no presente apenas Brasil e Cabo Verde) devem ter residência legal há mais de quatro anos (alínea c) do artigo 5.º). Em todos os outros casos (com exceção dos cidadãos de Estados-Membros da UE, contemplados na alínea b) do art.º 5.º) deverão ter mais de cinco anos de residência legal em Portugal (alínea d) do art.º 5.º).

Como requisito fundamental em ambos os tipos de direitos, e tal como já aqui sublinhado, todos estes cidadãos têm de ser oriundos de países com *acordos de reciprocidade* com Portugal, o que possibilita que os portugueses residentes nos seus territórios tenham acesso a direitos iguais.

Esta gradual ‘pós-nacionalidade’<sup>29</sup> dos direitos políticos pode ser vista de duas formas. Por um lado, esta tendência corresponde a uma crescente noção – embora questionável a vários níveis (Carvalhais, 2006; Carvalhais, 2007b) – das elites políticas sobre a multiculturalidade da sociedade portuguesa e a necessidade de tornar a democracia mais inclusiva, quer no plano dos direitos, quer no plano das responsabilidades. Por outro lado, corresponde a uma reação ‘normal’ do Estado

**29** De forma muito sintética, entende-se por dimensão pós-nacional dos direitos políticos, a possibilidade de os mesmos poderem ser exercidos sem que tal exercício tenha como critério fundamental para a sua concessão, que o indivíduo possua a cidadania nacional do país onde exerce tais direitos. Tal como já aludido neste trabalho, o princípio geral da pós-nacionalidade é todavia pautado por diversas limitações na sua aplicação prática. Assim, é frequente que o exercício de direitos políticos por parte de não-nacionais se restrinja no país de residência aos direitos políticos locais, e dentro destes são mais frequentes as situações de concessão de direito ao voto, do que as de direito à elegibilidade.

em acompanhar os padrões internacionais (mais especificamente, os Europeus) das políticas de cidadania e de integração de residentes não-nacionais.

Esta segunda leitura torna-se evidente quando se compara, por exemplo, as principais características do sistema português de acesso de não-nacionais a direitos políticos, com as características da maior parte dos regimes democráticos (Waldrauch, 2003):

- a) Atribuição de condições preferenciais a espaços cultural e linguisticamente próximos;
- b) Tendência para a delimitação dos direitos políticos a contexto local;
- c) Predominância do *princípio da reciprocidade* (Strudel, 2003), tal como consagrado pela Constituição.

#### **2.4. Os direitos políticos dos imigrantes no debate político**

Nos últimos dez anos tem havido uma convergência significativa das posições políticas dos maiores partidos políticos em Portugal - Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) - em relação à imigração. Os exemplos mais reveladores desta consonância foram as votações parlamentares para as alterações à lei da nacionalidade (2006), à lei da imigração (2007 e 2012) e a decisão de manter o Plano de Integração de Imigrantes (2010-2013), definido pelo governo socialista e implementado pela coligação governativa PSD e CDS-PP.

Em 2006, com o intuito de tornar a política de acolhimento e de integração mais aberta e favorável aos imigrantes, o projeto de Lei da Nacionalidade foi aprovada em sede parlamentar com 91% dos votos a favor e nenhum contra. Também as alterações à lei da imigração contaram com amplo apoio dos dois maiores partidos, reunindo 85% de votos a favor. Neste caso porém, o consenso foi total, tendo havido alguma expressão de votos contra, provenientes das alas mais à esquerda e mais à direita do hemiciclo.

Não parece, assim, excessivo falar-se em consenso político em Portugal. Em 2008, num inquérito aplicado aos deputados da Assembleia da República (Freire e Viegas, 2009), dos 141 inquiridos

apenas 2 discordaram da afirmação que a “Imigração enriquece a sociedade portuguesa”, 103 concordaram e 36 concordaram completamente. No presente estudo os atores políticos entrevistados, independentemente da sua origem e da sua orientação política, realçaram este mesmo consenso entre os partidos políticos representados na Assembleia da República, traduzindo por isso uma importante mais-valia para a definição de políticas para imigrantes:

*“Temos sorte que a imigração não seja uma questão fraturante na nossa sociedade.”* (Pedro Silva Pereira, deputado PS).

*“A imigração é uma questão mais consensual do que possa parecer.”* (Fernando Negrão, deputado PSD)

Os políticos de origem migrante (POM) também concordam com este ponto de vista, afirmando no caso de Jorge Humberto (militante do PS de ascendência cabo-verdiana) que as questões ideológicas já não são relevantes na definição das abordagens dos partidos políticos em relação à imigração.

Ao mesmo tempo, as diferenças ideológicas entre os partidos foram destacadas mais vezes e mais nitidamente pelos inquiridos da sociedade civil (Igreja, sindicatos e associações de imigrantes) como se verá mais à frente.

No entanto, não obstante a insistência na ideia de consenso, tal não deve ser entendido como concordância total entre os interlocutores políticos nem como uma ausência de divergências. Na verdade, nas palavras de outro entrevistado, Feliciano Barreiras Duarte (ex-Secretário de Estado com a pasta da integração de imigrantes entre 2002 e 2004, e entre 2011 e 2013), *“a imigração não é consensual no PSD nem em nenhum outro partido”*. Também ilustrativas desta visão menos otimista sobre a convergência dos partidos, são as palavras de Morais Sarmento: este militante do PSD e ex-Ministro da Presidência durante o governo de coligação PSD/CDS-PP liderado por Durão Barroso, responsável nessa altura pelas questões da imigração e integração, deu o exemplo do CDS-PP que nas suas palavras, normalmente defende os valores familiares mas que, enquanto membro da coligação governamental em 2002-2004, se opôs ao reagrupamento familiar dos trabalhadores

imigrantes de Leste no enquadramento legal de então. Em entrevista, Morais Sarmiento criticou ainda os partidos de esquerda que no tempo do governo de coligação de centro-direita a que pertenceu, pareciam muito preocupados com os direitos dos imigrantes e, ao mesmo tempo, pareciam aceitar perfeitamente a existência de um alto comissariado bastante pequeno que operava nos inícios dos anos 2000 como a única interface pública para responder aos problemas específicos dos imigrantes.

O mesmo consenso político nas questões de imigração foi também defendido por diversos parceiros sociais entrevistados no âmbito deste estudo, entre os quais, confederações sindicais e patronais, ONG, organismos religiosos e associações de imigrantes. A aprovação da nova lei da nacionalidade em particular, foi não só reveladora de um importante consenso partidário, como demonstrou neste caso em concreto a proximidade da classe política das reais expectativas e exigências da sociedade. Desta forma, diminuiu-se em simultâneo a margem que existiria para o grassar de possíveis argumentos populistas, quer dentro da sociedade civil, quer dentro da classe política, que visassem tirar dividendos das dificuldades de integração dos residentes não-nacionais na cidadania portuguesa.

Os argumentos políticos apresentados pela extrema-direita, defendendo atitudes racistas e xenofobia, não têm levado em Portugal a ganhos eleitorais significativos. O partido anti-imigração que publicita “Portugal para os Portugueses” (o PNR) obteve cerca de 17.742 votos nas eleições de 2011 (sendo um terço destes eleitores portugueses residentes no Brasil), representando 0,32% dos votos expressos, o que não lhe permitiu eleger um único representante no Parlamento português (Oliveira *et al.*, 2014). Esta baixa taxa de sucesso reflete, por um lado, a falta de vontade por parte do eleitorado em apoiar estas ideias, mas também, por outro, a falta de peso político deste partido e a sua incapacidade em exercer influência no governo e na legislação.

Apesar de existir um consenso político razoável entre os partidos políticos em relação a questões de imigração e às políticas de integração, verificam-se também divergências que não podem ser negligenciadas em relação à concessão de direitos políticos a imigrantes. A elite política portu-

guesa entrevistada no âmbito do estudo revelou uma atitude ambígua, dividida maioritariamente em duas visões opostas: de um lado, uma visão que interpreta a cidadania como sequencial e fragmentada, e também como um assunto ainda amplamente nacional; de outro lado, uma outra visão que considera a cidadania como um conjunto integrado de direitos que devem ser acessíveis a todos os indivíduos, independentemente da pertença nacional, para o bem de uma democracia mais forte e global.

A primeira leitura tem estado mais próxima dos interlocutores políticos conservadores (partidos de direita e setores mais conservadores da sociedade civil). Como seu argumento principal, está a ideia de que os direitos políticos são menos úteis para a luta dos estrangeiros pelo seu bem-estar, do que os direitos sociais e económicos. Na mesma linha de raciocínio, é explorado o facto (caracterizado no ponto 3 deste capítulo) de haver uma fraca adesão dos residentes não-nacionais aos direitos políticos concedidos, como a prova de que são os próprios imigrantes a mostrarem desinteresse político e, assim, a menor utilidade dos direitos políticos.

A segunda leitura, mais comum entre os interlocutores políticos mais liberais (partidos de esquerda, associações de imigrantes, associações de direitos humanos, ONG, igrejas e sindicatos) é sustentada pelo argumento de que a cidadania deve ser vista como um conjunto integrado de direitos cívicos, sociais, culturais, económicos e políticos, que não podem ser separados e que têm de estar acessíveis a todos os residentes do Estado. Deve atender-se que, nesta leitura, não é simplesmente o acesso por residentes não-nacionais a formas mais amplas de cidadania que está em jogo. É acima de tudo a revelação da cidadania como um estatuto de emancipação da pessoa (*people empowerment*), o que pressupõe a sua gradual desvinculação de critérios de nacionalidade e vinculação a critérios de Humanidade.

Estas duas leituras de cidadania, baseadas em fundamentos teóricos e ideológicos que se afastam, seguem também paradigmas diferentes sobre o papel do Estado na sua relação com a esfera de direitos individuais e coletivos.

Entretanto, a crise económica que Portugal atravessa parece ter interrompido o debate em torno do enquadramento que define os direitos políticos no país para residentes não-nacionais, uma vez que matérias mais urgentes têm estado em jogo (tais como o regresso aos mercados financeiros internacionais, o controlo da dívida pública, a saúde do sistema financeiro nacional, o relançar da economia, o aumento da emigração). Ainda assim, ressalve-se o facto de Portugal estar entre os estados que, mesmo em contexto severo de crise, mais tem procurado manter a salvaguarda das suas políticas de integração (Collett, 2011).

Ainda assim, o debate mais recente sobre a extensão dos direitos políticos a estrangeiros (nomeadamente direitos de voto, estando assim incluído, ainda que implicitamente, o acesso dos imigrantes a partidos políticos) decorreu na Assembleia da República, em janeiro de 2011. Nesse âmbito a discussão entre os deputados no grupo de trabalho do Parlamento para a VIII revisão da Constituição da República Portuguesa destacou as diferentes posições entre os partidos políticos. Os partidos de esquerda argumentaram sobretudo a favor da ampliação dos direitos políticos aos imigrantes, salientando que o art.º 15º da Constituição da República Portuguesa deve ser revisto e/ou não deve limitar o direito de voto ao *princípio da reciprocidade*. Notou-se, porém, que as posições dos partidos de esquerda não foram homogêneas: o Bloco de Esquerda (BE) defendeu direitos de voto para as eleições locais, regionais e nacionais, e a possibilidade de os imigrantes serem eleitos nas eleições autárquicas. Por sua vez, o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Socialista (PS, centro-esquerda) sublinharam que os direitos políticos, quer passivos ou ativos, devem ser acessíveis aos imigrantes de forma gradual, mas sobretudo a nível local onde os imigrantes estão integrados nas comunidades locais, independentemente da sua nacionalidade. O PCP defendeu ainda que os imigrantes devem ser excluídos de cargos públicos apenas no caso de poderes de autoridade portuguesa. O quadro 2 sintetiza as posições elencadas nesse debate pelos deputados dos partidos políticos representados na Assembleia da República. Como se analisará em maior detalhe adiante, estas posições voltaram a ser corroboradas ao longo deste trabalho através das inúmeras entrevistas realizadas com atores políticos dos diferentes partidos.

**Quadro 2. Posições dos partidos políticos sobre a revisão do art.º 15º da Constituição, no âmbito dos trabalhos da VIII Revisão Constitucional de 26 de Janeiro de 2011**

Partidos políticos	Reciprocidade		Eleições		Quem pode aceder a direitos políticos?		Acesso a cargos públicos	
	Sim	Não	Local	Nacional	Acordos de amizade (sobretudo com países falantes de língua portuguesa)	Princípio de igualdade: todas as nacionalidades	Apenas técnicos	Todos menos cargos de autoridade pública
BE		x	x	x		x		x
PCP		x	x			x		x
PS		x	x			x	x	
PSD	x		x		x		x	
CDS-PP	x		x		x		x	

Fonte: Oliveira, Carvalhais e Cancela (2014: 25)

No contexto do mesmo debate na Assembleia da República, os deputados que representam o PSD e o CDS-PP apresentaram uma posição ligeiramente diferente da dos partidos de esquerda, defendendo a permanência do princípio de reciprocidade como forma de pressionar os outros estados a atribuir direitos eleitorais aos emigrantes portugueses. Complementarmente, foi ainda argumentado que a distinção feita entre os cidadãos de países falantes de língua portuguesa (com quem Portugal tem mais acordos de reciprocidade e amizade) e outros nacionais de países terceiros em relação ao acesso a direitos políticos deve ser mantida.

Como se detalhou antes, seguindo esta discussão dos partidos, em fevereiro de 2011 o Conselho para as Migrações (o então COCAI) também enviou ao Parlamento uma declaração (unanimemente aprovada pelos seus conselheiros) defendendo a revisão do art.º 15º da Constituição, que limita o direito de voto ao princípio de reciprocidade. Os conselheiros do COCAI defenderam que o princípio de reciprocidade não tem conseguido garantir as aspirações de voto de emigrantes portugueses e

tem comprometido a integração de imigrantes em Portugal. Na mesma declaração era defendido que a participação política dos imigrantes – ativa e passiva – deve ser garantida como uma forma de alcançar a coesão social e um sentido mais forte de pertença na sociedade portuguesa por parte dos imigrantes. Assim, era ainda defendido que o princípio de igualdade necessita da eliminação das condições de reciprocidade, devendo Portugal promover uma responsabilidade democrática entre todos os cidadãos residentes no país.

Outro instrumento essencial para o desenvolvimento de políticas públicas para a integração de imigrantes, dentro deste quadro de consenso político, é o *Plano para a Integração de Imigrantes*. Entre 2007 e 2013 foram implementados dois planos, após ter sido promovido um amplo debate com os parceiros sociais e os vários ministérios do Estado português. Os planos, que contemplam uma variedade de setores em que a integração deve ocorrer (e.g. emprego, saúde, educação, associativismo, participação política) e diversos temas que atravessam as questões da imigração (e.g. descendentes de imigrantes, reagrupamento familiar, idosos), adotam uma abordagem holística à integração, servindo como ponto de referência para o Estado e para a sociedade civil no desenvolvimento de iniciativas mais específicas. Este grande investimento português, dentro do quadro de diálogo político e social, representou um passo estrutural no planeamento, definição e implementação de políticas de integração, sendo um exemplo paradigmático do consenso que se verifica nestas matérias entre os partidos políticos representados na Assembleia da República, uma vez que o segundo plano foi definido por um governo socialista e foi implementado por um governo de coligação de centro-direita com o PSD e CDS-PP. Os dois planos, sob a coordenação do ACIDI (atualmente ACM) e envolvendo 13 ministérios diferentes na sua implementação, definiram várias medidas que estabeleceram os objetivos e os compromissos do Governo no acolhimento e integração dos imigrantes. Ambos os planos incluíram uma medida específica para defender o registo de todos os imigrantes que podem exercer o direito de voto em Portugal e/ou apelar para a sua participação eleitoral.

Também o *Plano Estratégico para as Migrações*, em implementação entre 2015 e 2020, prevê inúmeras medidas de incentivo à participação cívica e política dos migrantes.<sup>30</sup>

**30** Detalhes em <http://www.acm.gov.pt/-/plano-estrategico-para-as-migracoes-pem->

## 2.5. Os direitos políticos dos imigrantes à luz dos estatutos dos partidos

Nesta secção, pretende-se dar resposta a inúmeras questões à luz dos estatutos dos partidos políticos representados na Assembleia da República: quem tem o direito de se filiar no partido político? Que pré-requisitos e regulamentos ou restrições resultam dos estatutos do partido político? Quantos estrangeiros se encontram filiados nos partidos políticos em Portugal? A resposta a estas questões é importante para o que será analisado na terceira parte deste livro, uma vez que teremos aí a oportunidade de confrontar as práticas efetivas dos partidos no que se refere à presença da diversidade étnica e cultural nas suas estruturas internas, à luz das informações recolhidas no âmbito do trabalho de campo, com o discurso sustentado nos seus estatutos oficiais.

Para começar, é importante que de um ponto de vista metodológico se clarifiquem todavia algumas questões prévias. Em primeiro lugar, considera-se no universo de partidos políticos em estudo apenas os partidos com assento parlamentar em Portugal, uma vez que existe uma grande estabilidade no que se refere à composição dos partidos do hemiciclo na última década.

Em segundo lugar, e no que se refere à participação de imigrantes nos partidos políticos, convém antes de mais clarificar que juridicamente não há obstáculos constitucionais que impossibilitem tal participação, sempre, é claro, na salvaguarda do princípio da reciprocidade. Apesar de estarem intimamente ligadas, o exercício dos direitos eletivos, desde logo, de voto, e a liberdade de se filiar e agir dentro de um partido político não são exatamente coincidentes. No entanto, e na opinião dos constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira (Canotilho e Moreira, 2007: 363), alguém que beneficie de um direito de sufrágio, deverá igualmente poder beneficiar de um direito mais amplo de participação, tal como o de aceder e participar num partido político.

Poder-se-ia aqui adotar como válido o seguinte raciocínio: segundo o art.º 7º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, (Lei dos Partidos Políticos), “*Os partidos políticos são integrados por cidadãos titulares de direitos políticos*”. Ora se se entender por cidadão não apenas e só o *cidadão nacional* - conforme extensa literatura o tem feito (Habermas, 1994; Hobsbawm, 1992;

Gellner, 1983; Heater, 2004; Carvalhais, 2004), considerando que a relação entre cidadania e nacionalidade não é de foro conceptual, mas histórico, associado a definições do Estado Moderno - então, poder-se-ia entender estarem aqui incluídos todos os estrangeiros que gozem de direitos políticos reconhecidos pela lei portuguesa e por acordos bilaterais internacionais. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelece também, de acordo com o art.º 20º, que *“A ninguém pode ser negada a filiação em qualquer partido político ou determinada a expulsão, em razão de... território de origem”*. Por conseguinte, e ainda à luz do raciocínio aqui exposto, em termos gerais, os estrangeiros que sejam titulares de direitos políticos em Portugal poderão assim ser vistos como detendo também o direito de se filiar num partido político se assim o entenderem. No entanto, este é um raciocínio não consensual, podendo ser posto em causa por leituras mais conservadoras que interpretem a ‘cidadania’ apenas e só como cidadania nacional.

Em terceiro lugar, há que atender à questão de saber quais são os números de filiados estrangeiros ou de imigrantes em cada partido político em Portugal. Esta é, todavia, uma questão sem resposta, já que não existem disponíveis números oficiais e nenhum dos partidos inquiridos ofereceu uma estimativa concreta. Para além disso, os números relativos aos membros dos partidos políticos não são normalmente vistos como fiáveis e não são fornecidos pelos partidos de forma regular, o que dificulta globalmente a definição de estimativas do número de filiados partidários de origem imigrante ou de estrangeiros.

Alguns estudos têm, contudo, concluído que a filiação partidária por imigrantes é diminuta. Dois inquéritos por questionário aplicados a uma amostra de imigrantes residentes em Portugal ilustram bem essa tendência: (1) o inquérito europeu “Immigrant Citizens Survey” (Inquérito aos Cidadãos Imigrantes) (MPG, 2012) e (2) o inquérito português à “Integração de Nacionais de Países Terceiros em Portugal - Caminhos, Integração e Discriminação” - (CLAII-ACIDI, 2012). Ambos englobaram um âmbito alargado de tópicos e incluíram questões sobre a filiação dos imigrantes em várias organizações, incluindo os partidos políticos. No inquérito europeu, dos 1200 imigrantes inquiridos em cidades portuguesas, apenas 1,2% dos inquiridos declararam pertencer a uma organização ou partido político. Este valor surge bastante baixo por comparação às cidades do Norte Europeu onde

o inquérito também foi aplicado. Mesmo sendo estes números bastante baixos, deve salientar-se que a filiação na população portuguesa em geral também não é muito elevada; de acordo com o *European Value Survey* de 2008, apenas 3,4% dos inquiridos portugueses estavam filiados num partido político.

Valores igualmente baixos foram encontrados no inquérito nacional (CLAI-ACIDI, 2012). Dos 5.669 imigrantes inquiridos, apenas 57 imigrantes declararam ter filiação a um partido político em Portugal.

Importa discutir, porém, se a diminuta expressão da filiação partidária de imigrantes em Portugal reflete tão-somente a falta de motivação dos imigrantes para o efeito – conforme alegam inúmeros atores políticos entrevistados, como se detalhará adiante neste estudo – ou poderá traduzir também bloqueios inerentes ao sistema partidário. Considerou-se assim fundamental analisar os estatutos dos principais partidos políticos, onde são estabelecidas as regras de admissão nos mesmos. A primeira constatação dessa análise é de que, independentemente do enquadramento geral definido pela Lei nacional, cada partido introduz as suas especificidades em matéria de critérios de admissão de estrangeiros e nas respetivas funções que podem exercer dentro do partido político. Uma análise dos estatutos dos partidos políticos representados no Parlamento permite identificar as seguintes distinções:

1. De acordo com os estatutos do **PSD**, além dos cidadãos portugueses “*podem igualmente inscrever-se no partido os cidadãos estrangeiros residentes em território nacional a quem tenha sido reconhecido, por lei, direito de voto*” (n.º 2 do art.º 5º dos Estatutos do Partido Social Democrata aprovados em março de 2012<sup>31</sup>). Este artigo induz assim a uma leitura pautada pelo princípio da reciprocidade do art.º 15º da Constituição.

2. O **PS** reconhece no Capítulo II, n.º 2 do art.º 6º dos Estatutos do Partido<sup>32</sup> que “*Para além dos cidadãos portugueses, podem também requerer a inscrição cidadãos de outros países que residam legalmente em Portugal*”. Embora este artigo pareça

**31** Acedido a 15 de Março de 2014, em [http://www.psd.pt/archive/doc/Estatutos\\_aprovados\\_XXXIV\\_Congresso\\_-\\_versao\\_B\\_Acordo\\_Ortografico\\_2.pdf](http://www.psd.pt/archive/doc/Estatutos_aprovados_XXXIV_Congresso_-_versao_B_Acordo_Ortografico_2.pdf).

**32** Acedido a 15 de Março de 2014, em <http://www.ps.pt/partido/estatutos-do-partido-socialista.html?layout=artigoimagemlive&showall=all>.

induzir a uma mais abrangente acessibilidade do partido, no parágrafo seguinte é estabelecido que se excluem, porém, “os abrangidos pelas incapacidades civis e políticas definidas na lei”, ou seja, os estrangeiros que não possuam direitos políticos à luz do consagrado pelo art.º 15º da Constituição.

3. O **CDS-PP** define que “*Podem ainda ser filiados no Partido Popular os cidadãos estrangeiros legalmente residentes em Portugal, que sejam titulares de direitos políticos*” (n.º 2 do art.º 5º do documento dos Estatutos do CDS-PP<sup>33</sup>). Neste caso, o acesso a direitos políticos é o requisito de admissão (argumento que está consagrado no art.º 7º da Lei Orgânica n.º 2/2003).

4. Os estatutos do **Bloco de Esquerda** partilham a condição dos direitos políticos, mas excluem quaisquer referências explícitas a nacionalidades. Assim, os membros do BE são definidos como todos e todas, incluindo os estrangeiros “*que manifestem o desejo de aderir ao Movimento e estejam no pleno gozo dos seus direitos políticos*” (n.º 1 do art.º 3º dos Estatutos do BE). No entanto, na prática, isto implica que um estrangeiro de um país que não seja abrangido pelo acordo de reciprocidade seja excluído.

5. Os únicos dois partidos que parecem não expressar quaisquer requisitos formais ou restrições legais em relação à admissão de estrangeiros são o PCP e o Partido Ecologista “Os Verdes”, apresentado apenas restrições políticas ao seu acesso. No caso do **PCP** “*Pode ser membro do Partido Comunista Português todo aquele que aceite o Programa e os Estatutos*” (art.º 9º dos Estatutos do partido)<sup>34</sup>. No caso do **PEV**, todos os cidadãos “*devem demonstrar um empenhamento ecológico efectivo (...) de acordo com o projeto político do Partido*” (n.º 1 do art.º 11º dos Estatutos)<sup>35</sup>. Deve discutir-se, porém, se este maior grau de abertura estará condicionado à leitura política ou

jurídica, uma vez que todos os partidos políticos em Portugal são enquadrados pela Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos) referida antes, na qual no seu artigo art.º 7º se estabelece que o acesso aos partidos políticos está condicionado a “*cidadãos titulares de direitos políticos*”.

<sup>33</sup> Acedido a 15 de Março de 2014, em [http://www.cds.pt/images/stories/CONVOCA\\_LISTAS/estatutos%20aprovados%20no%20xxiv%20congresso%20-%20março%202011.pdf](http://www.cds.pt/images/stories/CONVOCA_LISTAS/estatutos%20aprovados%20no%20xxiv%20congresso%20-%20março%202011.pdf).

<sup>34</sup> Acedido a 15 de Março de 2013, em [http://www.pcp.pt/estatutos\\_pcp](http://www.pcp.pt/estatutos_pcp).

<sup>35</sup> Acedido a 15 de Março de 2013, em <http://www.osverdes.pt/pages/partido---estatutos.php>.

Uma vez membros efetivos de um partido político, os estrangeiros são naturalmente titulares de todos os direitos e deveres tal como qualquer outro membro do partido, incluindo os direitos de voto dentro do partido.

É importante aqui referir que os estatutos dos partidos têm sido revistos ao longo dos últimos anos. Uma breve comparação longitudinal revela o centro-esquerda hoje um pouco mais fechado em relação ao acesso de estrangeiros às estruturas partidárias e o centro-direita um pouco mais aberto, tendo como resultado uma maior homogeneidade entre PS e PSD. Em 2006, Carvalhais (2006: 123) salientava que os Sociais-Democratas (PSD) consideravam para questões de admissão “... cidadãos... no pleno gozo dos seus direitos políticos”, claramente em referência aos cidadãos nacionais uma vez que estes são os únicos cidadãos com total capacidade de direitos políticos (Capítulo II, art.º 5º). A Juventude Social Democrata era ainda mais explícita ao referir-se claramente aos “*cidadãos portugueses*” no Capítulo III, art.º 10º dos seus estatutos. Na análise de Carvalhais, tal era sintomático de uma leitura mais nacionalista da cidadania. Em contraste, o Partido Socialista (PS) parecia então desempenhar um papel de maior abertura, uma vez que proclamava no n.º 2 do art.º 1º dos seus estatutos a possibilidade de admitir como militantes qualquer cidadão estrangeiro do espaço lusófono. Ou seja, embora não estabelecendo o direito de acesso a todos os estrangeiros, abria a todos os estrangeiros do espaço lusófono, independente de terem ou não direitos políticos em Portugal. De facto, a versão anterior dos estatutos do PS mencionava claramente que “*Para além dos cidadãos portugueses, podem também requerer a inscrição os cidadãos dos Estados membros da União Europeia e da CPLP - Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, residindo legalmente em Portugal*”. O artigo implicava assim apenas dois requisitos formais: a condição da nacionalidade (apenas os cidadãos da UE e da CPLP poderiam entrar) e a condição de autorização de residência, não havendo nenhuma referência explícita à condição da reciprocidade.

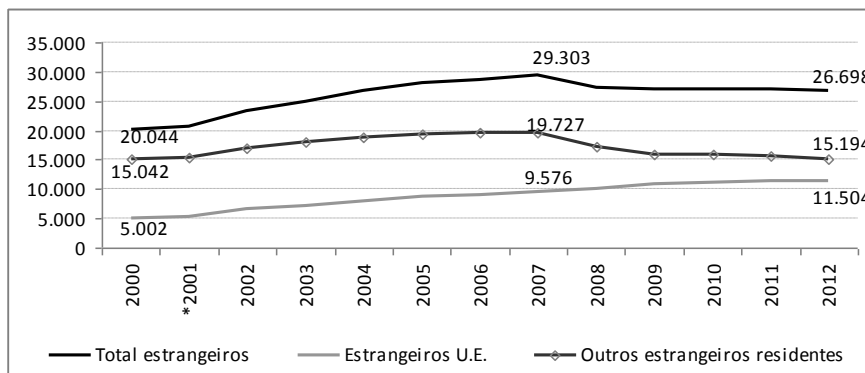
Deve reconhecer-se, pois, que os estatutos dos partidos políticos não sendo estáticos e não reproduzindo integralmente, necessariamente, o que está previsto na Lei dos Partidos Políticos, podem definir outras oportunidades ou bloqueios à acessibilidade e participação política dos estrangeiros e imigrantes em Portugal.

### 3. RECENSEAMENTO ELEITORAL DE ESTRANGEIROS EM PORTUGAL

Tal como não existem dados oficiais acerca dos estrangeiros filiados em partidos políticos em Portugal ou informação acerca da nacionalidade dos membros dos partidos, não há dados disponíveis acerca dos estrangeiros que exercem a sua capacidade eleitoral ativa em Portugal. Neste âmbito é difícil determinar a participação política efetiva dos imigrantes em Portugal. Assim, uma forma de analisar a motivação dos estrangeiros para exercerem os seus direitos políticos passa por considerar os dados públicos, publicados em Diário da República, acerca das inscrições de estrangeiros para o Recenseamento Eleitoral.

Na última década a taxa de residentes estrangeiros passíveis de recenseamento eleitoral aumentou de 53,3% (em 2001 eram 95.036 os residentes com mais de 20 anos e acesso a direitos eleitorais por via da reciprocidade) para 62,9% (em 2011 esse universo era já de 199.064), mantendo-se cerca de 37% dos restantes residentes estrangeiros sem capacidade eleitoral em Portugal.

**Gráfico 3. Evolução do número de inscrições de estrangeiros no Recenseamento Eleitoral em Portugal, entre 2000 e 2012**



Fonte: \*DGAI/MAI (cálculos de Oliveira e Gomes, 2014: 173)

Acompanhando também a evolução positiva do número de estrangeiros residentes em Portugal ao longo da última década (gráfico 1), aumentou ainda o número global de inscritos estrangeiros para exercerem a sua capacidade eleitoral ativa em Portugal – eram 20.044 em 2000 passando para 29.303 em 2007 (ver gráfico 3). A partir de 2008 verifica-se, contudo, uma redução do número de estrangeiros recenseados, particularmente de nacionais de países terceiros à União Europeia, acompanhando uma vez mais a redução sentida nos últimos anos do número de estrangeiros residentes no país (reflexo tanto da situação económica do país que gerou a saída de imigrantes e diminuição no número de entradas, como também do aumento do número de ‘novos cidadãos’ portugueses associada a estrangeiros residentes que reuniram condições de acederem à nacionalidade portuguesa nos últimos anos).

Contudo, é fundamental considerar que apesar de se verificar um aumento da taxa de residentes estrangeiros com direitos políticos em Portugal e ter crescido o número absoluto de estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral, verificou-se na última década uma diminuição da percentagem de estrangeiros recenseados para votar - de 21,7% em 2001 (20.602 num universo de 95.036 recenseáveis) para apenas 13,5% em 2011 (26.957 num universo de 199.064 recenseáveis) – ver quadro 3<sup>36</sup>.

**Quadro 3. Proporção de estrangeiros recenseados em Portugal no total de residentes com mais de 20 anos, por principais nacionalidades, em 2001 e 2011**

Ano	Estrangeiros recenseados para votar* (A)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos** (B)	Estrangeiros residentes com mais de 20 anos de nacionalidades elegíveis para votar em eleições locais** (C)	A / C (%)	C / B (%)
2001	20.602	178.426	95.036	21,7	53,3
2011	26.957	316.406	199.064	13,5	62,9
Taxa de variação entre 2001 e 2011	+30,8	+77,3	+109,5	-37,5	+141,5

Fonte: \*DGA/MAI e \*\* Censos2001 e 2011, INE (cálculos de Oliveira e Gomes, 2014: 173)

<sup>36</sup> Para aprofundar ver Oliveira e Gomes, (2014: 172 - 176).

Parecem assim sair reforçados os argumentos que defendem o desinteresse dos estrangeiros em Portugal pelo exercício de direitos políticos em prol da ideia – defendida por alguns atores políticos entrevistados neste estudo – segundo a qual a expansão da cidadania política dos imigrantes não é assunto relevante, desde logo por não parecer relevante para os próprios imigrantes. Os capítulos que se seguem procuram caracterizar exatamente a relação dos imigrantes com os partidos políticos, explorando as causas da sua participação política a partir da perceção dos diferentes perfis de entrevistados considerados para este estudo e apresentados no ponto 3 da introdução.

## **CAPÍTULO 2.**

# **A RELAÇÃO DOS IMIGRANTES E DOS CIDADÃOS DE ORIGEM IMIGRANTE COM OS PARTIDOS POLÍTICOS EM PORTUGAL**

Analisada a “estrutura de oportunidades política”<sup>37</sup> de Portugal que promove ou inibe a participação política dos imigrantes, e o enquadramento legal e institucional que lhe está inerente, neste segundo capítulo procura-se analisar a prática desses enquadramentos no contexto nacional. Caracteriza-se neste capítulo a relação que se estabelece entre os imigrantes e os partidos políticos, nomeadamente através da presença dos imigrantes nos partidos políticos, nas estruturas parlamentares, nos debates políticos e na agenda partidária e da participação de políticos imigrantes (PI) e/ou políticos de origem migrante (POM) nas listas de candidatos dos partidos e em exercício de cargos de natureza política.

### **1. IMIGRANTES E CIDADÃOS DE ORIGEM MIGRANTE: QUE PRESENÇA NOS PARTIDOS POLÍTICOS?**

Os interlocutores políticos entrevistados no âmbito do estudo foram quase sempre consensuais na caracterização dos seus partidos como sendo demasiado conservadores ou até mesmo fechados no que se refere à integração de maior diversidade (não apenas étnica e cultural, diga-se) nas suas fileiras. Estas foram, sem dúvida, as expressões mais comuns para classificar a atitude dos partidos no que se refere à inclusão de PI e POM em listas eleitorais, na sua inclusão nas suas estruturas internas e na sua chamada a funções políticas de maior visibilidade. De facto, pese embora todos mencionarem que os seus partidos não têm restrições em relação à nacionalidade no que se refere às regras de admissão de novos militantes, com alguns participantes a acrescentar que as listas eleitorais são orientadas apenas por critérios de competência e mérito, tornou-se todavia óbvio durante as entrevistas que:

1. A maior parte dos interlocutores não parecia conhecer com detalhe os estatutos dos próprios partidos. Por exemplo, embora sublinhando que toda a gente é bem-vinda, não conse-

**37** Para mais detalhes acerca da ‘estrutura de oportunidades política’ portuguesa para os imigrantes ver também Oliveira e Carvalhais (no prelo).

guiam afirmar com clareza se os estatutos o permitiam ou não (questão a que facilmente se responde tendo presente a letra dos estatutos). Em algumas ocasiões, os inquiridos foram mais além nas suas apreciações, como no caso do deputado Feliciano Barreiras Duarte (PSD) que afirmou ter sido pioneiro na alteração recente dos estatutos no PSD, que desde então permite que residentes legais em Portugal se possam envolver ativamente na vida interna do partido.

2. Todos acabaram por apontar aspetos que revelam que as listas eleitorais em boa verdade obedecem a mais do que simples critérios de competência e mérito. Alguns interlocutores foram aliás bastante diretos e denunciaram a existência de equilíbrios de poder demasiado complexos que não permitem o fácil acesso às estruturas partidárias, não só de imigrantes, mas também de outros grupos da sociedade. Um dos inquiridos afirmou:

*“Quer mesmo que eu responda a isso? [risos] Existem dezenas de militantes que desejam integrar as listas (...). Pensar na inclusão de imigrantes ou de cidadãos com passado imigrante nas listas, convenhamos, não pode ser uma prioridade quando temos duzentos pedidos, duzentas formas de pressionar o partido para integrar uma lista local onde apenas doze serão eleitos (...)”, (Deputado Fernando Negrão, PSD).*

3. Todos admitem uma *mea culpa* dos partidos em reconhecer que não existem muitos PI ou POM nas estruturas partidárias. Apesar de serem tendencialmente mais benevolentes com os seus próprios partidos, afirmando que até conhecem muitos exemplos de PI e de POM pelo menos na função de militantes de base, nenhum participante foi todavia capaz de fornecer nomes ou dados concretos que corroborassem essa afirmação geral. Os inquiridos atribuíram neste caso a sua falta de informação quanto à presença de POM ou PI nas estruturas dos partidos ao facto de os partidos não fazerem nenhum tipo de diferenciação com base na nacionalidade ou origem étnica dos militantes, não havendo por isso forma de saber estatisticamente quantos são. No entanto, todos concordaram que os PI ou POM com funções de liderança são muito raros e muito provavelmente só se encontram a nível local.

Para os propósitos deste estudo, isto significou, em termos muito práticos, que perguntas como “Quantos imigrantes ou pessoas com passado de imigração estão envolvidas com o trabalho po-

lítico diário dentro dos partidos?”, ou “Quais são os principais papéis dessas pessoas dentro dos partidos políticos?”, ficassem quase sem resposta, com dados vagos e, em alguns casos, causando até surpresa nos inquiridos quanto à pertinência em obter estas informações.

A dificuldade em obter respostas a estas perguntas foi também comum entre os políticos com origem migrante entrevistados. De facto, quando tratámos de obter dados sobre a presença efetiva de imigrantes ou de pessoas com origem migrante nas estruturas dos seus partidos, quais as suas funções, as suas motivações para integrar os partidos, os seus obstáculos e os seus percursos, nenhum dos inquiridos pareceu saber muito mais para além da sua própria experiência pessoal. E, mesmo nesses casos, os participantes preferiram falar dos obstáculos que encontraram no seu percurso político como sendo desafios pessoais que poderiam ser enfrentados por qualquer pessoa, não mostrando qualquer ensejo em assinalar as singularidades do seu percurso por referência à sua origem migrante.

Contudo, se é certo que as origens migrantes não foram uma única vez assinaladas pelos POM como tendo um aspeto significativo na sua trajetória pessoal, o mesmo não pode ser dito no que toca à questão da pertença étnica, frequentemente presente no discurso dos inquiridos com traços étnicos distintos do dos portugueses.

### ***O peso de fenótipos raciais***

Ser etnicamente diferente afeta o discurso dos nossos participantes com este fenótipo e domina as suas perceções sobre a migração, ou seja, a pertença étnica torna-se sinónimo de “diversidade” e de “migrante”, mesmo quando a pessoa nunca teve senão nacionalidade portuguesa. Um dos inquiridos, o deputado Hélder Amaral (CDS-PP) afirmou que mais do que a sua cor de pele, as origens sociais foram mais marcantes no início da sua vida política, uma vez que veio de Angola para viver numa pequena zona rural no interior do país e isso era, por vezes, um obstáculo em Lisboa. No entanto, a questão do fenótipo não deixou de estar bastante presente no seu discurso, mesmo que o interlocutor a tenha desvalorizado inúmeras vezes. O entrevistado brincou, por exemplo, sobre a forma como era tratado pelos jornalistas e outras pessoas quando começou a aparecer em público

ao lado de Paulo Portas (líder do partido e atual Vice-Primeiro Ministro). As pessoas abordavam-no assumindo que ele era motorista de Portas ou o guarda-costas pessoal. Noutra passagem da sua entrevista, assinalou o facto de que muito poucas “*peessoas de cor têm visibilidade pública*”, o que prova o “racismo escondido da sociedade portuguesa”, apesar de considerar que “isto não tem de ser um obstáculo definitivo”.

A deputada Celeste Correia (PS) foi também sensível à questão do fenótipo, mas no caso dela para se rir pelo facto de ser uma cabo-verdiana “demasiado branca e de olhos azuis” que normalmente “causava estranheza”. Outros interlocutores fenotipicamente mais africanos que participaram nos *focus groups* promovidos no âmbito do estudo foram bastante mais pungentes quanto ao peso que a cor da pele parece ter na sociedade portuguesa. Francisco Pereira (cabo-verdiano) considera que mesmo um partido de esquerda é conservador em relação à cor, porque uma coisa é abrir as suas portas a militantes e outra é permitir que tenham visibilidade, e salienta firmemente:

*“Não me entenda mal, isto não é sobre a luta pela negritude, mas não posso aceitar que o meu filho, nascido aqui, possa vir a crescer sem ver pessoas negras no nosso parlamento nacional”.*

Jackilson Pereira (Moinho da Juventude), não sendo político ativo, é também bastante assertivo na sua argumentação e afirma que o país ainda é afetado por um legado colonialista que tolda a sua visão sobre o acesso das pessoas ‘negras’ ao poder, declarando que a “melanina ainda conta muito”.

Lívio de Moraes, um político socialista descendente de moçambicanos e com dupla nacionalidade, descreve o que chama de “falácias de inclusão”, dando o exemplo de partidos que convidam cidadãos ‘negros’ para lugares inelegíveis em listas locais de candidatos às eleições locais, usando as suas fotos nos panfletos de campanha de uma forma que pode enganar os eleitores ‘apenas para cativar votos’, ou seja, fazendo-os acreditar que esses candidatos serão mesmo eleitos e terão direito à palavra nos órgãos de decisão.

Deve ser sublinhado que, apesar destas leituras críticas à dificuldade da política e da sociedade portuguesa em lidar com a “raça” e a diversidade étnica, nenhum dos participantes defendeu a

criação de partidos étnicos como forma de contornar as dificuldades dos imigrantes adquirirem lugares de destaque nos partidos políticos. Para começar, e tal como Manuel Correia (CGTP, PCP) referiu na sua entrevista, a Constituição proíbe a criação de partidos étnicos. Em segundo lugar, todos veem os partidos étnicos como uma forma pouco salutar de institucionalização da segregação política, algo que é fortemente rejeitado por todos os participantes. João Silva (Olho Vivo) chama a isto uma *“ideia contraproducente que não vale a pena explorar”*.

## **2. POLÍTICOS IMIGRANTES (PI) E DE ORIGEM MIGRANTE (POM) NAS ESTRUTURAS PARLAMENTARES**

Até à data, todos os deputados da Assembleia da República foram cidadãos com nacionalidade portuguesa, mesmo quando possuindo dupla nacionalidade. Conforme explicado anteriormente, o enquadramento legal prevê que os únicos cidadãos não-nacionais que poderão ser eleitos para o Parlamento português, são os Brasileiros (ao abrigo do Estatuto Especial de Igualdade) e nenhum o foi até ao momento. No entanto, é interessante destacar que todos os entrevistados e os participantes dos *focus groups* indicaram sobretudo dois exemplos de políticos com experiência parlamentar que, na sua perspetiva, sendo cidadãos nacionais, têm igualmente um passado de imigração: a deputada Celeste Correia (PS) e o deputado Hélder Amaral (CDS-PP). Pese embora seja discutível essa identidade migratória que é projetada pelos entrevistados nestes dois deputados, uma vez que ambos nasceram ainda no contexto colonial e por isso em bom rigor podem não se verem como ‘de origem imigrante’ em Portugal, não deixa de ser bastante relevante estudar a perceção dos próprios acerca de si mesmos, uma vez que em entrevista estes políticos acabaram por ambos afirmarem-se não como políticos de origem imigrante a representarem os interesses das comunidades imigrantes, mas antes como portugueses a representarem ‘todos os portugueses’.

Celeste Correia nasceu em Cabo Verde em 1948 e estudou em Lisboa. Já com dupla nacionalidade, entra para o Parlamento português em 1995, a convite de António Costa (então deputado do PS, descendente de goeses) no âmbito de um programa especial de integração de líderes associa-

tivos das principais comunidades imigrantes residentes em Portugal durante um mês, promovido para apoiar a discussão das políticas de imigração e processos de regularização extraordinária que se encontravam em debate então na Assembleia da República. Com ela, e também pelas mãos do PS, entrou outro líder imigrante para o Parlamento pelo mesmo período de um mês, Fernando Ká, nascido na Guiné-Bissau (também entrevistado no âmbito deste projeto). Com o mesmo intuito e no mesmo período, o PCP também integrou Manuel Correia no Parlamento para apoiar o partido nas intensas discussões sobre as políticas de imigração. Apenas Celeste Correia ficou no Parlamento depois desse período, candidatando-se formalmente ao Parlamento pelo PS, constituindo-se como deputada entre 1995 e 2011, regressando novamente a partir de 2013. No *focus group* em que participou, Celeste Correia avaliou os seus 16 anos de Assembleia como altamente positivos pela sua função na aprovação e conceção de importantes instrumentos jurídicos para a vida dos imigrantes em Portugal, nomeadamente a lei sobre o apoio financeiro às associações de imigrantes, a reforma da lei da nacionalidade e a criação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas - ACIME (atualmente ACM).

Já Hélder Amaral, nascido em 1967 em Angola, chegou ao Parlamento com o partido democrata-cristão CDS-PP, eleito pelo distrito de Viseu, assumindo-se também como líder local do CDS-PP. Nota-se, assim, que o percurso deste deputado não é o mesmo de outros deputados descendentes de africanos da área de Lisboa, onde um grande número de imigrantes vive, definindo-se sempre como um português, descendente de portugueses, que nasceu numa das antigas colónias portuguesas.

Existem também casos de dupla nacionalidade, como o de Pedro Costa Jorge (CDS-PP), que durante a entrevista explicou que também tem nacionalidade brasileira por *jus sanguinis* desde há pouco tempo.

A nível local, verifica-se uma maior probabilidade de encontrar políticos não-nacionais e políticos nacionais com origem migrante (POM). No entanto, observa-se que ao longo dos anos os números não têm sido muito expressivos. Os resultados das Eleições Autárquicas de 2001 - as primeiras

depois da Declaração 2-A/97 que definia a lista de países cujos residentes em Portugal passavam a ter direitos políticos passivos e/ou ativos nos órgãos das autarquias locais, demonstrou que apenas cinco em 23.670 residentes não nacionais registados para votar, foram eleitos para um organismo local. Nas Eleições Autárquicas de 2005, os resultados foram ainda piores, uma vez que apenas três dos 27.978 residentes não nacionais foram eleitos para organismos locais (ver mais em Carvalhais, 2006: 122-3). Em 2009, não se observa qualquer alteração a este cenário (Zobel e Barbosa, 2009: 47-60). Ainda assim deve reconhecer-se algumas dificuldades metodológicas em identificar a condição nacional de todos os eleitos a nível local (Carvalhais, 2004b), pelo que se deve admitir que podem existir mais políticos com origem imigrante desconhecida publicamente. É conhecida também a confusão em relação à naturalidade e nacionalidade, com eleitos nascidos no estrangeiro de nacionalidade portuguesa ou dupla nacionalidade a aparecerem identificadas nas listas fornecidas pelas câmaras e assembleias municipais ao STAPE simplesmente como *estrangeiros*. No que se refere aos resultados das últimas eleições autárquicas (29 de setembro de 2013), à data da conclusão deste estudo a Direcção Geral da Administração Interna (DGAI) ainda não tinha publicado as listas de todos os eleitos, com exceção das listas de presidentes de câmara. No entanto, é de salientar que nas listas por publicar, e de acordo com os formulários de registo *online* disponíveis, preenchidos pelos organismos locais eleitos, não existirá referência direta à nacionalidade do eleito, apenas à naturalidade, o que está longe de ser uma fonte fiável de informação para os objetivos deste estudo.

Contudo, nas entrevistas e nos *focus groups*, vários participantes referiram identificarem um aumento de cidadãos de origem imigrante nas listas de candidatos para as últimas eleições autárquicas, sobretudo nas áreas metropolitanas com maior concentração de residentes imigrantes (e.g. Sintra, Loures, Amadora e Oeiras). Ainda que tal facto careça de confirmação, importa perceber se esta tendência tem inerente uma maior participação política e presença de políticos imigrantes e de origem imigrantes nas listas de candidatos, ocupando efetivamente lugares de destaque nos partidos políticos, ou traduz a ‘instrumentalização’ desses atores com vista a angariação de votos em determinados contextos residenciais de comunidades imigrantes mantendo-se sem visibilidade depois do processo eleitoral, conforme alertado por alguns entrevistados.

### 3. POLÍTICOS DE ORIGEM MIGRANTE (POM) E POLÍTICOS IMIGRANTES (PI) NAS ESTRUTURAS DOS PARTIDOS: RAZÕES PARA A SUB-REPRESENTAÇÃO

Quando se tenta aprofundar as razões que poderão explicar a sub-representação de imigrantes nas estruturas internas dos partidos, em funções políticas relevantes, bem como nas listas de candidatos a órgãos locais, sobretudo em lugares elegíveis, a análise dos inquiridos gira maioritariamente em torno de três conceitos: poder, *lobby* e estratégia.

A existência de **relações de poder** fortemente enraizadas dentro dos partidos parece, na perspectiva dos entrevistados, não poder ser facilmente desafiada. Uma inquirida sem antecedentes de imigração (deputada Elza Pais, PS) descreveu a vida dentro de um partido como a necessidade de domínio de “*códigos estabelecidos nem sempre fáceis de compreender*”, referindo-se à rede complexa de relações que alimentam o *status quo* existente. Para alguns dos inquiridos, esta mesma complexidade de relações, juntamente com as regras formais sobre as competências de vários órgãos internos, isenta na realidade os líderes dos partidos da maior parte das responsabilidades na preparação das listas eleitorais. Por outras palavras, o seu poder é limitado na preparação das listas e têm de partilhar a capacidade de sugestão de nomes com estruturas internas como as Concelhias. Por outro lado, isto significa que será ao nível local que os potenciais POM e PI terão de procurar o seu destaque quer dentro dos partidos, quer na esfera política em geral, facto que ainda não parece estar a acontecer.

A **falta de lobbies** por parte das comunidades imigrantes (aqui englobando tanto os não-nacionais, como os nacionais de origem imigrante que nelas se reconhecem) é assim apontada como um obstáculo. Jorge Humberto, um POM descendente de cabo-verdianos, muito ativo a nível cívico desde o liceu, afirma que as comunidades imigrantes ainda não atingiram a consciência coletiva necessária para despertar para a importância da cidadania política, e aponta o exemplo da comunidade cabo-verdiana, cujas associações estão frequentemente divididas de acordo com os locais de origem dos membros (diferentes ilhas). A seu ver, esta solidariedade limitada por critérios geográficos provoca a incapacidade de ter lideranças fortes comuns que, se existissem, poderiam

mais facilmente ser identificadas pelos partidos como interlocutores relevantes. Mas, tal como outros POM entrevistados, Humberto acredita que acima de tudo, é necessário empenho pessoal para procurar oportunidades na esfera política. A importância dos *lobbies* esteve também presente nas palavras de Francisco Pereira, um jovem político com ascendência cabo-verdiana, que participou no terceiro *focus group* organizado e que insistiu na necessidade de as comunidades se juntarem, identificarem os melhores interlocutores políticos entre si e efetuarem pressão de forma coletiva, para intervirem junto dos vários partidos políticos durante os quatro anos anteriores às próximas eleições autárquicas que terão lugar em 2017. Para Pereira, trata-se de conceber uma estratégia abrangente, de longo prazo, assente na coesão, e com especial ênfase no papel que as associações de imigrantes podem ter na criação de pressão contínua e inteligente junto dos partidos políticos.

Por fim, a alusão à **estratégia** prende-se essencialmente com a falta desta também por parte dos próprios partidos. A falta de consciência dos partidos sobre a relevância eleitoral dos imigrantes é lida como uma das razões que explica a atual sub-representação dos PI e dos POM e, indiretamente, a sub-representação das próprias comunidades de imigrantes. Inúmeros entrevistados realçaram que assim que os partidos tomarem consciência de que estas comunidades compostas por imigrantes e nacionais com ascendência imigrante são demograficamente expressivas em termos eleitorais e têm as suas próprias especificidades, os partidos estarão mais atentos à escolha dos seus candidatos, optando pelos que possam estar mais próximos da realidade destas comunidades.

Se existe espaço onde a perspectiva de envolvimento dos imigrantes e de reciprocidade dos partidos parece ser mais promissora, este é certamente o espaço local. Susana Amador, militante do PS e líder local (atualmente Presidente da Câmara de Odivelas), considera, por exemplo, que o número de candidatos POM aumentou nas últimas eleições a nível local. Em sua opinião, e apesar do que ainda há a fazer, cada vez mais as estruturas locais dos partidos reconhecem a importância de incluir candidatos PI ou POM nas suas listas, desde logo porque estes facilitam o diálogo entre o partido e as estruturas locais de decisão relativamente ao tratamento a dar às comunidades imi-

grantes, em particular às que enfrentam maiores problemas de integração social, como é o caso dos residentes da Cova de Santo Adrião, na Pontinha, citado pela entrevistada.

Entre os entrevistados existiu um grande consenso sobre a relevância que os POM e PI têm ou poderão vir a ter nas relações dos partidos com as comunidades imigrantes ao nível local, tendo sido apontadas como principais razões para essa relevância o seu *know-how* das necessidades da comunidades imigrantes e enquanto facilitadores de comunicação ou como importante mediadores.

O **know-how**: para inúmeros entrevistados os PI e POM poderão trazer grande valor acrescentado à abordagem dos partidos às questões da imigração, da integração e da coesão social, porque têm um forte conhecimento das comunidades, que urge ser reconhecido por todos os partidos. Esses políticos poderão dar contributos úteis para o processo de tomada de decisão, devido à sua experiência no terreno e devem por isso estar mais presentes na preparação de políticas públicas que afetam quer direta quer indiretamente as comunidades imigrantes. Do mesmo modo, a sua presença é muito importante para as comunidades, que os veem como interlocutores privilegiados na esfera política, como indivíduos mais habilitados à implementação de projetos sociais realmente pensados para atender às especificidades das comunidades imigrantes.

**Facilitadores de comunicação:** Para Pedro Lomba (Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional, que tutela o ACM) *“os políticos imigrantes são definitivamente os mais bem posicionados para dialogar com os partidos e com as suas respetivas comunidades”*, porque *“facilitam a comunicação, compreendem melhor as necessidades e exigências das comunidades”*. Rosa Rabiais (PCP) concorda com esta visão, considerando que os “imigrantes” gostam de ver as pessoas das suas comunidades nas listas dos partidos; confiam nelas porque sentem que estão mais próximas das comunidades, que compreendem melhor os seus problemas e, por conseguinte, agem de acordo com esses problemas assim que tiverem o poder de decisão. Isto deveria ser suficiente para estimular os partidos políticos a terem mais “imigrantes” nas suas listas, como forma de terem mais pessoas preparadas para lidar com as comunidades que normalmente enfrentam maiores problemas. Fernando Negrão (PSD) mostra que esta é uma posição

que percorre todo o espectro ideológico, uma vez que também considera que um partido ter um político imigrante ativo ou com ascendência imigrante, seria imediatamente visto como algo muito positivo pelas comunidades imigrantes nas áreas em que são mais numerosas e frequentemente esquecidas.

No entanto, em simultâneo com todas estas considerações sobre a relevância dos PI e dos POM, os participantes deste estudo (e em particular os POM note-se) também assinalaram que embora ser PI ou POM possa ser relevante para as comunidades, uma vez eleitos, estes devem ser vistos como representante de *todos* os cidadãos e não apenas de uma ou outra comunidade em particular.

O deputado Hélder Amaral (CDS-PP), por exemplo, foi muito firme ao salientar a necessidade de evitar a segregação de identidades. Também Rui Marques, antigo Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, salientou que a ambição de imigrantes e de indivíduos com passado migrante de se envolverem ativamente na política não deve ser direcionada para serem apenas vozes “imigrantes”, uma vez que isto poderá levar à sua discriminação e mesmo à discriminação das suas comunidades. Pelo contrário, o trabalho deve ser no sentido da sua aceitação como cidadãos políticos ativos, independentemente das suas origens. Esta é também uma das razões pelas quais ele se opõe à adoção de um sistema de quotas que assegure a presença de POM e PI na vida política.

Outros participantes deste estudo, como Francisco Pereira, Celeste Correia, Hélder Amaral, Lívio de Moraes, entre outros POM, apesar de perceberem porque razão POM e PI podem ser vistos pelas comunidades imigrantes como interlocutores importantes para as representarem, são firmes ainda assim na defesa da ideia de que uma vez eleitos, os cidadãos têm de compreender que eles não estão só a representar (e não podem só representar) as suas comunidades de origem.

Como referido antes, foi aliás interessante verificar que as perceções de alguns interlocutores políticos sem origem migrante e agentes da sociedade civil com e sem origem migrante, sobre o papel

dos POM enquanto representantes das suas comunidades de origem, não foram frequentemente coincidentes com as percepções que os próprios visados têm sobre si enquanto políticos de origem migrante. Foi notoriamente o caso de Celeste Correia, mencionada por muitos entrevistados (incluindo Hélder Amaral, um POM) como sendo um exemplo de uma interlocutora-chave na representação da comunidade cabo-verdiana e de outros migrantes. No entanto, Celeste Correia salientou que enquanto deputada da Assembleia da República, procurou representar todos os cidadãos que a elegeram, independentemente da sua condição étnica ou nacional.

De qualquer forma, e tomando as palavras de uma deputada do CDS-PP (Teresa Caeiro), seria *“pouco inteligente”* não reconhecer a importância dos POM e PI na criação de canais mais eficientes de abordagem e de entendimento das exigências e especificidades das comunidades imigrantes. Contudo, os partidos são precisamente criticados por não reconhecerem estas oportunidades. Na opinião de Celeste Correia, enquanto POM, os partidos são demasiado conservadores, fechados e *“mesquinhos”* em relação ao diferente, descrevendo-os como *“máquinas de poder altamente competitivas”*, não só para os imigrantes mas para qualquer cidadão que se atreva a desafiar as posições dos que já estão no poder. Resume a sua lógica dizendo que *“Está tudo relacionado com a luta pelas posições dentro dos órgãos locais dos partidos”*.

O deputado Fernando Negrão (PSD) parece corroborar esta análise sobre os partidos, ao afirmar: *“Hoje em dia, o funcionamento dos partidos não os ajuda a abrirem-se aos imigrantes, mesmo quando [os partidos] reconhecem a importância destas comunidades”*.

Esta falta de oportunidades para os imigrantes e para pessoas com ascendência imigrante dentro dos partidos e em estruturas de tomada de decisão, foi salientada de forma ainda mais contundente pelos entrevistados da sociedade civil (a desenvolver no ponto 3 do capítulo 3 deste livro) que assinalaram o facto da maioria dos partidos escolherem POM ou PI apenas para lugares não-elegíveis nas listas de candidatos para as eleições locais. Estudos anteriores (Carvalho 2004b, 2006, 2007a) revelaram exatamente as mesmas críticas transmitidas maioritariamente por POM e por interlocutores da sociedade civil. A persistência destas percepções é um sinal alarmante de

que muito do que foi recolhido há uma década, está ainda presente e a evolução não foi assim tão significativa em relação à presença política de imigrantes e de cidadãos de origem migrante na sociedade portuguesa.

#### **4. A PRESENÇA DA ‘IMIGRAÇÃO’ E DAS COMUNIDADES IMIGRANTES NA AGENDA PARTIDÁRIA**

Nas suas agendas partidárias e programas eleitorais, os partidos políticos em Portugal não têm assumido como relevante ou prioritário o tema da imigração, não definindo concessões específicas para estrangeiros ou imigrantes. Apesar de a maior parte dos inquiridos mencionar uma certa preocupação sobre a inclusão da imigração nas agendas dos partidos, tal parece seguir estratégias muito aleatórias e pontuais.

Os atores políticos do PCP entrevistados, destacaram o “Grupo de Trabalho para as Questões da Imigração”, composto por sete membros, que o partido desenvolve. O grupo é formado por imigrantes e militantes com antecedentes de imigração e ajuda o partido a ter uma abordagem mais direcionada junto das comunidades imigrantes, desde logo nos períodos de campanhas eleitorais, nomeadamente assumindo a produção de material de campanha, como sejam panfletos, mais direcionado para determinadas comunidades imigrantes residentes.

Já os atores políticos do PS destacaram o seu *think-tank* chamado LIP – *Laboratório de Ideias para Portugal*, descrito pela deputada Elza Pais (militante do PS) como um Grupo de Reflexão composto por 40 grupos de trabalho, sendo um dedicado ao acompanhamento dos fenómenos relativos aos movimentos sociais e às questões de imigração. Este grupo é formado por pessoas independentes de várias áreas da sociedade. No entanto, para Celeste Correia deve atender-se que este grupo trabalha ‘sobre’, mas não ‘com’ as comunidades imigrantes, uma vez que não inclui membros imigrantes ou de origem imigrante.

A existência dos Grupos Parlamentares de Amizade com países lusófonos ou da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foram tam-

bém apresentados pelos partidos como exemplos de canais pelos quais os partidos procuram também estar mais próximos da realidade das comunidades imigrantes.

Também como parte do que os partidos consideram ilustrativo das suas preocupações em relação à imigração está a sua atividade legislativa. Todos os partidos mencionaram as suas mais recentes iniciativas legislativas com impactos diretos na vida dos imigrantes em Portugal. Os atores políticos do PS referiram, particularmente orgulhosos, a lei da Nacionalidade (Lei 2/2006), que mereceu o consenso dos outros partidos que contribuíram também para este processo legislativo com projetos de lei que valorizavam igualmente o *ius soli*.

Alguns entrevistados mencionaram também formas indiretas de preocupação com os temas da imigração, como no caso de atores políticos do CDS-PP que salientaram o facto do partido estar a favor e a apoiar a ação social promovida pela sociedade civil organizada no apoio aos mais vulneráveis, como uma forma de lutar pelos interesses dos imigrantes, uma vez que estes se encontram entre os grupos mais frágeis da sociedade.

Igualmente relevante, foi a referência por parte dos inquiridos de partidos como o Bloco de Esquerda, à existência regular de atividades, tais como tertúlias, *workshops*, e diversos fóruns em que personalidades e estruturas associativas de imigrantes são frequentemente convidadas a ter um papel ativo.

Deve reconhecer-se, porém, que os inquiridos foram evasivos no fornecimento de mais detalhes sobre exatamente quais as formas como os seus partidos interagem com as comunidades migrantes, sobretudo quanto ao modo como as interações ocorrem com as associações de imigrantes e outros agentes da sociedade civil. Ainda assim, é possível referir algumas sinergias políticas estabelecidas entre partidos e associações da sociedade civil: caso do PCP com relação próxima com a “Frente Anti-Racista” (FAR), e do BE ligado ao “SOS Racismo”, partilhando aliás alguns dos seus líderes.

## **CAPÍTULO 3.**

# **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE IMIGRANTES EM PORTUGAL**

Neste terceiro capítulo são detalhadas as diferentes perceções – nas palavras dos próprios entrevistados - acerca da participação e representação política dos imigrantes em Portugal. Este capítulo procura captar e confrontar, por um lado, os padrões normativos dos entrevistados (como pensam que deveria ser a realidade) e as suas interpretações sobre o enquadramento legal no que se refere aos direitos políticos dos imigrantes; e, por outro lado, as suas perceções sobre as formas como as diferentes comunidades imigrantes se parecem relacionar com os seus direitos políticos. Analisa-se também neste quadro de perceções quem, na perspetiva dos diferentes entrevistados, melhor representa os imigrantes em Portugal ou quem deveria ter essa função, estudando-se também as opiniões em torno dos papéis que as associações de imigrantes e outras organizações da sociedade civil podem ter na integração política dos imigrantes em Portugal. Neste capítulo, as perceções dos políticos ativos, de outros membros dos partidos e de *stakeholders* relevantes ou de líderes de associações de imigrantes são analisadas em separado de forma a captar eventuais distanciamentos nas mesmas.

### **1. PERCEÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES**

Os diferentes entrevistados com filiação partidária assumida formalmente e independentes com atividade política transmitiram, quer na sua perspetiva pessoal quer institucional, visões muito positivas sobre a presença de imigrantes na sociedade portuguesa e sobre a necessidade de continuar a promover a sua integração social e política no país. Como referido antes, uma imagem particularmente marcante foi o facto de a imigração não ser apresentada pelos entrevistados dos diferentes espectros políticos como uma questão fraturante em Portugal, ao contrário do que parece acontecer noutros países europeus, de acordo também com as visões dos inquiridos.

No que se refere ao diagnóstico da atual realidade da participação política dos imigrantes no seu conjunto em Portugal, os partidos políticos concordam que é muito baixa. “Residual” e “baixa” foram os adjetivos mais frequentemente utilizados para a descrever o exercício dos direitos políticos pelos imigrantes no país. Ainda assim, o envolvimento político que ocorre é percebido como acontecendo maioritariamente a nível local. Um exemplo excecional de mobilização política acima da média por parte das comunidades imigrantes ocorreu apenas no caso específico de Oeiras, situada na Área Metropolitana de Lisboa (Marques, Santos e Leitão, 2008). Nesse caso, a mobilização pareceu estar associada, pelo menos parcialmente, a um investimento por parte do executivo local em programas de habitação que afetaram em particular imigrantes de origem cabo-verdiana, e que deste modo se sentiram mais compelidos a fazer uso dos seus direitos políticos e a envolverem-se mais com o espaço público local. Ainda assim, estes são apenas casos pontuais que não contradizem o panorama global de baixo envolvimento político.

Ao tentar explorar as possíveis causas para o fraco envolvimento político dos imigrantes em Portugal, subjacente ao diminuto recenseamento eleitoral e à baixa filiação partidária, os entrevistados no âmbito deste estudo sublinharam um conjunto de razões que se sistematizam de seguida:

### ***Razões culturais***

A sociedade portuguesa tem, regra geral, uma relação de distanciamento e de desconfiança em relação à classe política, facto que parece sair agravado num tempo de crise económica e por conseguinte de maior exigência e expectativa do cidadão sobre o processo de decisão política. Ora, os imigrantes enquanto parte integrante desta sociedade, acabam por absorver comportamentos gerais da sociedade que os acolhe, e como tal, tendem a ser contagiados pelos comportamentos que denotam a atual frustração com a política nacional. Tal como um dos entrevistados afirmou:

*“Hoje em dia, existe uma forte ligação entre os cidadãos e a política, mas também uma grande desilusão em relação ao desempenho dos agentes políticos.”* (Ana Catarina Mendes, PS).

A língua foi também assinalada como um problema, não só quando os imigrantes a não dominam, mas também quando a dominam. De facto, falar português foi, na opinião de alguns inquiridos,

uma das razões subjacentes à falta de preocupação política sobre uma melhor integração social e política dos imigrantes lusófonos no passado. Ou seja, os políticos têm assumido que essas comunidades se integram mais facilmente porque falam português. Como resultado, as políticas públicas relativas à imigração não têm sido concebidas para acomodar formas de estimular uma participação cívica e política mais ativa entre as comunidades lusófonas.

O facto da imigração não ser uma questão fraturante na sociedade portuguesa foi também visto por alguns como um contributo irónico para este estado de coisas, pois ao não ser fraturante, parece necessitar de menos atenção que outros assuntos na agenda política.

Também destacados no âmbito das razões culturais por parte de alguns inquiridos, estão os capitais sociais e políticos que os imigrantes trazem das suas pátrias e que, em alguns casos, são baixos, não promovendo por isso o seu envolvimento político em Portugal. Contudo, esta causa em particular esteve longe de ser consensual entre os participantes, como se observou numa das discussões emergida no segundo *focus group* realizado, em que Manuel Correia (PCP) afirmava precisamente o oposto, ou seja, que muitos imigrantes ou cidadãos de origem migrante têm capitais políticos e cívicos dos países de origem (seus ou dos seus pais) bem mais elevados que os dos portugueses, referindo-se ao caso dos cabo-verdianos.

Por fim, alguns inquiridos também salientaram a simples falta de interesse político das comunidades imigrantes. Apesar de admitirem que estas comunidades variam entre si nos seus comportamentos, os inquiridos preferem não destacar o comportamento de nenhuma comunidade em particular. Ainda assim, houve algumas referências à comunidade brasileira como sendo menos participativa por contraste com a cabo-verdiana, muitas vezes mencionada como a mais ativa e politicamente mais visível entre as comunidades imigrantes com direitos políticos em Portugal.

### **Razões económicas**

Para alguns inquiridos, a principal explicação para a ausência de visibilidade política dos imigrantes recai no peso da sua posição e situação económica. Pedro Costa Jorge, militante do CDS-PP,

considera que um dos motivos pelos quais Lisboa ainda tem poucos POM e PI reside no facto de as comunidades, que podem ser demograficamente maiores e ter até impacto no mercado laboral, possuírem no entanto uma autonomia económica muito limitada, o que dita, na sua opinião, a razão pela qual não são consideradas pelos poderes locais como determinantes para a tomada de decisão política.

Noutra perspetiva, a vulnerabilidade económica surge como uma forte explicação para a falta de envolvimento político por parte das pessoas. Ou seja, é a condição socioeconómica do cidadão (e não a sua origem migratória ou étnica) que explica a sua disponibilidade ou motivação para participar politicamente. Assim, os imigrantes que ainda têm muitas dificuldades de integração social, e sobretudo os que ocupam as posições sociais mais baixas, têm mais probabilidade de se sentir menos motivados ou de terem menos tempo para se dedicarem a outras esferas da vida, como o associativismo e o ativismo político, concentrando-se em ‘trabalhar para juntar dinheiro’ e melhorarem a sua condição socioeconómica, razão pela qual migraram. Neste âmbito, a maioria dos inquiridos, da esquerda à direita, com ou sem antecedentes migratórios (i.e. Jorge Humberto, Elsa Pais, Ana Mendes, Teresa Caeiro, Pedro Costa Jorge, Susana Amador, António Filipe, Rosa Rabiais, José Luís Ferreira e Cecília Honório) foram bastante consensuais em estabelecer uma forte ligação entre a vulnerabilidade económica e a falta de recursos para envolvimento político, cívico e cultural em Portugal, uma vez que as pessoas estão nestes casos ávidos de responderem às suas necessidades básicas.

### **Razões legais**

A maioria dos entrevistados considera a persistência do *princípio de reciprocidade* como um obstáculo fundamental à participação política dos imigrantes em Portugal, afirmando que a capacidade eleitoral, pelo menos a nível local, deve ser dada a todos os imigrantes com base na sua residência legal no país. O que fazer ao princípio da reciprocidade não é todavia consensual entre os entrevistados. Alguns consideram que o princípio deveria ser abolido simplesmente, mesmo ao nível nacional – caso de Cecília Honório (BE) e Rui Marques, antigo Alto Comissário para a Imigração e fundador de um novo partido político em 2008 chamado Movimento Esperança Por-

tugal (MEP, entretanto extinto em 2012) -, enquanto outros salientam que o princípio deveria ser abolido ao nível local, mas mantido para eleições de nível nacional – caso de António Filipe (PCP). Já outros defendem a sua preservação tal como se encontra, considerando que o princípio da reciprocidade tem um enquadramento legal fornecido pelo Direito Internacional que não pode ser simplesmente ignorado – caso de Teresa Caeiro (CDS-PP). Ainda assim, mesmo neste último caso, a entrevistada reconhecia espaço para inovações legais de forma a expandir a integração política dos imigrantes em Portugal, afirmando *“Penso que é difícil fugir deste princípio, mas não o vejo como inevitável!”* O princípio da reciprocidade foi também abertamente defendido por Pedro Costa Jorge (CDS-PP) que considera que a participação política tem de ser enquadrada pela ideia de reciprocidade. Na sua opinião, faz todo o sentido que as pessoas possam participar ativamente no país em que residem seguindo este enquadramento legal que é também aceite e praticado em outros países. Em entrevista também considerou que à medida que os países ficam “saturados” por grandes comunidades imigrantes, torna-se mais compreensível que as sociedades de acolhimento tenham mais cuidado em relação à “abertura das portas dos direitos políticos” mesmo quando enquadrados pelo princípio da reciprocidade.

O princípio da reciprocidade também reuniu alguma simpatia em função do que parece ser a sua maior virtude política: fomentar o aumento dos direitos políticos da Diáspora Portuguesa. José Luís Ferreira (PEV) vê precisamente o princípio da reciprocidade como uma forma de reforçar a visibilidade política das nossas comunidades e, neste sentido, é um bom princípio que pode ser alargado para aumentar a participação de comunidades imigrantes aqui e da Diáspora Portuguesa noutros países, *“especialmente os países lusófonos”*.

Em termos gerais, a maior parte dos inquiridos dentro do espectro político concordou que o princípio da reciprocidade era relevante nas relações diplomáticas entre os Estados, mas que, para a finalidade prática de fomentar a integração das comunidades a nível local, se torna demasiado restrito:

*“A reciprocidade define um ciclo vicioso. Se pretendermos cortar com esse ciclo, temos de estar um passo à frente e ser mais flexíveis na concessão de direitos políticos a outras comunidades.”* (Susana Amador, PS).

*“A reciprocidade... tornou-se um obstáculo (...) não uma vantagem.” (Rui Marques, MEP).*

*“A reciprocidade é muito importante, mas devemos começar pelo lado oposto: ou seja, privilegiar o acesso aos direitos sem olhar para a reciprocidade. Isto é uma posição pessoal. O partido ainda não abordou esta questão na agenda.” (Fernando Negrão, PSD).*

Como se sabe as percepções sociais – não apenas aquelas acerca do sistema político – evoluem, podendo os atores políticos neste caso reverem as suas posições em função de outras experiências que adquirem ao longo do tempo. Pode, por isso, ser interessante referir alguns exemplos de consistências e contrastes que uma comparação longitudinal pode revelar sobre alguns dos inquiridos. Um interlocutor, entrevistado no âmbito deste estudo e dez anos antes exatamente sobre o mesmo assunto, permite aflorar exatamente a evolução que percepções sociais podem ter. Em entrevista em 2013 afirmou que:

*“Faz todo o sentido que os cidadãos imigrantes possam não só se tornar militantes como também alcançar uma ação mais ampla através da participação eleitoral, votando e sendo eleitos. (...) Já argumentei nas devidas instâncias em várias ocasiões que [a reciprocidade] é um princípio que já deveria ter sido retirado da Constituição. Já o provei a nível político e técnico.” (Feliciano Barreiras Duarte).*

Porém, dez anos antes, em 2002, antes de ter assumido em dois governos de coligação PSD/CDS-PP a tutela das políticas de integração de imigrantes, o mesmo interlocutor afirmava também que:

*“Acho que isso [acesso a direitos políticos] não é o mais importante para as comunidades [imigrantes] até porque as que já têm a possibilidade de participar [politicamente] fazem-no de forma incipiente. Julgo que no ranking das suas preocupações, os direitos políticos não têm qualquer papel de destaque. Estão mais preocupadas com a segurança no trabalho, melhores condições de saúde...” (cit in Carvalhais, 2006: 118-119).*

Intimamente ligados a esta análise sobre o princípio da reciprocidade, estiveram também alguns comentários de inquiridos sobre a possível importância dos laços históricos, em particular com as comunidades lusófonas. As posições variaram entre o que os participantes julgavam ser o papel

atual dos laços históricos e o que acreditam que deva ser o seu verdadeiro papel em relação à integração política das comunidades lusófonas. Em relação àquilo que os participantes assumem como a realidade, foram unânimes em afirmar que estes são laços com um sítio especial nas emoções coletivas do país. Não há dúvidas de que, independentemente de como estes laços devam ser tratados a nível político, eles têm uma função e dimensão próprias. No que se refere à forma como cada inquirido avaliou a importância política destes laços na integração política das comunidades lusófonas, as posições variaram entre (1) os que argumentam contra a existência de qualquer forma de discriminação positiva na base da vantagem cultural e (2) os que veem a pertinência estratégica de tal discriminação positiva.

O primeiro argumento foi frequentemente combinado com a rejeição de qualquer sistema de quotas para imigrantes e a rejeição do princípio da reciprocidade. O segundo foi muitas vezes combinado com o argumento de um princípio de reciprocidade revisto, ou seja, capaz de incluir mais comunidades, com especial ênfase para as lusófonas que ainda estão fora dos direitos políticos concedidos a imigrantes em Portugal (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Timor).

Como exemplo do primeiro argumento, Jorge Humberto (PSD), um político com ascendência angolana, considera que Portugal é um país humanista, um país do Mundo, uma nação global, e, por conseguinte, tem de permitir as mesmas condições de participação política a todas as suas comunidades imigrantes, sem discriminação positiva com base nos laços históricos, apesar de a história, reconhece, ser importante. Da mesma forma, António Filipe (PCP) e Ana Catarina Mendes (PS) consideram que apesar de ser inegável a existência de uma “dívida” em relação às comunidades lusófonas, a obrigação de memória, a necessidade de uma cooperação mais forte e a necessidade de combater muitas deficiências relativas à sua integração social, não podem pura e simplesmente gerar a atribuição a estas comunidades de preferência no acesso aos direitos políticos. Nas palavras da deputada Elza Pais (PS): *“Os laços históricos não podem ser facilitadores de desigualdades”*. Com uma diferente fundamentação lógica, Teresa Caeiro (CDS-PP) salienta que as relações históricas são importantes mas *“(…) não podem ser vistas como soberanas em relação a outras relações”*.

Pelo contrário, Celeste Correia (PS) considera que as comunidades lusófonas devem ter tratamento preferencial. Como irmãos que partilham a mesma língua, deve existir uma relação mais forte consagrada legalmente de forma mais visível. Paulo Edson da Cunha (PSD) e Jorge Taylor (PEV), ambos com ascendência africana, alinham com esta posição, tal como a afirmação de Taylor ilustra:

*“Portugal foi muito longe ao promover laços com as comunidades lusófonas (através da lei da nacionalidade, por exemplo). Isto significa um legado e um compromisso que tem de ser preservado e respeitado. As gerações lusófonas mais novas estão a perder noção da história. Bom ou mau, este é o nosso passado e deve ser preservado como parte das nossas relações e identidades. As comunidades lusófonas sentem-se ao mesmo tempo portuguesas e africanas, e isto deve significar alguma coisa!”* (Jorge Taylor, militante do PEV).

Para Rosa Moniz, uma política independente de ascendência cabo-verdiana, atualmente a presidir a Associação Cabo-Verdiana de Sintra, o orgulho sobre a lusofonia deve ser claramente mais consistente com as práticas políticas incluindo, assim, algumas formas de discriminação positiva *“não como maneira para ser mais bem tratada em relação a outras comunidades, mas no reconhecimento da proximidade cultural entre Portugal e os que partilham a mesma língua”*. Também Pedro Lomba (independente e Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional da presente coligação governamental PSD/CDS-PP) afirma que: *“Um conceito-chave para as políticas de imigração é a diferenciação”*.

Outros inquiridos não se mostraram tão a favor de discriminações positivas, mas reconheceram a necessidade de tratar de forma prudente os países com laços históricos com Portugal. Os laços históricos são importantes também pelo que podem significar política e economicamente para a Diáspora Portuguesa, em particular a residente em Angola e Moçambique, dois países sem acordos de reciprocidade com Portugal para direitos políticos. Morais Sarmiento (PSD) teme, portanto, que algumas dificuldades diplomáticas que surgiram nos últimos anos no relacionamento político entre Portugal e Angola, possam deslocar futuras elites locais para outros centros estrangeiros em busca de formação educacional, enfraquecendo a longo prazo os laços que essas elites costumavam ter com as academias e a cultura portuguesa.

### **Razões políticas**

Os inquiridos foram todos, sem exceção, unânimes em retratar a classe política portuguesa como bastante conservadora e fechada no que diz respeito ao funcionamento das suas estruturas internas e por isso distante dos imigrantes. Tal facto foi interpretado como sendo parcialmente causador da falta de participação política dos imigrantes. Contudo esta razão surgiu também frequentemente combinada com uma apreciação crítica quanto à passividade dos próprios imigrantes em Portugal. Jorge Taylor, jovem político de ascendência africana, militante e membro do secretariado do PEV, sublinhou esta falta de interesse entre as comunidades, salientando que estas devem ser mais pró-ativas. Da mesma forma, Paulo Edson Cunha, também um jovem político de ascendência angolana com nacionalidade portuguesa e militante do PSD, salientou esta mesma falta de interesse das comunidades imigrantes pela política nacional.

A distância entre os partidos e os imigrantes pode ainda ser ilustrada por um episódio, dos poucos que entrou em discussão pública, e anterior a este estudo. Na campanha de 2011 para as Eleições Legislativas, vários imigrantes asiáticos participaram num comício do Partido Socialista, o que prontamente atraiu a atenção mas também a desconfiança dos jornalistas sobre o verdadeiro empenho e intenções reais destes apoiantes. Um desses militantes imigrante foi entrevistado pelos meios de comunicação tendo sido citado como dizendo: *“O Sócrates é uma ótima pessoa, tratou da minha cidadania [portuguesa], tratou de tudo”*. De acordo com outra reportagem, havia também mais de 100 pessoas de ascendência africana provenientes da periferia de Lisboa envolvidas na campanha. O episódio foi entendido como o potenciar do envolvimento político das comunidades imigrantes locais que beneficiaram da Lei da Nacionalidade de 2006, definida e aprovada em governo socialista. No entanto, houve também quem alegasse que o PS estava simplesmente a utilizar o apoio destes imigrantes *“em troca de refeições”*. Tanto os imigrantes como uma fonte da campanha Socialista negaram tais acusações: *“Eles não são pagos, são apoiantes voluntários”*.<sup>38</sup> Francisco Assis, líder parlamentar do PS, afirmava então que *“estes cidadãos realizam uma atividade política muito relevante na secção do partido na Almirante Reis”*. No entanto, um jornal deslocou-se à delegação do partido e entrevistou alguns dos membros sobre as atividades dos imigrantes: *“Imigrantes?*

**38** Para mais detalhes ver <http://www.cmjornal.xl.pt/noticia.aspx?channelId=EC->

*Temos alguns como vizinhos, mas aqui não. Passa cá um moçambicano de vez em quando, mas nunca vi aqui um indiano*<sup>39</sup>. Depois destas suspeitas sobre o verdadeiro compromisso político destes imigrantes, os mesmos não voltariam a ser vistos em comícios posteriores da campanha.<sup>40</sup>

O que este episódio pretende ilustrar é precisamente a ausência de uma tradição de relações continuadas, consolidadas, entre os partidos e as comunidades imigrantes, ausência essa que explica, por um lado, a estranheza com que a própria sociedade portuguesa parece receber aquilo que deveria na verdade ser aceite como normal - imigrantes envolvidos na vida política e em campanhas eleitorais -, e por outro, um certo amadorismo na abordagem partidária às comunidades imigrantes, fruto certamente da inexistência ou fragilidade dos mecanismos e canais de comunicação com as comunidades imigrantes. Mas este episódio não traduz mais do que isso, ou seja, seria errado procurar ver aqui exemplos de exploração do potencial mobilizador das comunidades imigrantes para efeitos puramente eleitoralistas. Pensar assim é meio caminho andado para inviabilizar qualquer aproximação futura entre partidos e comunidades na assunção errada de que tudo será visto como relação manietada. Este episódio pretende apenas corroborar a visão dos nossos participantes quanto à distância que persiste entre partidos e imigrantes, com todas as consequências que daí podem advir.

## **2. PERCEÇÕES SOBRE AS ESTRUTURAS QUE REPRESENTAM OS IMIGRANTES EM PORTUGAL**

Independentemente da participação política dos imigrantes em Portugal, outra questão passa por refletir sobre *quem* é responsável pela representação e defesa dos seus interesses na sociedade.

Foram recolhidas várias respostas que podem ser sistematizadas em dois grupos principais: a) aqueles que veem os imigrantes como detendo representação insuficiente ou mesmo estando totalmente sem representação na sociedade portuguesa; b) e aqueles que identificam diferentes estruturas de representação (não) política e institucional (in)direta dos seus interesses.

<sup>39</sup> Para mais ver <http://www1.ionline.pt/conteudo/125840-partido-socialista-na-seccao-da-almirante-reis-imigrantes-so-mesmo-na-vizinhanca>.

<sup>40</sup> Para mais ver <http://expresso.sapo.pt/ps=-tira-paquistaneses-da-campanha-f650496>.

No primeiro grupo, encontramos interlocutores como Paulo Edson da Cunha, POM, que considera que quase não existe representação dos imigrantes em Portugal. A mesma opinião é partilhada por alguns políticos nacionais, por exemplo por Morais Sarmento (PSD). No que se refere ao segundo grupo, houve quem mencionasse as estruturas políticas como os principais representantes e quem apontasse instituições públicas (caso do ACIDI, atual ACM) e estruturas da sociedade civil. Em resumo, foram referidas como entidades representantes:

1. Os **partidos políticos**: para Pedro Silva Pereira (PS), por exemplo, os partidos políticos são quem melhor desempenha esse papel, já que representam *todos* os cidadãos, incluindo aqueles que não são eleitores.

2. Os **órgãos de soberania**: para Rui Marques: “*Supostamente, num Estado de Direito, os órgãos de soberania têm essa função*”. E, de facto, enquanto nenhum outro participante mencionou os órgãos de soberania, uma interlocutora da sociedade civil (Sidinéia Yamaguchi, Associação Mais Brasil, localizada no Porto) mencionou os tribunais como os órgãos soberanos independentes que melhor representam os direitos dos imigrantes. Na opinião de Yamaguchi, os tribunais assumem um papel relevante porque se encontram na primeira linha de defesa dos direitos dos trabalhadores migrantes. Como advogada, considera que, embora os tribunais possam ter, por vezes, uma margem para discriminação dentro dos limites da lei, geralmente decidem a favor da proteção integral dos direitos dos trabalhadores migrantes, o que é fundamental em todo o seu processo de integração.

3. A **Igreja Católica**: embora vista como não tendo a responsabilidade de representação política, foi muitas vezes mencionada pela sua forte ação social. A *Obra Católica para as Migrações* foi também mencionada como um ator que representa e defende os interesses dos imigrantes.

4. O **ACIDI** (atual ACM): o Alto Comissariado inspira a confiança dos imigrantes (refere Gustavo Behr, militante do BE e Vice-Presidente da Casa do Brasil). Outros participantes (Mário Silva da Obra Católica, Catarina Tavares da UGT e Paulo Mendes da AIPA) apontaram também o ACIDI como

o principal organismo na luta pela integração dos imigrantes e, indiretamente, pela representação dos seus interesses na nossa sociedade:

*“Acaba por ser engraçado - é apenas a minha percepção - mas, ainda que o ACIDI esteja ligado ao Governo, é quem melhor representa os imigrantes e é uma voz muito mais organizada em nome dos imigrantes do que o são as próprias associações.”* (Mário Silva, Obra Católica).

Mas o ACIDI foi também objeto de críticas, segundo Rosa Moniz (ACVSi):

*“Temos o ACIDI que, em teoria, deveria representar os interesses dos imigrantes... mas uma coisa é a teoria, outra é a prática. (...) É mais um corredor entre o Estado e os imigrantes. (...) Neste momento, os imigrantes não têm, na verdade, ninguém que os defenda (...) [o ACIDI] serve para fingir que os imigrantes estão a ser ouvidos”.*

5. O **COCAI** (atual Conselho para as Migrações): vários entrevistados mencionaram este conselho como entidade com uma estrutura de fórum onde as associações estão representadas e são chamadas a participar no processo de reflexão coletiva sobre as políticas públicas dirigidas aos imigrantes. Mais uma vez não imune a críticas, o COCAI foi definido por Rosa Moniz como *“uma fachada”*. Moniz justifica a sua definição descrevendo o que acredita ser uma simulação de um debate aberto, com temas e questões enviados para as associações para discussão e formulação de opiniões apenas quando já estão em fases avançadas do processo de tomada de decisão; quando já existe muito trabalho de fundo feito, e sendo pedido às associações que enviem os seus pareceres no espaço de poucos dias. Sabendo que nem todas as associações têm tempo e experiência suficientes para ler os materiais e ajudar os dirigentes associativos a transmitir opiniões bem sustentadas no devido tempo, tal opção revela que *“a estrutura não está comprometida de forma séria com o debate”*. De forma menos intensa, Gustavo Behr menciona também que o COCAI deveria ter muito mais visibilidade e que as comunidades imigrantes aí representadas deveriam ter mais poder de decisão, ao contrário do que acontece no presente modelo onde as entidades governamentais correspondem à maioria dos conselheiros.

6. As **associações de imigrantes**: foram frequentemente referidas como sendo representantes dos imigrantes, mas abrangendo uma vasta paleta de opiniões, desde aquelas com muito entusiasmo,

até outras bastante mais hesitantes. Em termos gerais, todos os interlocutores, políticos ou não, concordam que as associações são espaços de oportunidade para a expressão dos interesses dos imigrantes e para o desenvolvimento de uma voz cívica forte. Para alguns, as associações de imigrantes são, em muitos aspetos, bons substitutos do Estado na promoção dos direitos sociais; são fornecedoras de informações pertinentes aos migrantes; ajudam, portanto, os indivíduos a conhecer os seus direitos e deveres de cidadania em Portugal; e podem até mesmo ser importantes grupos de pressão, se exercerem um *lobby* eficiente junto das instituições políticas. No entanto, a maioria dos participantes concordou também que as associações de imigrantes são ainda muito limitadas nas suas capacidades e competências no contexto nacional. O facto é que, em democracia, o poder político está ancorado no voto democrático e, assim, como Rui Marques afirmou em entrevista: “*No final de contas, em termos práticos, quem não detém direitos políticos não é realmente representado*”.

### **3. A RELAÇÃO DA ELITE POLÍTICA COM A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS IMIGRANTES NA PERSPETIVA DA SOCIEDADE CIVIL**

A secção seguinte contém uma breve análise das principais perceções de diversos interlocutores localizados no seio da sociedade civil que foram entrevistados no âmbito deste projeto, nomeadamente confederações sindicais, Igreja Católica, associações de imigrantes e entidades que lidam de perto com questões de migração, tal como a representação portuguesa da Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Analisa-se a forma como estes interlocutores entendem a *praxis* dos partidos políticos em relação à imigração em geral, e em relação à participação política dos imigrantes e de pessoas com origem migrante (seja como eleitores, seja como militantes e membros ativos das estruturas partidárias), em particular. Consideram-se também as perceções destes interlocutores sobre o tipo de compromisso que os “imigrantes” parecem ter com a vida política, ou seja, se são ou não ativos.

De forma semelhante ao detetado no discurso da elite política e dos militantes dos partidos, para os representantes e líderes associativos entrevistados, o envolvimento dos imigrantes com a polí-

tica e com a vida associativa em Portugal é muito baixo ou ténue. Esta posição foi partilhada unanimemente por todos os entrevistados e participantes dos *focus groups* da sociedade civil. Quanto às causas explicativas desta falta de cultura cívica e de fraca participação política, estas variaram entre os participantes, ainda que globalmente essa diversidade tenha enquadrado um alinhamento bastante próximo das razões expostas pelos restantes perfis de entrevistados.

### **Razões culturais**

Mais uma vez, uma das principais razões apontada pelos entrevistados da sociedade civil parece estar enraizada na falta de envolvimento da sociedade portuguesa com os direitos e a cidadania, o que, por sua vez, tende a afetar a perceção das comunidades imigrantes sobre a importância de reivindicar as suas funções cívicas e políticas ativas. João Silva (Olho Vivo) assinala precisamente isto e Jackilson Pereira (Moinho da Juventude) insiste que esta “mentalidade” se traduz em cidadãos que não acreditam em si mesmos e que não procuram a sua própria emancipação na sociedade portuguesa.

### **Razões sociais e económicas**

Manuel Correia (CGTP e militante do PCP) salienta a subordinação económica da maioria dos imigrantes e cidadãos de origem migrante em Portugal, o que os impossibilita de tentarem alcançar outras esferas da vida, nomeadamente a política e cívica. Júlia Cruz (mediadora coordenadora do Gabinete de Apoio ao Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros do CNAI de Lisboa), ilustra esta realidade dando conta que entre abril a outubro de 2013, entre todos os imigrantes que se poderiam inscrever para votarem nas eleições autárquicas de outubro, apenas quinze procuraram informações sobre os seus direitos políticos no gabinete. Júlia Cruz admite que o recém-criado gabinete de apoio é ainda bastante recente (apenas foi inaugurado em março de 2013) e desconhecido para a maioria das pessoas, mas ainda assim acredita que a principal razão, na sua opinião, é a falta de interesse das pessoas pela política nacional por estarem demasiado absorvidas por outras esferas como a laboral.

### **Razões legais**

A persistência do ‘princípio da reciprocidade’ no enquadramento legal português foi também criticada pelos interlocutores da sociedade civil, alegando que o mesmo mantém as comuni-

dades imigrantes afastadas da cidadania política e não reforça os seus vínculos com o regime democrático português, deixando aos imigrantes a aquisição da nacionalidade portuguesa como a única porta de entrada para aceder a uma cidadania plena com direitos políticos, o que aliás contraria, na perspetiva destes entrevistados, o direito à autonomia e à liberdade de escolha dos imigrantes.

### ***Razões políticas***

Para os interlocutores da sociedade civil, embora os partidos políticos sejam reconhecidos como os representantes formais legítimos de tomada de decisão de todo e qualquer cidadão e de todo e qualquer residente não-nacional, os partidos são também vistos como um grande obstáculo à integração política dos imigrantes em Portugal, em virtude das suas fracas estratégias de diálogo com as comunidades imigrantes, das suas práticas internas que “repelem” o desejo dos cidadãos e dos imigrantes em se envolverem na complexidade das “máquinas partidárias”, e em virtude da (pouca) relevância dada nas suas agendas aos temas relativos à integração das comunidades imigrantes em Portugal.

Neste âmbito foram, ainda assim, identificadas pelos entrevistados algumas diferenças ideológicas entre os partidos políticos na sua abordagem à imigração. Os partidos de esquerdos foram mais referidos, quer pelo seu maior interesse em se aproximarem das comunidades imigrantes, quer pelo facto de, na opinião de alguns participantes, se terem tornado demasiado passivos ao longo dos últimos anos, isto tendo em conta em particular o seu legado para a construção de um enquadramento legislativo que, embora não sendo perfeito, tem sido muito positivo para a integração dos imigrantes e internacionalmente reconhecido como tal.

Inúmeros entrevistados da sociedade civil relataram como os partidos políticos tendem a empenhar-se bastante em abordar as comunidades imigrantes, principalmente através das associações de imigrantes, nomeadamente durante os momentos pré-eleitorais. Antónia Pimental (Morabeza) criticou, no entanto, esses partidos por se mostrarem incapazes ou relutantes em manterem esse contacto e diálogo com as associações depois das eleições.

Mais uma vez, “fechados” e “conservadores” foram adjetivos frequentemente aplicados para caracterizar o funcionamento interno dos partidos em relação às oportunidades que dão a POM e PI e em relação ao interesse que no geral demonstram pelas comunidades imigrantes. Mário Silva (Obra Católica) diz sentir-se *“muito zangado com os partidos políticos”*, e descreveu o que viu como um exemplo do mau comportamento dos partidos políticos, recordando as eleições autárquicas de 2009, em Oeiras:

*“(...) os partidos visitaram os bairros para ganhar votos, mas, no final, a lista incluía muito poucos candidatos de comunidades imigrantes e, o mais importante, [os partidos] tinham muito poucas preocupações sobre imigração nas suas agendas.”* (Mário Silva, Obra Católica)

No entanto, o mesmo entrevistado teve necessidade de relativizar um pouco a sua afirmação, dando nota de que os partidos de esquerda, na sua própria experiência, sempre se mostraram muito mais recetivos para falar sobre e com os imigrantes.

*“O PCP está sempre lá, sempre a lutar pelos direitos dos imigrantes. (...) Talvez para ganhar votos, talvez por ideologia, não sei. Mas são sempre muito mais ativos e quando queremos ser ouvidos no Parlamento, ou queremos discutir algo sobre comunidades imigrantes, são eles os primeiros que contactamos porque são também eles os primeiros a mostrar interesse. O Bloco de Esquerda também, mas ... o PCP tem sido bastante evidente e isso deve ser mencionado”.* (Mário Silva, Obra Católica).

Esta nota positiva para os partidos de esquerda também foi transmitida por outros participantes, mas não podemos esquecer que alguns deles têm também ligações a partidos de esquerda: por exemplo, Manuel Correia é sindicalista da CGTP e também um militante ativo do PCP; Felismina Mendes dirige a Associação Cabo-Verdiana de Setúbal (ACVS) e foi candidata pelo PCP ao Parlamento Europeu em 2010; Gustavo Behr é Vice-Presidente da Casa do Brasil e também militante do BE. Importa reconhecer, porém, como resultado de investigação que esta filiação partidária era desconhecida quando estes interlocutores foram mobilizados a participar no estudo, tendo a sido identificada já em momento de entrevista. Não deixa de ser interessante, porém, identificar que quando declaradas filiações partidárias por líderes da sociedade civil essa se fazer maioritariamente em partidos de esquerda.

Segundo os entrevistados da sociedade civil, outra razão subjacente à falta de interesse dos partidos face à imigração e à abertura das suas portas aos imigrantes está num aspeto já mencionado anteriormente: o facto da imigração não ser uma questão fraturante da sociedade portuguesa. Este facto, embora reconhecidamente como muito positivo para o desenvolvimento de políticas de integração para imigrantes, acaba todavia por induzir “*os partidos à convicção errada de que toda a gente está integrada e, assim, a imigração não precisa de ser uma prioridade na agenda política (...)*.” (Paulo Mendes, AIPA). Assim, na perspetiva deste entrevistado, a imigração sendo uma realidade relativamente consensual na nossa sociedade, acaba assim por “não ser capitalizada” para a criação de condições que melhorem a integração política dos imigrantes.

Como consequência desta distância entre os partidos e as comunidades, os imigrantes aparecem, por um lado, pouco participativos (por exemplo, pouco mobilizados para o recenseamento eleitoral e para o exercício do voto), e por outro, totalmente sub-representados nas estruturas internas dos partidos. Vários participantes mencionaram uma vez mais o uso de políticos de origem migrante e de políticos imigrantes simplesmente como chamariz eleitoral, para ocuparem lugares não-elegíveis nas listas locais de candidatos. Esta foi para Antónia Pimentel (Morabeza) a razão pela qual rejeitou os sucessivos convites de partidos para se juntar a listas partidárias, uma posição que Francisco Pereira (MICA) apoia totalmente, dado que “*os imigrantes devem ser mais exigentes sobre os lugares que aceitam*”.

#### **4. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA CIDADANIA POLÍTICA DOS IMIGRANTES: PERCEÇÕES E EXPECTATIVAS**

Outro tema analisado com os entrevistados foi acerca das relações que o associativismo imigrante em geral, e as suas instituições em particular, têm com a vida política, procurando entender se os participantes têm a perceção de que as associações assumem algum papel na promoção da integração política e social das comunidades imigrantes em Portugal.

Como se mostrou no ponto 2 deste capítulo, as associações de imigrantes são apontadas por alguns entrevistados como um dos interlocutores que melhor representa as comunidades imigran-

tes. No espaço político português, porém, existe um amplo consenso entre os participantes de que os interesses dos imigrantes devem ser representados sobretudo na Assembleia da República e por partidos políticos legalmente reconhecidos. Mas como na opinião de alguns dos inquiridos tal acontece apenas parcialmente, *“a representação dos direitos e interesses [dos imigrantes] é deixada basicamente para as associações”*, como defende Mário de Carvalho (ACVL).

Para inúmeros entrevistados, as associações de imigrantes assumem-se como pontes privilegiadas entre as comunidades imigrantes e Portugal (Sidinéia Yamaguchi, AMB), funcionam como canais de interesses das comunidades na esfera pública (Carlos Trindade, CGTP), e espaços democráticos onde as comunidades partilham culturas, preocupações e aspirações (Catarina Tavares, UGT).

As associações *“não existem por divertimento, mas por necessidade”*, afirmou Carlos Trindade (CGTP), e podem transformar-se em espaços fundamentais para a emancipação política dos imigrantes. No entanto, como alguns entrevistados também sublinharam, estas devem querer tornar-se nisso mesmo. De facto, apesar de serem reconhecidas e apreciadas pela maioria dos participantes pelas suas funções e potencialidades, as associações de imigrantes foram também reconhecidas como espaços de eficácia ainda limitada para a integração política dos imigrantes em Portugal. A falta de vários recursos (dinheiro, recursos humanos, experiência, tempo, entre outros), bem como a falta de diálogo e de estratégias de cooperação entre os dirigentes associativos - Fernando Ká da Aguiñenso queixou-se de dirigentes e associações que procuram tornar-se mais conhecidas do que outras -, e a falta de agendas próprias com reivindicação fortes, isto é, consolidadas e acertadas entre as diferentes associações e organizadas em função das necessidades e interesses prementes das suas comunidades, encontravam-se entre as explicações internas para tal eficácia ainda tão limitada.

*“As associações realizam projetos maravilhosos, mas deveriam ser muito mais ativas, dar mais voz e visibilidade às suas comunidades, ir para a rua e falar com as pessoas e não privilegiarem simplesmente as agendas culturais.”* (Mário Silva, Obra Católica).

# CONCLUSÕES: O LUGAR DA DIVERSIDADE NOS PARTIDOS POLÍTICOS PORTUGUESES

## 1. QUE OBSTÁCULOS?

Este subcapítulo tem como objetivo enunciar os bloqueios mais frequentemente identificados pelos entrevistados neste estudo, bem como os maiores perigos e desafios que, em resultado desses bloqueios, se colocam à integração política dos imigrantes em Portugal. É importante, pois, sublinhar que os bloqueios e obstáculos aqui descritos traduzem as vozes daqueles que participaram neste estudo e/ou o que partilharam em entrevista, enquanto atores privilegiados no terreno. Este é pois um estudo que não visa sobrepor-se à realidade, nem substituir aquilo que a realidade conta sobre si mesma, mas, pelo contrário, realçar os testemunhos da própria realidade e os desafios que ela mesma identifica como relevantes para o estudo académico e para a reflexão política, com vista à sua possível operacionalização ou retificação.

### ***A cultura conservadora dos partidos políticos e a ausência de uma linguagem de proximidade com as comunidades imigrantes***

Entre os obstáculos mais frequentemente verbalizados, estão os que se prendem com a própria cultura política dos partidos. No entender dos entrevistados, e pese o reconhecimento de alguns esforços e melhorias nos últimos anos, existe ainda uma grande falta de consciencialização junto da elite política sobre a importância da presença a longo prazo dos imigrantes na nossa sociedade portuguesa. Essa falha é traduzida principalmente na ausência de abordagens políticas simultaneamente inovadoras, integradas e consistentes, capazes de conduzir a uma maior mobilização e participação política e cívica das comunidades imigrantes em Portugal. Morais Sarmiento (PSD) resume as possíveis consequências desta cultura política:

*“A segunda geração [de imigrantes] recusa-se deliberadamente a envolver-se politicamente porque... habituamo-los a sentir essa falta de ligação (...) maltratamo-los. (...) temos assim algumas bombas relógio prontas a explodir”.* (Morais Sarmiento, PSD).

Resulta deste estudo que os partidos são apresentados como muito fechados, muito distantes da realidade da maioria dos cidadãos, incluindo dos imigrantes, e demasiado conservadores, isto é, empenhados em manter o *status quo* das suas relações internas de poder. Estão também talhados por uma grande competitividade interna, o que torna a participação de novos militantes uma tarefa muito difícil. De salientar, como de resto foi demonstrado no capítulo anterior, que esta é uma visão partilhada pelos próprios políticos que colaboraram neste estudo.

### ***Obstáculos jurídicos no domínio administrativo, laboral e constitucional***

Neste grupo de bloqueios os entrevistados começaram desde logo por realçar os obstáculos administrativos que se colocam à permanência legal dos imigrantes em Portugal e, inerentemente, à sua permanência legal no mercado de trabalho, tendo como ponto culminante as limitações legais à própria atividade política dos imigrantes no país. Entre as limitações previstas no enquadramento legal nacional foi recorrentemente destacado por todos os entrevistados, independentemente da sua orientação política, o ‘princípio da reciprocidade’ previsto na Constituição, surgindo como um obstáculo que mantém uma parte substantiva dos estrangeiros residentes legais afastados da cidadania política.

### ***Ausência de forte cultura cívica e passividade associativa***

Em geral, existe uma falta de interesse pela vida política pelos imigrantes, resultado também do próprio desinteresse da sociedade portuguesa, com uma fraca cultura de participação cívica e política. Contudo, tal como discutido pela maioria dos entrevistados, tal facto apenas explica parte do não envolvimento das comunidades de imigrantes. Para estes participantes, nem tudo se pode explicar por uma questão de transferência de comportamentos e de atitudes entre a sociedade e as comunidades imigrantes, até porque as comunidades são parte integrante da sociedade portuguesa. Há também uma responsabilidade direta dos partidos políticos e das associações de imigrantes, cujo comportamento é politicamente pouco empenhado, pouco ativo, pouco exigente, não ajudando a combater a falta de envolvimento global das comunidades imigrantes. Nas palavras de Mário de Carvalho (ACVL):

*“As comunidades não participam muito na política local e, por isso, ficam fora dos núcleos de decisão, fora dos projetos e fora do mercado eleitoral quando se trata de ser contemplado*

*pelos partidos como potenciais eleitores e potenciais candidatos políticos. Isto é transversal a todas as comunidades contempladas com direitos políticos. Aqueles que não têm esses direitos enfrentam obstáculos ainda maiores, uma vez que não possuem voz política”. (Mário de Carvalho, ACVL).*

### **Fragilidade económica e social de muitos imigrantes e cidadãos de origem migrante**

A fragilidade económica e social de muitos imigrantes (afetados pelo desemprego, menor escolarização, limitações linguísticas, empregos mal remunerados), na perspetiva dos entrevistados, não os conduz a expandirem os seus interesses para outras esferas, nomeadamente a política. Como alguns dos participantes mencionaram, uma vez que a ação política depende também do “capital social e humano” do indivíduo e da sua disponibilidade, mesmo que o quadro jurídico conceda uma maior variedade de direitos políticos a um maior número de imigrantes, a sua participação continuaria a sofrer da enfermidade das duras circunstâncias do seu quotidiano e da necessidade de trabalhar e responder aos objetivos económicos que colocou no seu projeto migratório. Importa recordar que as comunidades imigrantes não são em boa verdade formadas apenas por estrangeiros, mas são constituídas também por muitos cidadãos portugueses (seja por naturalização, seja já por nascimento, e que mantêm a sua relação identitária com essas comunidades) já com plenos direitos políticos e que, ainda assim, não se sentem necessariamente mais politicamente ativos, motivos ou integrados. Assim, numa perspetiva diferente, a fragilidade económica e social em Portugal pode ser entendida como a própria causa da autoexclusão política. Na opinião de Moraes Sarmiento (PSD), por exemplo, as segundas gerações, embora com plena cidadania portuguesa, adotam deliberadamente a experiência de autoexclusão como afirmação política contra o que sentem ter sido uma ausência de políticas públicas destinadas a ajudar os seus pais e a sua infância numa melhor integração.

Inúmeros políticos entrevistados referiram ainda que a estrutura e a vida dos partidos obedecem a rotinas que não se coadunam com a vida quotidiana da maioria das pessoas, incluindo os imigrantes já por si moldada por muitas dificuldades. A falta de tempo foi muitas vezes mencionada no nosso estudo como um obstáculo a um envolvimento maior com a política, desde logo na sua

dimensão mais ativa como é a da vida partidária, uma vez que muitos imigrantes (tal como muitos cidadãos nacionais, com e sem origem migrante) têm vidas quase totalmente tomadas pela esfera laboral, residem por vezes em áreas muito distantes do seu local de trabalho e têm o desafio da prestação de apoio familiar.

### ***Obstáculos linguísticos e o défice de informação***

Embora geralmente interligada com outros obstáculos, a língua foi destacada em algumas ocasiões, principalmente pelo seu impacto na aquisição de informações válidas sobre os direitos de cidadania. Contudo, conforme mostrado antes neste estudo, falar português nem sempre é percebido como uma vantagem imediata para a participação política. De facto, na perspetiva de alguns participantes, as comunidades falantes de língua portuguesa, tendo é certo um importante instrumento de integração ao seu dispor, têm ironicamente sofrido com o impacto de políticas públicas mais centradas na integração dos que não falam português, e que partiram assim da premissa, errada (na opinião de alguns entrevistados), de que as comunidades falantes de português não estariam tão necessitadas de atenção nos seus processos e integração social. Persiste, no entanto, grande desconhecimento dos direitos políticos dos imigrantes em Portugal, nomeadamente das nacionalidades com quem Portugal tem acordos de reciprocidade e da discriminação positiva que é concedida ainda, em algumas dimensões, aos cidadãos de países lusófonos.

### ***Preconceito racial***

A cor da pele ou alguns traços fenótipos foram identificados ainda, por alguns entrevistados, como fonte de discriminação na sociedade portuguesa e, assim, enquanto bloqueios para a participação e atividade política. A sua presença, apesar de não ter visibilidade institucional - até mesmo porque tal seria legalmente proibido, notam os participantes - é evidente na reação emocional à cor da pele, especialmente quando se trata de partilhar poder com esse tipo de diversidade nas estruturas partidárias. A tendência emergente na Europa de discursos xenófobos e de ataques racistas, não sendo felizmente visível em Portugal tal como o notaram os entrevistados, não deixa porém de ser no seu entender uma fonte de alarme e de preocupação extra, já que nenhuma sociedade pode afirmar estar livre de tais fenómenos apenas com base nas suas leis internas que proíbem o racismo organizado.

A questão da discriminação racial é de facto mais importante do que aquilo que este trabalho deixa transparecer, já que a construção de diferenças, e as perceções sobre as diferenças (reais ou inventadas) na qualidade das relações interétnicas, não foi aqui objeto de estudo. Deve, no entanto, sublinhar-se que a questão da discriminação em função da cor da pele é de facto matéria de grande sensibilidade e esteve muito presente no discurso de vários dos entrevistados. E daqui decorre aliás com frequência uma dificuldade metodológica que se prende com as intersecções constantes que nos discursos dos participantes surgem entre ‘imigrante’, ‘estrangeiro’, ‘negro’ e ‘étnico’. De facto, o discurso que pode começar por identificar os obstáculos à integração dos imigrantes, não raras vezes acaba por se tornar num discurso sobre as dificuldades de integração dos cidadãos que sendo nacionais, têm todavia uma diferente origem étnica ou racial.

## 2. QUE OPORTUNIDADES?

Enunciam-se aqui as principais oportunidades à participação e mobilização política dos imigrantes em Portugal, mencionadas pelos diferentes perfis de entrevistados deste estudo, destacando-se, desde já, que nos discursos dos entrevistados as oportunidades identificadas foram significativamente menores do que os obstáculos, e acompanhadas por uma argumentação menos elaborada.

De forma prudente, a maioria dos entrevistados considerou que as oportunidades elencadas podem variar de acordo com as diferenças entre comunidades imigrantes e indivíduos (e.g. períodos de residência, condição legal, proximidade cultural à sociedade de acolhimento, competências linguísticas, posição social e económica, identidade geracional e de género). Desta forma os entrevistados preferiram falar principalmente sobre aquilo que consideram ser oportunidades potencialmente comuns. A cada oportunidade foi atribuído um peso e uma capacidade diferente para promover mudanças, mas nenhuma pareceu ser tão importante como a ideia defendida por alguns entrevistados de que os imigrantes também devem criar ou procurar possibilidades para a sua participação política: “*As pessoas devem ser pró-ativas, devem procurar oportunidades*” (Jorge Humberto, PS), e adotando esta atitude “*os obstáculos podem transformar-se em oportunidades*” (Paulo Edson Cunha, PSD).

### ***Oportunidades políticas***

O consenso dos partidos políticos representados na Assembleia da República em torno da imigração e das políticas de integração é percebido, apesar de alguns desafios e particularismos partidários que persistem, como um capital político muito importante. Complementarmente, é realçado o facto de em Portugal não existirem discursos de políticos com ideais xenófobos e racistas que gozem de credibilidade junto da opinião pública ou que pareçam capazes de ascender na capacidade de influenciar a agenda política.

Contudo, como se mostrou neste estudo, falar em consenso político não deve ser confundido com a afirmação abusiva de que não há divergências entre e dentro dos próprios partidos políticos quanto aos caminhos a tomar em matéria de integração social e política dos imigrantes, e nem deve ser percebido como uma conquista que justifique a inação perante a necessidade de pugnar por melhores políticas públicas. No entanto, seria igualmente muito contraproducente negar a existência do consenso como um capital político importante que muitas outras sociedades gostariam de ter.

### ***Oportunidades culturais***

A língua portuguesa pode ser um veículo para uma melhor integração política em especial dos cidadãos lusófonos. Ela pode ser uma ferramenta eficaz para romper com as incompreensões culturais. Da mesma forma, o lançamento efetivo de uma cidadania lusófona deveria ser, segundo alguns participantes, seriamente equacionado como uma oportunidade para o mútuo enriquecimento (económico, geopolítico, cultural) de todas as comunidades lusófonas num mundo globalizado e altamente competitivo como o nosso.

### ***Oportunidades legais***

O enquadramento jurídico português foi descrito pelos entrevistados como sendo bastante sólido e abrangente, concedendo vários direitos cívicos, políticos e sociais aos imigrantes que têm merecido o reconhecimento internacional como boas práticas. No entanto, continuam a haver aspetos a melhorar e a aperfeiçoar ainda mais, devendo ser ainda mais bem explorado em todas as suas potencialidades.

### ***Oportunidades cívicas***

Embora se verifiquem algumas proximidades entre as associações e os partidos políticos, tais relações não têm comprometido a independência das primeiras. Inúmeros líderes associativos realçaram que a capacidade que as associações têm tido para “escapar” a ligações partidárias que as poderiam transformar em armas políticas, sujeitas a subserviência e descrédito social, é um legado que dever ser preservado e que dá às associações o direito legítimo de estar na primeira linha da emancipação dos imigrantes. Alguns políticos realçaram também que as estruturas associativas são fortes e variadas (Pedro Silva Pereira, PS) e podem abrir as portas à participação cívica do indivíduo desde muito cedo na sua vida, como por exemplo acontece com as associações de estudantes, como menciona André Jorge (JRS). O trabalho voluntário e a participação em associações locais são por isso apontadas como formas muito importantes de cooperar e integrar melhor a vida local, de aprender a tornar-se um cidadão comprometido, de conhecer as comunidades e de criar com elas laços fortes, e de transmitir às crianças os valores de cidadania, de compromisso cívico e de solidariedade, conforme defendido por inúmeros entrevistados de organizações da sociedade civil (Manuel Correia, Sidinéia Yamaguchi e Lívio de Moraes).

### **3. RECOMENDAÇÕES**

As recomendações expostas de seguida resultam de conclusões do estudo e de contributos dos entrevistados, não pretendendo ser exaustivas, organizam-se em propostas dirigidas a quadro grandes grupos de destinatários: (1) aos partidos políticos e à elite política, (2) ao legislador, (3) aos representantes de instituições da sociedade civil e aos seus líderes, e (4) aos investigadores académicos.

Importa destacar que as recomendações elencadas são essencialmente inspiradas nos contributos dos que participaram neste estudo. Mais uma vez, acredita-se que sendo os entrevistados aqueles que estão envolvidos no sistema político português ou que estão no terreno a apoiar a integração das comunidades imigrantes residentes no país, são os que melhor (incluindo a comunidade académica) conhecem as necessidades, os desafios e as dificuldades que enfrentam enquanto

políticos, dirigentes associativos, decisores públicos, e muitas vezes também enquanto cidadãos de variadas origens sociais e étnicas e espectro partidário. Complementarmente, considera-se igualmente útil, na medida do possível e necessário, introduzir outras propostas e recomendações que resultam da análise científica realizada neste estudo e sustentadas no trabalho de campo ou em experiências anteriores que permitem algumas observações longitudinais.

Em suma, e com o objetivo de uma melhor sistematização das recomendações recolhidas, considerem-se os seguintes grandes destinatários:

### ***Recomendações para os partidos políticos e a elite política***

1. Inúmeras foram as vozes (incluindo de políticos) que alertaram para a necessidade dos partidos políticos adotarem uma nova “mentalidade” acerca do seu próprio funcionamento e das suas práticas internas quando se trata de aceitar e promover a diversidade étnica e cultural, uma realidade já da sociedade portuguesa. Isso implica mais do que partidos com estatutos mais liberais em matéria de admissão de militantes (o que, na realidade, carece também de algum acompanhamento na revisão do enquadramento legal dos partidos), uma vez que deve ter subjacente também a igualdade de oportunidades interna aos partidos para qualquer cidadão que adere a um partido, nomeadamente para grupos minoritários como sejam os imigrantes com direitos políticos, que devem ter acesso às mesmas possibilidades de subirem na escada interna com base na sua competência e mérito pessoal.

2. Os partidos precisam de implementar hábitos de recolha e de sistematização de informação estatística que permita caracterizar os seus militantes. Só assim poderão identificar perfis claros de quem adere ao partido, o que os seus militantes estão a fazer ou se propõem fazer, que funções e posições determinados perfis conseguem atingir e onde desempenham essas funções. Esta opção é, pois, importante não apenas para obter um melhor conhecimento acerca da filiação de grupos minoritários nos partidos, nomeadamente de imigrantes e cidadãos de origem imigrante, mas também perceber se o partido integra outros setores e grupos da sociedade portuguesa. Interlocutores como os que participaram neste estudo não podem continuar a sustentar os seus discursos em

pressupostos vagos sobre a presença de imigrantes nos seus partidos, com evidências empíricas limitadas e sujeitas às suas próprias opiniões e percepções pessoais. O resultado de tudo isto é também a cristalização dos interlocutores em imagens e opiniões que acreditam ser corretas e suficientemente representativas da realidade. Isto não seria potencialmente problemático se estas pessoas não fossem simultaneamente cidadãos com capacidade de formar opiniões, logo de influenciar as próprias percepções e opiniões dos cidadãos sobre as questões da imigração e da integração das comunidades imigrantes em Portugal.

3. Os partidos precisam de mais método e respostas que potenciem a sua relação e diálogo com as comunidades imigrantes residentes em Portugal. Como inúmeros atores políticos salientaram, caso de Susana Amador (PS), os partidos devem estudar mais profundamente, juntamente com entidades como o COCAI (atual Conselho para as Migrações), o ACM e a comunidade académica, a realidade dos imigrantes em Portugal, as suas várias comunidades, as suas necessidades e especificidades, nomeadamente na vertente dos seus direitos políticos e exercício dos mesmos. Neste âmbito os partidos devem investir na criação e desenvolvimento de grupos de trabalho que se dediquem ao estudo e reflexão acerca dos desafios e necessidades da imigração, em ampla cooperação com peritos nacionais e internacionais, mas também como os próprios imigrantes e seus líderes (como realçava Celeste Correia). Este é um trabalho de preparação fundamental para a definição de programas eleitorais que respondam às necessidades de todos os grupos da sociedade portuguesa, onde se incluem os imigrantes e os cidadãos de origem imigrante - uma população cada vez mais significativa da sociedade -, e, mais importante ainda, para o país continuar a desenvolver de forma bem-sucedida políticas públicas e serviços com potencial integrador.

4. Os partidos devem ser sensíveis às diferentes realidades e necessidades locais, aos particularismos das populações que residem em cada contexto do país. Como exemplifica Carlos Trindade (CGTP), *“Os reformados britânicos no Algarve não são os trabalhadores africanos do Seixal - têm necessidades diferentes e, por isso, precisam de abordagens diferentes”*. Para adquirirem essa sensibilidade os partidos devem estar mais próximos das comunidades, dialogarem com elas e deslocarem-se ao terreno para presenciarem ou testemunharem os seus desafios e necessidades.

5. A imigração e a integração precisam também de abordagens globais e integrais no que diz respeito à política pública. Por exemplo, a educação deve ser vista como fundamental e transversal, pelo seu impacto na criação sustentada de capital humano capaz de perceber a importância do envolvimento cívico, da participação democrática e da interação multicultural. Isto significa que é necessário dar maior atenção política às políticas públicas em matéria de educação para a cidadania porque os seus efeitos propagar-se-ão na verdade a muitas outras dimensões da vida dos cidadãos e das suas comunidades. Esta foi uma proposta comum entre 20 dos 51 entrevistados.

6. Apostar na integração social é o melhor caminho para criar bases sólidas para uma forte participação política. Isto significa operacionalizar modelos para a criação e expansão dos serviços sociais que *“possam ajudar a aliviar a pressão sobre os ombros dos indivíduos”* (Teresa Caeiro, CDS), especialmente aqueles menos habilitados economicamente ou afetados pela desigualdade. Se esses modelos devem ser orientados para o setor público, para o setor privado ou para uma combinação de ambos é um debate tão técnico quanto político que, embora importante, não deve ficar preso em impasses ideológicos, para o bem dos cidadãos. As redes de assistência social expandidas (mais particularmente jardins de infância, centros de dia para idosos, apoio financeiro às famílias que cuidam de familiares inválidos) foram muitas vezes referidas pelos participantes como essenciais, não só para uma melhor integração social, mas também para criar condições que estimulem o envolvimento do cidadão em outros espaços da sua vida, incluindo o político. Uma vez mais, a visão sobre as políticas públicas é a de que elas sejam vistas como integradas.

### ***Recomendações para o Legislador***

1. Para muitos entrevistados, no contexto português é muito importante preservar o legado institucional e legislativo positivo que foi sendo construído essencialmente nas duas últimas décadas, o que inclui o enquadramento do associativismo imigrante e o seu apoio, a lei da nacionalidade, diversos instrumentos jurídicos para promover a integração dos imigrantes (nos sistemas de saúde e de educação, no mercado de trabalho, na igualdade de oportunidades) e a proibição constitucional de formação de quaisquer interlocutores fascistas ou xenófobos que desejem promover mensagens de racismo e ódio na nossa sociedade.

2. Complementarmente é preciso, no entanto, ir ainda mais longe. Como foi amplamente realçado neste estudo, um dos caminhos passa por ser discutido e revista a utilidade do 'princípio da reciprocidade', com vista a uma possível expansão do acesso a direitos políticos aos imigrantes com residência legal em Portugal. Esta ideia foi sublinhada por diversos participantes do estudo, tanto por políticos de diferentes partidos como por líderes da sociedade civil e conselheiros do COCAI (atual CM), pelo que o relançar deste debate não parece ser um tema partidário mas de interesse nacional, remetendo nomeadamente para a revisão da Constituição.

3. Recomenda-se o registo automático nos cadernos eleitorais dos estrangeiros ao fim de um dado número de anos de residência legal no país que lhes confere o acesso a direitos políticos, tal como acontece com os portugueses maiores de 18 anos. Esta medida é vista por alguns entrevistados (e.g. Carlos Viana da Casa do Brasil e Paulo Mendes da AIPA) como algo que remete para a igualdade de direitos entre cidadãos que reúnem direitos políticos em Portugal, podendo aumentar a participação política dos estrangeiros no país.

4. Inúmeros atores políticos e líderes associativos destacaram também a importância de potenciar e valorizar a proximidade entre Portugal e os países lusófonos. Alguns propõem mesmo o país avançar para uma cidadania lusófona que trouxesse várias vantagens (económicas, culturais e políticas) num espaço interligado pela mesma língua que permitisse a livre circulação de pessoas. Esta é, porém, também uma proposta que exige legislação específica sobre o assunto, recomendando-se que seja alvo de reflexão pelo Estado português.

5. Atendendo ao contexto de crise e de aumento do desemprego entre a população imigrante, vários foram os líderes associativos entrevistados que defenderam que Portugal deve proteger os imigrantes, evitando que esses – por força de deixarem de estar inseridos no mercado de trabalho português – resvalam para a ilegalidade. Neste contexto, alguns entrevistados - Júlia Cruz (mediadora CNAI), Sidinéia Yamaguchi (AMB), Antónia Pimentel (MORABEZA), Manuel Correia (CGTP e PCP) - recomendaram um reforço da proteção jurídica dos direitos dos imigrantes: um imigrante não deve perder os seus direitos sociais, políticos e económicos, entre outros direitos legalmente

adquiridos, quando vítima de circunstâncias nocivas que o coloquem numa situação difícil, como o desemprego. Também no âmbito das propostas legais, alguns entrevistados da sociedade civil manifestaram desconforto com algumas mudanças introduzidas com a revisão da Lei de Imigração de 2012 que acomodou um conjunto de diretivas comunitárias, pese embora poucos tenham concretizado recomendações claras a este enquadramento legal. Neste âmbito parece importante os governantes e os partidos políticos promoverem novo diálogo com a sociedade civil e as comunidades imigrantes para um melhor conhecimento do que se alega como necessário rever no enquadramento que regula a entrada, permanência e expulsão dos estrangeiros do país.

### ***Recomendações para a Sociedade civil***

1. Como se mostrou neste estudo, tanto a partir de dados disponíveis como a partir das perceções dos entrevistados, a participação e atividade política e cívica dos cidadãos nacionais e imigrantes residentes em Portugal é ainda fraca. Neste contexto vários interlocutores recomendaram que a sociedade civil deve contribuir também mais para a construção de políticas públicas informadas e para o aumento do capital de cidadania e da participação política dos cidadãos, incluindo os imigrantes. Os participantes consideram que as associações de imigrantes e outras ONGs que trabalham com as comunidades imigrantes devem investir mais na divulgação dos direitos de cidadania, com especial ênfase entre as comunidades imigrantes já com direitos políticos. Para que esta estratégia resulte, tal exige que as associações desempenhem atividades regulares e consistentes junto das comunidades, incluindo sessões de informação acerca dos direitos e deveres dos cidadãos na sociedade portuguesa e sessões explicativas de como as pessoas se podem registar para votar em Portugal. Estas iniciativas de informação e formação para a cidadania têm de, todavia, ser ajustadas aos contextos sociais, culturais e laborais das pessoas. Para Mário de Carvalho (ACVL), as ações devem corresponder às expectativas e formas de vida dos imigrantes. Dá o exemplo de festivais de cultura popular, jantares ou jogos de futebol como espaços informais onde a informação pode ser apresentada aos imigrantes, em vez de esperar que estes participem em reuniões mais formais, em jeito de palestra. Para Rosa Moniz (ACVSi), levar os jovens a observar o funcionamento de órgãos locais, tais como as assembleias e câmaras municipais, as juntas e assembleias de freguesia é também uma forma de os ajudar a entender melhor desde a infância

como estes órgãos trabalham em nome da comunidade e em prole da democracia. Deve reconhecer-se neste contexto as atividades já promovidas por algumas associações de imigrantes – caso da AIPA e da MORABEZA com intervenção há anos de incentivo ao recenseamento eleitoral dos imigrantes – que devem ser alargadas a outros contextos e outras instituições locais.

2. Recomenda-se também que as associações de imigrantes sejam encorajadas a reunir-se em redor de estruturas organizativas, tais como “federações associativas” (na opinião de alguns entrevistados as experiências existentes até à data não parecem, porém, ter sido muito bem-sucedidas) como forma de partilhar recursos e experiências, evitando a sobreposição de atividades com objetivos comuns e contribuindo para uma melhor informação das comunidades. A mobilização conjunta das associações de imigrantes pode funcionar também como grupos de pressão mais fortes e melhor organizados para objetivos comuns. Como alguns entrevistados alertavam, se estas estruturas forem bem organizadas e não viverem em função de rivalidades internas ou entre si, podem funcionar como poderosas plataformas de *lobby* junto dos partidos políticos e das estruturas de tomada de decisão.

### ***Recomendações para a comunidade científica***

1. A integração dos imigrantes na esfera política, nomeadamente nos partidos políticos, e o seu acesso e exercício de direitos políticos em Portugal continua um tema pouco estudado no contexto nacional. Recomenda-se, pois, que esta seja uma área a ser mais explorada e apoiada em futuras investigações académicas.

2. No âmbito de estudos que carecem de aprofundamento nesta vertente, destaca-se, em particular, o caso dos “novos portugueses” para os quais é totalmente desconhecida os seus padrões de participação política no país. Atendendo que entre 2007 e 2013 perto de 270 mil estrangeiros adquiriram a nacionalidade portuguesa, obtendo plenos direitos políticos, este é sem dúvida um universo de eleitorado que merece mais atenção e estudo nos próximos anos. Poderá ser interessante, nomeadamente, compreender se o acesso à nacionalidade portuguesa resolve efetivamente – como alguns políticos entrevistados neste estudo o alegaram – as limitações do enquadramento

nacional para a concessão de direitos políticos a estrangeiros, expandindo assim a participação dos cidadãos de origem imigrante em Portugal

**Em conclusão**, certamente que faltará a estas propostas maior detalhe e mais especificações que permitam responder à questão sempre crucial e difícil do “como fazer? Como aumentar a participação e atividade política e cívica dos imigrantes em Portugal?”. Essa é a *one million dollar question* que compete ser respondida pelos decisores políticos, uma vez que é neles que a fonte legitimadora do poder democrático - o Povo - acredita estarem as competências técnicas e políticas necessárias para a construção de boas políticas públicas. Há, no entanto, um aspeto muito positivo e que se evidenciou ao longo de todo este estudo: a existência de um genuíno empenho de todos os atores em dar o seu contributo para continuar a melhorar a qualidade da democracia portuguesa também por via da qualidade da relação com a própria diversidade étnica e cultural presente e consolidada na sociedade. A existência de um razoável interesse político e de um forte compromisso cívico com a integração política dos imigrantes por parte de muitos dos atores entrevistados no âmbito deste estudo, não sendo por si o bastante para fazer políticas públicas são, no entanto, indispensáveis para recomendar soluções apostadas numa maior e melhor integração da diversidade étnica e cultural em Portugal, nas suas múltiplas esferas da vida em sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, R., L. FERREIRA, e T. VIEGAS (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Imigratório*, Oeiras: Celta Editora.

AMIN, S. (2010), *La Europa Mestiza. Inmigración, ciudadanía, codesarrollo*. Barcelona: Galáxia Gutemberg: Círculo de Lectores.

BAGANHA, M. I., FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. M. (1999), “Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português”, in *Análise Social* 150: 147-73.

BAGANHA, M. I., GÓIS, P. (1999), ‘Migrações Internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*: 229-280.

BAGANHA, M. I. e J. PEIXOTO (1997), “Trends in the 90’s: the Portuguese Migratory Experience”, in Baganha, M.I. (ed) *Immigration in Southern Europe*. Oeiras: Celta Editora: 15-40.

BAGANHA, M. I., (1996), “Immigrant Insertion”, in *Sociologia: problemas e práticas*, 16: 187-192.

BALDWIN, P. (1990, reed. 1996) *The Politics of Social Solidarity: class bases of the European Welfare State, 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.

BAUBOCK, R. (2010), “Citizenship in European immigration states: light or twilight?”, in *European Political Science*, 9: 439-445.

BAUBOCK, R. e J. RUNDELL (eds) (1998), *Blurred Boundaries: migration, ethnicity, citizenship*. Aldershot: Ashgate.

BAUBOCK, R., e ZOLBERG, A. R. (eds.) (1996), *The Challenge of Diversity - Integration and Pluralism of Immigration*. Aldershot: Avebury.

BIRCH, A. H. (2001), *Concepts and Theories of Modern Democracy*. London: Routledge.

BRUNEAU, T. (1997), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections, and Public Opinion*. Oxford: Westview. Pp.5.

CABECINHAS, R. e CUNHA, L. (eds.) (2008), *Comunicação Intercultural: Perspectivas, Dilemas e Desafios*. Porto: Campo das Letras.

CABECINHAS, R. (2008), "Racismo e xenofobia: A actualidade de uma velha questão", in *Comunicação e Cidadania. Revista Internacional de Jornalismo Social*, 6.

CABECINHAS, R. (2007), *Preto e Branco. A naturalização da discriminação racial*. Porto: Campo das Letras.

CANOTILHO, G. e V. MOREIRA (2003), *Constituição da República Portuguesa – Lei do Tribunal Constitucional*, 6ª edição, Coimbra: Coimbra editora.

CARVALHAIS, I. E. (2004a), *Os Desafios da Cidadania Pós-Nacional*. Porto: Afrontamento.

CARVALHAIS, I.E. (2004b), "Political Integration of Lusophone non-national citizens in Portugal: perceptions of key political actors", in *Journal of Portuguese Social Science*, 3, vol 2 (3) (133-148).

CARVALHAIS, I. E. (2006), "Condição pós-nacional da cidadania política - pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal", in *Sociologia - Problemas e Práticas*, 50: 109-130.

CARVALHAIS, I. E. (2007a), *Post-national Citizenship and the State*. Lisboa: Celta.

CARVALHAIS, I. E. (2007b), "The cosmopolitan language of the state: post-national citizenship and the integration of non-nationals", in *European Journal of Social Theory*, 10(1): 99-111.

CARVALHAIS, I. E. (2010), "Citizenship Policy Making in Portugal", EUDO-Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and European University Institute, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/docs/EUDOcomp-Portugal.pdf>

CASTLES, S. (1989), *Here for Good – western Europe's new ethnic minorities*. Londres: Pluto Press.

CASTLES, S. (2007), "A Nação e o Império: as hierarquias da cidadania na nova ordem global", in Carvalho, I.E (ed) *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. São João do Estoril: Principia. pp. 107-136.

CLAI-ACIDI (2012), Base de Dados do Inquérito por Questionário *Situação dos Imigrantes não-*

-comunitários em Portugal – Trajetórias, Integração e Discriminação. Disponível em <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=160>

COLLETT, E. (2011), *Report Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute (MPI), disponível em <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-immigrant-integration-europe-time-austerity>

COSTA, P. M. (2000), “A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas”, in *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, 81/82, pp. 179-216.

DAHL, R. A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.

DAHNIKE, I.etal. (2014), *Diversity in Political Parties Programmes, Organisation and Representation*, DIVPOL, Hamburgo: CJD Hamburg e Eutin.

ESTEVES, M.C. (ed) (1991), *Portugal, País de Imigração*. Lisbon: IED.

FLERAS, A. (2009), *The Politics of Multiculturalism: Multicultural Governance in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.

FØLLESDAL, A. (1999), “Third Country Nationals as Euro-Citizens - The Case Defended”, in D. Smith, Sue Wright (eds.), *Whose Europe? The turn towards Democracy*, pp. 104-122, Londres: Blackwell, 1999. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1744105>.

FONSECA, M.L., M.J. Caldeira e A. Esteves (2002), ‘New Forms of migration into the European South’, *International Journal of Population Geography*, 8, 2: 153-152.

FREIRE, A. (2006), “The Party System of Portugal”, in Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard/Haas, Melanie (Hrsg.), *Die Parteien systeme West Europas*, VS Verlagfür Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 373-396.

FREIRE, A. (2003), “Pós-materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparativa”, in J. Valaet al., *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

FREIRE, A. e VIEGAS, J. M. L. (orgs.) (2009), *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa: Sextante Editora.

FREIRE, A. e VIEGAS, J. M. L. (orgs.) (2009), *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante Editora, pp. 27-51.

FREIRE, A. e VIEGAS, J. M. L. (orgs.) (2014), *Election, Leadership and Political Representation in Portugal: Essays on Parliament, Media, Voluntary Associations, Parties, Politics, and Voting*, Ed. Edwin Mellen Press.

FREIRE, A. (coord.) (2013), *Participação eleitoral dos emigrantes e imigrantes de Portugal*, Lisbon, OIM / DGAI, disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/publicacao\\_participacao\\_eleitoral-emigrantes-imigrantes\\_out\\_2013.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/publicacao_participacao_eleitoral-emigrantes-imigrantes_out_2013.pdf)

GELLNER, E. (1983), *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell.

GOOD, K. (2014) *Trust in the Capacities of the People, Distrust in Elites*. Idaho: Lexington Books.

GSCHWEND, T. (2007), “Incentivos institucionais ao voto estratégico e mudança do sistema partidário em Portugal”, in Freire, A., M.C. Lobo e P. Magalhães (eds.), *Eleições e Cultura Política*, Lisboa: ICS, pp. 275-297.

GUIRAUDON, V. (1998), ‘Citizenship rights for non-citizens: France, Germany, and the Netherlands’, in C. Joppke (ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: OUP, pp.272-318.

HABERMAS, J. (1994), ‘Citizenship and National Identity’, in Steenbergen, B. van (ed.) *The Condition of Citizenship*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage: 20-35.

HEALY, C. (2011), *Cidadania portuguesa: a nova Lei da Nacionalidade de 2006*, volume 45 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.

HEATER, D. (2004), *A Brief History of Citizenship*. New York: New York University

HEDTKE, R e ZIMENKOVA, T. (eds) (2013), *Education for Civic and Political Participation: A Critical Approach*. Nova Iorque, Oxon: Routledge.

HEELSUM, A. (2005), 'Political Participation and Civic Community of Ethnic Minorities in Four Cities in the Netherlands', in *Politics*, 25, 1: 19-30.

HEIMER, F. W. et al. (1990), "Padrões de cultura política em Portugal: atitudes em relação à democracia", in *Análise Social*, XXV (105-106), pp. 31-56.

HOBBSAWM, E. J. (1992), (2nd ed.) *Nations and Nationalism since 1780, Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.

HORTA, A. P. B. (2002), 'Multiculturalism in abeyance: immigration and local politics in the periphery of Lisbon', in M. L. Fonseca et al. (eds.), *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, pp. 153-172.

HORTA, A. P. B. (2010), "Introdução", in Horta (org.), *Revista Migrações – número temático Associativismo Imigrante*, abril, (6): 11-36.

HORTA, A. P. B. e MALHEIROS, J. (2006), "Social Capital and Migrants' political integration: the case study of Capeverdean Associations in the Greater Lisbon Area", in *Finisterra* 41(81): 143-170.

HUNTINGTON, S. (1992), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

JACOBS, D. (1999), "The debate over enfranchisement of foreign residents in the Netherlands and Belgium. Absence of the Ethnic Minority Voice?", Paper presented at the Joint Sessions of the European Consortium for Political Research. Mannheim. Disponível em <http://www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/13.pdf>.

JACOBS, D., K. PHALETE e M. SWYNGEDOUW (2006), *Political Participation and Associational Life of Turkish Residents in the Capital of Europe*. Londres: Routledge

JACOBS, D., M MARTINIELLO e A. REA, (2002), "Changing Patterns of Political Participation of immigrants in the Brussels Capital Region. The October 2000 Elections", in *Journal of International Migration and Integration*, 3 (2) 201-21.

JALALI, C. (2007) *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo?*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp.26.

JALALI, C. et al. (2012), "Party Patronage in Portugal: treading in shallow water", in Kopecký, P. et al. (orgs.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, pp. 294-315.

JERÓNIMO, P. e VINK, M. P. (2011), "Citizenship in a Post-colonial Context: Comparing Portugal and the Netherlands", in *Portuguese Journal of Political Science and International Relations* 6, pp. 4-33.

JOPPKE, C. (2010), *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity Press.

KURLANTZICK (2013), *Democracy in Retreat - The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government*, Yale: Yale University Press.

LOBO, M. C., PINTO, A., e MAGALHÃES, P. (2012), "The Political Institutions of Portuguese Democracy", in Royo, S. (Ed) *Portugal in the Twenty-First Century - Politics, Society, and Economics*, Plymouth: Lexington Books, pp. 23-48.

LAWY, R. e BIESTA, G. (2006), "Citizenship as a practice: the educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship", in *British Journal of Educational Studies*, Volume 54, 1: 34-50.

LOBO, M.C., (1996), "A evolução do sistema partidário português à luz de mudanças económicas e políticas (1976-1991)", *Análise Social*, Vol XXXI (139), pp. 1085-1116.

MACHADO, F. L. (1992), "Imigração, etnicidade e minorias étnicas em Portugal". in *Sociologia: problemas e práticas* 16, pp. 187-92.

MACHADO, F. L. (1993), "Etnicidade em Portugal: o grau zero da politização", in Silva, M. B. N. et al., *Emigração /Imigração em Portugal*, Lisboa: Fragmentos, pp. 407-14.

MACHADO, F. L. (1994a), "Luso-Africanos em Portugal: nas margens da etnicidade", in *Sociologia: problemas e práticas* 16, pp. 111-34.

MACHADO, F. L. (1994b), "Imigração, etnicidade e minorias étnicas em Portugal", in *Sociologia: problemas e práticas* 16, pp. 187-92.

MACHADO, F. L. (2001), 'Contextos e Percepções de Racismo no Quotidiano', in *Sociologia: problemas e práticas* 36, pp. 53-80.

MACHADO, F. L. (2005), "Des étrangers moins étrangers que d'autres ? La régulation politico-institutionnelle de l'immigration au Portugal", in E. Ritaine (dir), *L'Europe du Sud face à l'Immigration. Politique de l'Étranger*, Paris: PUF, pp. 109-146.

MAGONE, J. (1999), "Portugal: party-system installation and consolidation", in Broughton, D. e M. Donovan, *Changing Party Systems in Western Europe*, Londres e Nova Iorque: Pinter.

MALHEIROS, J. M. (1996), *Imigrantes na região de Lisboa: os anos da mudança: imigração e processo de integração das comunidades de origem indiana*, Lisboa: Colibri.

MARQUES, M. e SANTOS, R. (2004), "Top-down and bottom-up reconsidered: the dynamic of immigrant participation in local civil society", in *Citizenship in European cities: immigrants, local politics, and integration policies*. Aldershot, Hants, England; Burlington, VT: Ashgate, pp. 107-126.

MARQUES, M.; SANTOS, R. e LEITÃO, J. (2008), *Migrações e Participação Social. As Associações e a Construção da Cidadania em Contexto de Diversidade - O caso de Oeiras*, Lisboa: Fim de Século.

MARQUES, M. M. e VALENTE ROSA, M. J. (2003) 'L'intégration des immigrés au Portugal: singularité ou retard?', in *Sociologia, Problemas e Práticas*, 41, pp. 9-36.

MARSHALL, T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge: Cambridge University Press.

MARTINIELLO, M. e A. FAVELL (1999) "Multi-national, multi-cultural and multi-levelled Brussels: national and ethnic politics in the 'Capital of Europe'", ESRC Transnational Communities Working Paper Series WPTC-99-04.

MPG (2012) "Immigrant Citizens Survey - How immigrants experience integration in 15 European cities", disponível em <http://www.immigrantsurvey.org>, Bruxelas: King Bausouin Foundation.

MIPEX (2011), *Migrant Integration Policy - Index III: Portugal*. Bruxelas: British Council and Migration Policy Group.

OIM (2010), “Measuring Integration: the Portuguese Case. Regional Indicators of Social and Labour Market Inclusion of Third Country Nationals” <http://www.unaoc.org/ibis/wp-content/uploads/2010/05/MITI-english-2.pdf>

O’LEARY, S. e T. TIILIKAINEN (eds) (1998), *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*. Londres: IPPR.

OLIVEIRA, C. R. (2012), “Monitoring immigrant integration in Portugal: managing the gap between available data and implemented policy”, in Rob Bijl e Arjen Verweij (eds.), *In Measuring and monitoring immigrant integration in Europe: integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research (SCP), pp. 291-312.

OLIVEIRA, C. R. (coord.), CARVALHAIS, I. E. e CANCELA, J. (2014), *Political parties openness to immigrants in Portugal: between the opportunity structure and the individual perceptions*, relatório português para o projeto DIVPOL – *Diversity in Political Parties Programmes, Organization and Representation*, Lisboa: ACM, disponível em [http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/projetos/divpol/PORTUGAL\\_Report\\_DivPol%20FINAL.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/projetos/divpol/PORTUGAL_Report_DivPol%20FINAL.pdf).

OLIVEIRA, C. R. e CARVALHAIS, I. E. (no prelo), “Understanding immigrants’ political participation within the opportunity structure: the Portuguese case”, *Journal of Ethnic and Racial Studies*.

OLIVEIRA, C. R. (COORD.) e GOMES, N. (2014), *Monitorizar a integração de Imigrantes em Portugal. Relatório Estatístico Decenal*, volume 1, Coleção Imigração em Números, Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.

OLIVEIRA, C. R. et al. (2009), *Handbook on how to implement a one-stop-shop for immigrant integration*. Lisboa: ACIDI.

PIÇARRA, N. e A. R. GIL (2009), (revisto em 2010), ‘Country Report: Portugal’, *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: RSCAS/EUI. Disponível em <http://eudocitizenship.eu/country-profiles/?country=Portugal>

PIRES, R. P. (1993), “Immigration in Portugal: a typology essay”, in *Recent Migration Trends in Europe*, Lisboa: Universidade Aberta, pp. 179-194.

PIRES, R. P. (2003), *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras: Celta Editora.

ROCHA-CUNHA, S. (2007), “Problemas da cidadania numa era de compressão”, in Carvalhais, I. E. (ed), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*. São João do Estoril: Principia. pp. 25-71.

ROSANVALLON, P. (2011) *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. (traduzido por Arthur Goldhammer), Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

RUBIN, D e J. VERHEUEL (2009), *American Multiculturalism after 9/11: Transatlantic Perspectives*, Amsterdam: AmsterdamUniversityPress.

RUHS, M. e QUINN, E. (2009), *Ireland: From Rapid Immigration to Recession*. Disponível em <http://www.migrationpolicy.org/article/ireland-rapid-immigration-recession/>

RUIVO, F. et al. (2013), *Acesso Formal dos Imigrantes aos Espaços Políticos - Eleitos e Eleitores nos Municípios e Juntas de Freguesia Portuguesas*. Coimbra: Almedina.

SARDINHA, J. (2009), *Immigrant Associations, Integration and Identity: Angolan, Brazilian and Eastern European Communities in Portugal*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

SILVA, J. P. (2004), *Direitos de Cidadania e direito à Cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Observatório da Imigração, vol. 5, Lisboa: ACIME.

SKOGEN, R. (2010), “The Missing Element to Achieving a Citizenship-as-Practice: Balancing Freedom and Responsibility in Schools Today”, in *Interchange*, Volume 41, 1: 17-43

STRUDEL, S. (2003), “Polyrythme européenne: le droit de suffrage municipal des étrangers au sein de l’union, une règle électorale entre détournements et retardements”, in *Revue Française de Science Politique*, 53 (1), pp. 3-34.

TAMBINI, D. (2001) ‘Post-national Citizenship’, in *Ethnic and Racial Studies* 24 (2), pp. 195-217.

TEIXEIRA, A. e ALBUQUERQUE, R. (2005), *Active civic participation of immigrants in Portugal*. Re-

port. Carl Von Ossietzky Universitat. <http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1312>, acessado a 18 de março de 2013.

UNDP (2009), *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: human mobility and development*, New York: United Nations Development Programme.

VALA, J. (org.) (1999), *Novos Racismos: perspectivas Comparadas*. Oeiras: Celta.

VALA, J., BRITO, R. e LOPES, D. (1999), *Expressões dos Racismos em Portugal*. Lisboa: ICS.

VIEGAS, J. M. L. e COSTA, A. F. (org.) (1998), *Portugal, que modernidade?*, Oeiras: Celta.

VIGODA-GADOT, E. e S. MIZRAHI (2014) *Managing Democracies in Turbulent Times: Trust, Performance, and Governance in Modern States*. New York: Springer.

WALDRAUCH, H. (2003), "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries", *National Europe Centre Paper 73*. URL: [http://www.anu.edu.au/NEC/waldrauch\\_paper.pdf](http://www.anu.edu.au/NEC/waldrauch_paper.pdf)

WALKER, M. (12.10.2010) "Immigration Debate Is Renewed - Top German Conservative Suggests Entry by Arabs, Turks Should Be Limited", in *Wall Street Journal*. disponível em <http://online.wsj.com/articles/SB10001424052748704518104575546211695942630>

WIKAN, U. (2001), *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe*, Chicago: University Of Chicago Press.

ZOBEL, C. e BARBOSA, C. (2009), "Aproximación á participación formal de cidadáns dos países lusófonos na política local portuguesa", in *Tempo Exterior* n.19, Vol. X (I), pp. 47-60.

ZOBEL, C. e BARBOSA, C. (2010), "O Acesso Dos Imigrantes Ao Voto e Aos Cargos Eleitorais Nas Autarquias Portuguesas", in *Revista Migrações* (8): 57-76.

## LEGISLAÇÃO REFERIDA

Constituição da República Portuguesa, disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Código Civil, disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iii-leis-civis-e/leis-civis/codigo-civil>

Código Penal, disponível [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=109&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis)

Declaração n.º 2-A/97, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdi-p/1997/04/085A01/00020002.pdf>

Declaração n.º 252/2009, disponível em <http://www.cne.pt/content/declaracao-no-2522009-dr-ii-serie-de-23-de-julho-de-2009-em-cumprimento-do-disposto-nos-artigos-2o-e>

Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, Lei Eleitoral do Presidente da República, disponível em [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lepr\\_2012.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lepr_2012.pdf)

Decreto-Lei n.º 237-A/2006, que regulamenta a Lei Orgânica 2/2006, disponível em [http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/DL237A\\_2006.pdf](http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/DL237A_2006.pdf)

Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de fevereiro, disponível em <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdi-p/1998/02/049A00/07960797.PDF>

Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro, disponível em <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=1346>

Decreto-Lei n.º 27/2005, de 4 de fevereiro, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d0257e945383/live/Decreto+Lei+n%C2%BA+27%2F2005+](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d0257e945383/live/Decreto+Lei+n%C2%BA+27%2F2005+)

Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de outubro, disponível em [http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/DL202\\_2006.pdf](http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/DL202_2006.pdf)

Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de maio, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4cdc-2fd224704/live/DL+n.%C2%BA+167%2F2007,+de+3+de+maio](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4cdc-2fd224704/live/DL+n.%C2%BA+167%2F2007,+de+3+de+maio)

Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4e9c4a10c77fb/live/Lei+Org%C3%A2nica+do+Alto-Comissariado+para+as+Migra%C3%A7%C3%B5es%2C+I.P.+DL+31%2F2014%2C+de+27+de+fevereiro](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4e9c4a10c77fb/live/Lei+Org%C3%A2nica+do+Alto-Comissariado+para+as+Migra%C3%A7%C3%B5es%2C+I.P.+DL+31%2F2014%2C+de+27+de+fevereiro)

Despacho n.º 25.360/2001, publicado no Diário da República nº 286, II Série, de 12 de dezembro

Diretiva Europeia n.º 2000/43/CE, do Conselho Europeu de 29 de junho, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:es:PDF>

Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, que aprova, para ratificação, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000044001-000045000/000044279.pdf>

Lei n.º 29/78, de 12 de junho, disponível em [http://www.cnpcjr.pt/preview\\_documentos.asp?r=4816&m=PDF](http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=4816&m=PDF)

Lei n.º 45/78, de 16 de março, disponível em <http://bo.io.gov.mo/bo/i/92/52/leiar45.asp?printer=1>

Lei n.º 64/78, de 6 de outubro, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=13423>

Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, Lei da Nacionalidade, disponível em [http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/L37\\_1981.pdf](http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/L37_1981.pdf)

Lei n.º 7/82, de 29 de abril, disponível em <http://digestoconvidados.dre.pt/digesto//pdf/LEX/124/34831.PDF>

Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, Lei da Nacionalidade, disponível em [http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/L25\\_1994.pdf](http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/L25_1994.pdf)

Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, Lei Anti-Discriminação ou Lei Antirracismo, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d05493068cd2/live/Lei+134-99.pdf](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d05493068cd2/live/Lei+134-99.pdf)

Lei n.º 115/99 sobre o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes, disponível em <https://dre.pt/application/file/345201>

Lei n.º 105/2001, de 31 de agosto, Lei do Mediador Socio-cultural, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=4110>

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto, Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais. Disponível em <http://www.portaldoeleitor.pt/Documents/DecretosLei/AutarquiasLocais/44-ala-lei-eleitoral-ar.pdf>

Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio, Lei dos Partidos Políticos, disponível em [http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiPartidosPoliticos\\_Anotado.pdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf)

Lei n.º 2/2006, de 17 de abril, em vigor desde 15 de dezembro de 2006, disponível em [http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/LO\\_2\\_2006.pdf](http://www.nacionalidade.sef.pt/docs/LO_2_2006.pdf)

Lei de Imigração n.º 23/2007, de 4 de julho, disponível em <http://www.sef.pt/documentos/56/NOVA%20LEI%20ESTRANGEIROS.pdf>

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, disponível em [http://www.sef.pt/documentos/35/LEI%2029\\_2012.pdf](http://www.sef.pt/documentos/35/LEI%2029_2012.pdf)

Portaria n.º 1403-A/2006, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d053663c5970/live/Portaria\\_prova\\_de\\_lingua\\_portuguesa\\_em\\_DR.pdf](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d053663c5970/live/Portaria_prova_de_lingua_portuguesa_em_DR.pdf)

Resolução n.º 19/2000, de 6 de março, aprova para ratificação a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, disponível em [http://www.acidi.gov.pt/\\_cfn/4d0264d2d4381/live/Conven%C3%A7%C3%A3o+Europeia+sobre+a+Nacionalidade](http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d0264d2d4381/live/Conven%C3%A7%C3%A3o+Europeia+sobre+a+Nacionalidade)

Resolução n.º 21/91, de 24 de abril, aprova para ratificação, a Carta Social Europeia, disponível em <http://digestoconvidados.dre.pt/digesto//pdf/LEX/92/29266.PDF>



# ANEXOS

## ANEXO 1. GUIÕES DE ENTREVISTAS E DE *FOCUS GROUPS* E RESPETIVAS FICHAS DE PARTICIPANTES

### Guião de entrevista a membros de Partidos Políticos

---

[Deve ser dada uma nota introdutória de que por imigrante se entende tanto 1) indivíduos de **nacionalidade estrangeira** residentes em Portugal, como 2) indivíduos com um **percurso imigrante mas que já disponham de nacionalidade portuguesa**. Solicitar que as respostas, sempre que possível, atendam a estas diferentes situações, devendo o entrevistado especificar a qual dos grupos se refere]

---

- Como foi o processo de adesão ao Partido? [acesso e entrada, convite, contactos pessoais]
- O que o atraiu no Partido? Quais foram as suas motivações?
- Como é que o partido o acolheu?
- Quais eram os tópicos e as áreas de interesse com que trabalhou quando começou? Houve mudanças a esse nível?
- Quais são as suas tarefas e responsabilidades no partido? E quais as suas áreas de intervenção?
- Que recursos - dentro e fora do partido - considera importantes para a atividade política?
- Quais os obstáculos que tem enfrentado no seu trabalho e carreira política?
- No que diz respeito à imigração, o que defende? Esta é uma matéria consensual no seu partido? Considera que os interesses dos imigrantes são atendidos no seu partido?
- Qual a sua opinião acerca da participação política dos imigrantes em geral (participação ativa - votar - e passiva - ser eleito)? (quem pode votar e ser eleito - que nacionalidades?)
- Atualmente a participação política dos imigrantes é dependente do princípio da reciprocidade. Concorda? Porquê?
- Considera que as relações históricas entre Portugal e determinados países potenciam a participação política (ativa e passiva) e/ou a integração na esfera política de certas nacionalidades em Portugal? Porquê?
- Em sua opinião acha que há muitos ou poucos imigrantes envolvidos nos partidos políticos? Porque acha que é assim?
- Qual o peso que os imigrantes ocupam no seu partido? A que níveis intervêm e que cargos ocupam?
- Em sua opinião, o que é que pode ou deve ser feito para aumentar o número de imigrantes nos partidos políticos?

- Considera que o PARTIDO, em concreto, pode dar passos nesse sentido? [Formal e informalmente]
- O partido tem medidas de suporte à diversidade étnica e cultural interna e/ou antidiscriminação? Que tipo de medidas são tomadas? Quem participa nelas e/ou quem é mobilizado?
  - Considera que os políticos com um background imigrante são vistos como representantes dos interesses dos imigrantes? Em que contextos? Considera que cumprem uma função de ligação / definem pontes? Essas pontes estendem-se a outros partidos noutros países (famílias políticas)?
  - No seu caso em particular, considera-se um representante dos interesses dos imigrantes? Porquê?

#### Pergunta só para eleitos

- Pode descrever a primeira vez em que integrou uma lista e concorreu a eleição? Como decorreu o processo? Quais foram.

#### Perguntas para outros com papel de liderança no partido:

- O seu partido mantém contactos e/ou ligações com organizações que defendem os direitos dos imigrantes ou associações de imigrantes? Quais as características desses contactos/ligações? São contactos formais/informais ou nacionais/locais?
- O seu partido tem programas ou políticas para apoiar grupos específicos? Que grupos são esses (mulheres, jovens, idosos, imigrantes, etc.)? E que medidas são essas (se tiver para imigrantes)?
- O seu partido contacta com grupos específicos para desenvolver as suas políticas: por exemplo, para definir as suas opções políticas na vertente da imigração contacta com associações imigrantes ou líderes imigrantes?
- Quem se pode filiar no seu partido (todos, certas nacionalidades, estrangeiros só em determinadas condições...)? Que tipo de informação é recolhida acerca dos membros do partido quando se filiam (e.g. nacionalidade, naturalidade, idade, sexo...)?
- Como é feito o processo de nomeação e/ou de elaboração de listas de candidatos? Quais são as regras de representatividade? E quais as regras para o ranking dos nomeados? Há algum sistema de mentores ou de recrutamento de talentos para as listas de candidatos?
- Que características e competências são tidas em conta num candidato ideal (tanto para um cargo nacional como para um cargo local)?
- Há algum contexto em que considera importante ter um aumento de candidatos com background imigrante (e.g. contexto local do país, áreas onde há mais imigrantes votantes.../ para o desenvolvimento de determinadas políticas ou assuntos)?

## Ficha do participante

Nome \_\_\_\_\_

Ano de nascimento \_\_\_\_\_

Nacionalidade(s) \_\_\_\_\_

Naturalidade \_\_\_\_\_

Ano de chegada a Portugal (caso não seja natural de Portugal) \_\_\_\_\_

Partido e/ou organização/ões e/ou instituição/ões a que pertence (múltipla)

\_\_\_\_\_

Ano de filiação/adesão \_\_\_\_\_

Cargos que ocupou desde a adesão à organização/ões e/ou instituição/ões

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Afinidade com o tema da imigração

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## **Guião de entrevista a representantes de associações de imigrantes ou de associações que trabalhem para os imigrantes em Portugal**

---

[Deve ser dada uma nota introdutória de que por imigrante se entende tanto 1) indivíduos de **nacionalidade estrangeira** residentes em Portugal, como 2) indivíduos com um **percurso imigrante mas que já disponham de nacionalidade portuguesa**. Solicitar que as respostas, sempre que possível, atendam a estas diferentes situações, devendo o entrevistado especificar a qual dos grupos se refere]

---

- Quem é que representa os interesses dos imigrantes em Portugal?
- Acha que as associações de imigrantes constituem oportunidades para os imigrantes terem voz na arena política? De que modo?
- Considera que os partidos políticos estão a ter em conta os interesses dos imigrantes? [Pessoas com ascendência imigrante e não-nacionais]
- Acha que os políticos com background imigrante desempenham uma função de ligação entre a esfera política e as suas comunidades? Considera que esta função está a ser cumprida?
- Quais os contactos que a sua organização mantém com os partidos políticos?
- Considera que os imigrantes estão sub ou sobre representados nos partidos políticos, quer como membros quer como dirigentes? Porquê?
- Considera que os imigrantes encontram bloqueios ou oportunidades para participar nos partidos políticos em Portugal? Que bloqueios ou oportunidades são esses? Esses bloqueios ou oportunidades são iguais para todas as nacionalidades de imigrantes?
- Considera que as relações históricas entre Portugal e determinados países potenciam a participação política (ativa e passiva) e/ou a integração na esfera política de certas nacionalidades em Portugal? Porquê?
- Qual a sua opinião acerca da participação política dos imigrantes em geral (participação ativa - votar - e passiva - ser eleito)? (quem pode votar e ser eleito - que nacionalidades?)
- Como considera que os partidos políticos com assento parlamentar se posicionam acerca da imigração? E acerca da participação política dos imigrantes?
- Atualmente a participação política dos imigrantes é dependente do princípio da reciprocidade. Concorda? Porquê (falar sobre direitos locais versus nacionais).
- O que é que os partidos podem fazer para melhor representar os imigrantes? [estrangeiros ou não]
- Em sua opinião acha que há muitos ou poucos imigrantes envolvidos nos partidos políticos? Porque acha que é assim?
- Em sua opinião, o que é que pode ou deve ser feito para aumentar o número de imigrantes nos partidos políticos?

- O que é que a sua organização faz ou poderia fazer para promover o envolvimento dos imigrantes na política?
- Considera que os políticos com um background imigrante são vistos como representantes dos interesses dos imigrantes? Em que contextos? Considera que cumprem uma função de ligação / definem pontes? Essas pontes estendem-se a outros partidos noutros países (famílias políticas)?

### **Ficha para os participantes dos *Focus Groups***

Instituição	Nome do Participante	Vem como representante de algum partido? Se sim, qual?	Cargo(s) que ocupa?	Assinatura



