



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Giulio Mattiazzi

A participação dos/as migrantes nas políticas públicas para o desenvolvimento local.

Os casos de Lisboa e Pádua

Tese de Doutoramento em Democracia no Século XXI, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra

Orientadores: Prof. Doutor Pedro Hespanha e Prof. Doutor Vincenzo Pace (Università degli Studi di Padova)

Coimbra 2014

Dedico este trabalho a cinco migrantes

Darlene, Heiderson, Debora e Marcos que, com os estilos próprios e a mesma generosidade, concederam ao autor a paciência, a confiança, o amor e a alegria indispensáveis para escrever esta tese

Maria Giovanna Nascimento Dos Santos, cuja participação à vida é a demonstração mais nítida do que é ser cidadã na Europa

Agradecimentos

Aproveito este espaço para formular alguns agradecimentos. Em primeiro lugar, ao Pablo Almada, Mara Bicas, Lidiane Carvalho, Roberto Falanga, Juliano Geraldi, Sheila Holz, Olena Luchyna, Neiara de Moraes, Tiago Paraíso, Kacerine Queiroz, João Paulo Galvão dos Santos, Lays Pais e Silva, Marcelo Valadares e Leonardo Veronez com os/as quais entoo idealmente a “Balada da Despedida do 5º Ano Jurídico 88/89”.

Ao mesmo tempo, sou muito grato ao Leonardo Avritzer porque não deixou de manter o contacto comigo depois da minha partida do Brasil de volta à Europa e me apoiou na altura de elaborar e propor alguns projetos de investigação. Neste sentido, é dele a responsabilidade de ter me colocado em contacto com Giovanni Allegretti, que encontrei em Veneza, na altura do Festival de Cinema (logo após o enésimo incidente ocorrido com um seu computador). Deste fulgurante encontro surgiu a ideia de realizar o doutoramento em Coimbra mas sobretudo tomou forma um diálogo enriquecedor, divertido e produtivo.

O período conimbricense só pôde concretizar-se graças ao apoio dalgumas pessoas das quais sou devedor: inicialmente Juliano Geraldi e Fernanda Novo e, num segundo comprido e intenso momento, Paulo Freitas e Isabella Lamas que não apenas me receberam mas permitiram realizar-me como morador da cidade. Por esta mesma razão estou também grato ao Roni e Catarina Pires. Quanto ao período lisboeta, o mesmo agradecimento o devo a Caetano De Carli e Larissa Almeida, que me fizeram sentir um gajo de Alcântara, e ao Roberto Falanga que traduziu para mim o sentido mais cosmopolita da cidade (por esta mesma razão agradeço também a Annimari Juvonen, minha irmã fino-lisboeta, Giacomo Silva, meu filho luso-ambrosiano combatente e João Paulo Galvão dos Santos, meu concidadão belorizontino *nas* Europa). Em especial, Freitas, De Carli e Falanga se incumbiram também dalgumas tarefas extras, como a de discutir alguns aspectos deste trabalho ao longo de intermináveis sessões autorreflexivas. Da mesma forma o fez a Prof. Aline Santos, que com a sua competência luso-fluminense e a sua especialização em matérias gerenciais, colaborou na estruturação do projeto de tese e acompanhou os difíceis momentos que antecederam e se seguiram à sua qualificação, não deixando faltar apoio crítico e moral.

Além disso, em terras portuguesas tive o privilégio de beneficiar da atenção e da crítica de especialistas, académicos/as ou não, que agradeço imensamente: em primeiro

lugar, Isabel Estrada Carvalhais que julgou interessante a minha reflexão ao ponto de cometer a audácia de apresenta-las aos seus estudantes do Minho; Isabel Guerra que, muito generosamente me tratou como seu orientando, mesmo não o sendo, fornecendo abundantes referências bibliográficas, reflexões teóricas e chaves de compreensão humana; Joana Azevedo à qual sou grato porque foi a primeira pessoa que me ilustrou claramente a dimensão da emigração portuguesa; Maria Lucinda Fonseca, Jorge Malheiros e Jorge Cancela que também de forma muito generosa me permitiram debruçar sobre o panorama da sociedade portuguesa do qual podem desfrutar. O mesmo fizeram dois conacionais expatriados: Guya Accornero e Goffredo Adinolfi. Ademais, devo à Prof. Maria Paula Meneses a transmissão da confiança no uso do olhar deslocado e da desconfiança em acreditar na sua imparcialidade.

Reservo um agradecimento muito especial e alegre à Sra. Prof. Dra. Susana Nogueira que realizou um pormenorizado trabalho de revisão tanto analítico, quanto sintético (e sistémico), além de ter tido a amabilidade de desvelar-me aspetos de Portugal que ignorara, mesmo mantendo a necessária imparcialidade que sua função institucional exigira.

Agradeço também a João Paulo Dias, Rita Pais, Leonor Marinho Dias e Pedro Rodrigues por terem desmentido com factos quem acusa o Centro de Estudos Sociais e a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra de serem instituições burocratizadas. À Rita Pais vai um agradecimento especial por ter acompanhado com muita paciência a complicadíssima fase da entrega da tese.

Entre Itália e Portugal, quero agradecer também a Angela Latorraca e Andrea Billo pelo trabalho de transcrição fulminante que me permitiu avançar rapidamente numa das fases mais desgastantes do trabalho. Por esta mesma razão agradeço também a Fabio Bressan e a Filipe Vasconcelos Romão.

Em território italiano algumas pessoas ofereceram a sua experiência e conhecimento para me ajudar na difícil tarefa de conhecer um terreno que havia aprendido a desconhecer: Marco Almagisti que me forneceu um precioso mapa do território, Khalid Rhazzali que me emprestou as lentes de aumento sobre a vida dos/as imigrantes em Pádua, Paola Degani que da mesma forma revelou os aspectos mais dramáticos destas vidas. Agradeço em especial a Roberta Soresi que, generosa, desinteressada, crítica e disponível participou ativamente em vários momentos da pesquisa, explicando o que é de facto o

Camposampierese e participando de um grupo focal por certos aspetos dramático. Agradeço também a Annalisa Frisina e a Sandra Kyeremeh pela ajuda em compreender o que é como se dinamiza um grupo focal e a Alessio Surian por ter me concedido um pouco da sua sensibilidade crítica, científica e militante.

Finalmente, a minha profunda gratidão vai para algumas pessoas muito próximas de mim: Danilo Mattiazzi que foi o inspirador da pergunta inicial desta tese e que tão veementemente procurou uma resposta, ao ponto de dirigi-la ao Alain Touraine (o qual não soube – ou não quis – responder). Espero que a resposta contida nesta tese o satisfaça parcialmente, de maneira que possa continuar a sua busca incessável pela emancipação. Espero que a mesma satisfação a sinta Bruna Calligaro, que sempre me alertou que o método vem antes do mérito e por isso devo-lhe muito. Agradeço muito também a Alessia Mattiazzi porque ajudou a tornar mais profundo o espírito crítico com o qual se deve olhar para os fenómenos sociais. Um agradecimento sentido vai para Alberto Nalin Arcuri e Patrizia Arcuri Nalin pela ajuda na altura de perceber as distâncias atlânticas entre o que procuramos ser e o que somos; Lorenzo Guerrieri, Leonardo Guerrieri, Adriano Beraldo, Filippo Carrer e Alessandro Dei Rossi pelas atentas leituras da situação político-social italiana que nunca deixaram faltar.

Um agradecimento especial deste grupo vai para o Prof. catedrático Dr. Valter Zanin que, não apenas permitiu de facto a minha primeira colaboração académica em Itália – também graças ao apoio do Prof. Stefano Soriani e do Dr. Mauro Puggina – mas também por me ter encorajado a prosseguir nas leituras sociológicas e políticas deslocadas.

Enfim, quero agradecer algumas pessoas que encontrei rapidamente em Portugal e Itália e que me doaram um pouco do seu tempo mas ajudaram imensamente a orientar-me na Europa do Sul: Gabriella Brugnera, Antonella Ferrandino, Luciano Gallo, Marlucci Menezes, Juliana Torquato, Bruno Leonardo Carvalho, Vanessa Sousa, Vania Baldi, Nona Evghenie, Selena Grimaldi, Egi Cenolli, Xia Jingwen, Selim Shah, Nicolae Dumbravanu, Matthew Achinike Ogaraku, Papa Gueye, Sené Alioune, Noredine Mabrouk, Timóteo Macedo, José Falcão, André Costa Jorge, Mario de Carvalho, Bernardo Sousa, Mahomed Abed, Mamadou Ba, Ana Moreno, Rute Gonçalves, Miguel Alves, Maria dos Anjos Gonçalves, Jorge Carvalho, Rita Silva, Alcides Monteiro, Eurico, Maurizio Zancopè e Paulo Coimbra. Agradeço todos e todas por serem os exemplos vivos de como os/as migrantes participam da construção humana dos territórios onde residem.

Esta tese foi apoiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, I. P., com uma Bolsa de Doutoramento com a referência SFRH/BD/67030/2009

*Quando um homem se põe a caminhar
deixa um pouco de si pelo caminho.
Vai inteiro ao partir repartido ao chegar.
O resto fica sempre no caminho
quando um homem se põe a caminhar.
Fica sempre no caminho um recordar
fica sempre no caminho um pouco mais
do que tinha ao partir do que tem ao chegar.
Fica um homem que não volta nunca mais
quando um homem se põe a caminhar.
(...)*

Manuel Alegre

Um Barco Para Ítaca, 1971

RESUMO

As migrações contemporâneas na Europa são fenómenos estruturais que produzem efeitos relevantes nos territórios. Dependentes principalmente de variáveis económicas e geopolíticas transnacionais, dificilmente podem ser governadas, controladas ou limitadas. Contudo, políticas comunitárias, nacionais e locais procuram acompanhar as milhares de pessoas que movimentam. As dificuldades intrínsecas que encontram para realizar os seus objetivos são explicadas pelo autor utilizando a teoria de Boaventura Sousa Santos (1994, 2000, 2002, 2006) sobre a turbulenta fase de transformação paradigmática que vive a modernidade ocidental. Lida sob o foco da dimensão migratória, a crise moderna reproduz-se na contraposição entre princípios regulatórios, que priorizam a inclusão dos/das migrantes na ordem social, política e territorial e princípios emancipatórios, que valorizam a sua contribuição heterogénea e articulada para a sociedade europeia. Porque razão a modernidade exprime esta ambivalência na abordagem europeia às migrações internacionais? Quais são as consequências em termos de políticas públicas? Quais os efeitos sociais destas escolhas? Graças a um minucioso trabalho de arqueologia hermenêutica, o autor inicia o trabalho fazendo aflorar as raízes modernas dos modelos hegemónicos de política migratória na Europa. Estes, apesar de expressarem o domínio dos princípios regulatórios sobre os emancipatórios, figuram sistemas híbridos de tensões transparadigmáticas que o autor agrupa em três pares: *integração<->intercultural*, *representação<->participação* e *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes<->experimentação-com-os/as-migrantes*. À luz deste confronto entre perspetivas conflitantes de políticas públicas, o autor justifica epistemologicamente a presença de contrastes na abordagem migratória europeia que resultam, na escala nacional, em medidas legislativas produzidas por cada país membro que abordam de forma diferenciada o fenómeno migratório. Entretanto, por que razão, apesar de proceder de modelos gerais modernos, o tratamento legislativo dos/das imigrantes se realiza de diferentes formas nos países europeus? Para responder a esta pergunta, o autor considera a implementação de políticas migratórias em dois países do Sul da Europa: Portugal e Itália. Nestes contextos, o autor reconstrói os conflitos epistemológicos ligados à transição paradigmática no plano das políticas nacionais e em quatro experiências inovadoras de governação local nas áreas urbanas e periurbanas de Lisboa e Pádua. Para estudar os contextos nacionais e locais, o autor realizou numerosas entrevistas, observações direitas e grupos focais num trabalho de

terreno de dois anos que focou a participação dos/das migrantes em arenas autárquicas representativas que atuam para o desenvolvimento local. Os resultados obtidos dão conta de contextos locais conflituosos onde o confronto entre princípios hegemónicos e contra-hegemónicos recombina formas de inferiorização dos/das migrantes de cunho colonial com emergências de práticas de transformação social solidária. Para o efeito, o estudo descreve a presença de fenómenos contraditórios que muitas vezes aparecem sob formas híbridas nos organismos autárquicos: por um lado, a existência de condições de subalternidade, formas objetificação do outro, sofrimento humano, medo e insegurança; por outro, experiências de participação, soluções inovadoras na gestão do governo local, formas de empoderamento e subjectivização dos/das migrantes. As consequências sociais destas turbulências comportam exclusão social, segregação política e fragmentação territorial que, segundo o autor, não se realizam apenas na dimensão migratória mas, através de uma função de *derivação paradigmática*, para outros grupos sociais (jovens, mulheres, idosos/as, trabalhadores/as precarizados/as). O que fazer diante dos conflitos? O que pode um doutorando concretamente fazer para tentar reduzi-los? Após uma atenta análise comparada dos contextos (Messina, 2012), o autor adota abertamente o objetivo de contribuir para contrariar as instabilidades, os conflitos e a violência. Em conclusão, da interação entre atores/atrizes locais são identificados *mecanismos genéricos de relações sociais* (Guerra, 2006) que permitem relevar as principais emergências de práticas emancipatórias e solidárias locais. A partir deste longo trabalho de análise de conteúdo, o autor formula um conjunto de propostas técnicas, políticas e metodológicas finalizadas à difusão de um clima de confiança e solidariedade que considera funcional para a adoção de políticas de resolução dos conflitos e de fortalecimento da coesão social, política e territorial dos contextos.

Palavras-chave: migrações internacionais, democracia participativa, desenvolvimento local, Portugal, Itália.

Migrant's participation in public policies for local development. The cases of Lisbon and Padua

Contemporary migrations in Europe are structural phenomena that produce significant effects in local dimension. Mainly dependent on transnational economic and geopolitical variables, couldn't easily be governed, controlled or restricted. However, European, national and local policies seek to monitor the thousands of people that move. The intrinsic difficulties encountered to accomplish their goals are explained by the author using the theory of paradigmatic transition of Western Modernity by Boaventura Sousa Santos (1994, 2000, 2002, 2006). Focused from the standpoint of migratory dimension, the modern crisis reproduces the opposition between regulatory principles, which prioritize the inclusion of migrants in the social, political and territorial and emancipatory principles that value their diverse and articulate contribution to European society. Why modernity expresses this ambivalence in the European approach to international migration? What are the implications for public policy? What are the social effects of these choices? Thanks to a thorough job of hermeneutics archeology, the author begins work making emerge the modern roots of hegemonic models of migration policy in Europe. Even though they express mastership of regulatory principles on those emancipatory, hybrid systems emerging into three pairs: *integration <-> intercultural*, *representation <-> participation and development-without-migrants <-> experimentation-with-migrants*. In light of this confrontation between conflicting perspectives of public policy, the author epistemologically justified the presence of contrasts in European migration approach considering legislative measures produced by each member country. Why, in spite of carrying modern general models the legislative treatment of immigrant is done differently in European countries? To answer this question, the author considers the implementation of migration policies in Portugal and Italy. In these contexts, the author reconstructs the epistemological conflicts in terms of national policies and innovative experiences in four local governments in urban and peri-urban areas of Lisbon and Padua. To study national and local contexts, the author conducted several interviews, focus groups and direct observations; in two years fieldwork, author focused on participation and representative of migrants in local arenas for local development. The results give conflicting account local contexts where the clash between hegemonic and counter-hegemonic principles recombines forms of inferiority of migrants, as colonial legacy, with emergencies practices

supporting social transformation. To this end , the study describes the presence of contradictory phenomena that often appear hybridized in municipal bodies: on one hand, the existence of conditions of subordination, objectification of the other, human suffering, fear and insecurity; on the other, participative experiences, innovative solutions in the management of local government, empowering forms of migrants subjectivism. The social consequences of these disturbances involve social exclusion, political segregation and territorial fragmentation which, according to the author, do not take place only for migrants but, through a *paradigmatic shifting* function, for other social groups (youth, women, elderly, precarious workers). What to do about the conflict? What a doctoral student could concretely do to try to reduce them? After a careful comparative analysis of the contexts (Messina, 2012), the author openly adopts the goal of contributing to contrast the instability, conflict and violence. Finally, interaction between local players emerge *generic mechanisms in the field of social relations* (Guerra, 2006) that allow local emancipatory and solidarity practices. From this long process of content analysis, the author makes a number of technical, policy and methodological proposals. Final goal is dissemination policies for resolution of conflicts and strengthening of cohesion social, political and territorial contexts.

Key-words: international migrations, participatory democracy, local development, Portugal, Italy.

Partecipazione di migranti alle politiche pubbliche per lo sviluppo locale. I casi di Lisbona e Padova

Le migrazioni contemporanee in Europa sono fenomeni strutturali che producono effetti significativi nei territori. Legati in primo luogo a variabili economiche e geopolitiche transnazionali, possono difficilmente essere governati, controllati o limitati. Tuttavia, politiche pubbliche a livello comunitario, nazionale e locale avviano misure di accompagnamento delle migliaia di persone che si muovono. Le difficoltà intrinseche incontrate per realizzare i loro obiettivi sono spiegate dall'autore applicando la teoria di Boaventura Sousa Santos (1994, 2000, 2002, 2006) relativa alla fase turbolenta di transizione paradigmatica vissuta dalla modernità occidentale. Letta nella dimensione migratoria, la crisi moderna riproduce la stessa opposizione tra principi regolativi, che

danno priorità all'inclusione dei/delle migranti in un ordine sistemico (sociale, politico e territoriale), e principi emancipatori che ne valorizzano l'eterogeneo e articolato contributo alla società europea. Perché la modernità esprime questa ambivalenza nell'approccio europeo alla migrazione internazionale? Quali sono le implicazioni per le politiche pubbliche? Quali sono gli effetti sociali di queste scelte? Grazie a un approfondito lavoro di archeologia ermeneutica, l'autore fa emergere le radici moderne dei modelli egemonici di politica migratoria in Europa. Questi, anche se esprimono un generale dominio dei principi regolativi su quelli emancipatori, presentano tensioni transparadigmatiche che producono sistemi ibridi e che l'autore raggruppa in tre coppie: *integrazione <-> intercultura*, *rappresentazione <-> partecipazione e sviluppo-senza-migranti <-> sperimentazione-con-i/le-migranti*. Da questo confronto tra *policies* contrastanti l'autore spiega, da un punto di vista epistemologico, le diverse misure legislative prodotte da ciascun Paese membro. Permane comunque l'interrogativo: perché, a dispetto di modelli generali moderni, il trattamento legislativo verso gli/le immigrati/e è diverso da Paese a Paese? Per rispondere a questa domanda, l'autore analizza l'adozione di politiche migratorie in due paesi dell'Europa meridionale, Portogallo e Italia. Di questi contesti, sono ricostruiti i conflitti epistemologici, legati al cambiamento di paradigma, in termini di politiche nazionali e in quattro esperienze innovative di governance locale delle aree urbane e peri-urbane di Lisbona e di Padova. Per studiare i contesti nazionali e locali, l'autore ha condotto numerosi interviste, focus group e osservazioni dirette in un lavoro sul campo durato due anni che ha messo a fuoco la partecipazione dei/delle migranti in arene rappresentative per lo sviluppo locale. I risultati svelano l'esistenza di conflitti locali in cui lo scontro tra i principi egemonici e contro-egemonici ricombina forme di inferiorizzazione dei/delle migranti di origine coloniale, mentre emergono pratiche di trasformazione sociale e solidale. In tal senso, lo studio descrive la presenza di fenomeni contraddittori che spesso appaiono ibridati negli organismi comunali: da un lato, l'esistenza di condizioni di subalternità, oggettivazione dell'altro, sofferenza umana, paura e insicurezza; dall'altro, la condivisione di soluzioni innovative nella gestione della *governance* locale capaci di potenziare le forme di soggettivizzazione dei/delle migranti. Le conseguenze sociali di queste turbolenze comportano esclusione sociale, segregazione politica e frammentazione territoriale che, secondo l'autore, non avvengono solo nella dimensione migratoria ma, attraverso una funzione di *derivazione paradigmatica*, si estendono ad altri gruppi sociali

(giovani, donne, anziani/e, lavoratori/trici precari/e). Che atteggiamento tenere davanti ai conflitti? Cosa può concretamente fare un dottorando per cercare di ridurli? Dopo un'attenta comparazione dei contesti (Messina, 2012), l'autore adotta apertamente l'obiettivo di contribuire a contrastare instabilità, conflitti e violenze. In conclusione, dall'interazione tra attori e attrici emergono *meccanismi generici di relazioni sociali* (Guerra, 2006) che permettono di individuare le più importanti pratiche di emancipazione e solidarietà locali emerse. Da questo lungo lavoro di analisi di contenuto, l'autore presenta una serie di proposte tecniche, politiche e metodologiche finalizzate alla diffusione di un clima di fiducia e di solidarietà che considera funzionale all'adozione di politiche di risoluzione dei conflitti e di rafforzamento della coesione sociale, politica e territoriale.

Parole-chiave: migrazioni internazionali, democrazia partecipativa, sviluppo locale, Portogallo, Italia.

Lista de Siglas e Acrónimos

ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e as Minorias Étnicas
ACLI - Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani
AEDI - Ano Europeu do Diálogo Intercultural
AML - Área Metropolitana de Lisboa
AMLN - Área Metropolitana de Lisboa, Margem Norte
ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani
APCP - Associação Portuguesa de Ciência Política
ASL - Azienda Sanitaria Locale
BEST - Benessere Equo Sostenibile Territoriale
CCS - Consiglio delle Comunità Straniere
CDS - Partido Do Centro Democrático Social – C.D.S.
CEG/IGOT/UL - Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa
CESE - Comité Económico e Social Europeu
CGIL - Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CIA - Confederazione Italiana Agricoltori
CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa
CISI - Centro informazione e servizi per immigrati - Comune di Padova
CISL - Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori
CLAI - Centro Local de Apoio ao Imigrante
CLAS - Conselho Local de Ação Social da Amadora
CLDS - Contrato Local de Desenvolvimento Social
CLIP - Rede Europeia de Cidades para Políticas Locais de Integração de Imigrantes
CMA - Câmara Municipal da Amadora
CMIME - Conselho Municipal para os Imigrantes e as Minorias Étnicas
CMIPD - Conselho Municipal para a Inclusão da Pessoa com Deficiência
CML - Câmara Municipal de Lisboa
CNA - Confederazione Nazionale Artigianato
CNAI - Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante

CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil)
COCAI - Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração
COE - Conselho da Europa
CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPT - Centros de Permanência Temporária
CS - Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova (Commissione Stranieri)
CSF - Comissões Sociais de Freguesia
CTE - Centro Territorial de Emprego
CTI - Conselhos Territoriais para a Imigração
DGAI - Direção-Geral Da Administração Interna
DIC - Divisão de Intervenção Cultural da Câmara Municipal da Amadora
DIE - Divisão de Intervenção Educativa da Câmara Municipal da Amadora
DIS - Divisão de Intervenção Social, Câmara Municipal da Amadora
DPA - Documento programmatico d'area
DS - Diagnóstico Social
DSA - Diagnóstico Social da Amadora
ECCAR - European Coalition of Cities Against Racism
ECRI - European Commission against Racism and Intolerance
FMINT - Fórum Municipal da Interculturalidade
FOCSI - Federação das Organizações e das Comunidade Estrangeiras em Itália
FSRL - Fórum da Rede Social de Lisboa
GAE - Gabinete de Apoio ao Emprego, Câmara Municipal da Amadora
GAH - Gabinete de Apoio à Habitação, Câmara Municipal da Amadora
GAMI - Grupo de Apoio à Mulher Imigrante
GARSE - Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos
GAS - Gabinete de Apoio Social, Câmara Municipal da Amadora
GFMD - Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento
ICS-UL - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IGHAPE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

IHC – FCSH/UNL - Instituto de História Contemporânea, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa

IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

INE - Instituto Nacional de Estatística

INH - Instituto Nacional para a Habitação

INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

IPA - Intesa Programmatica d'Area

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISCSP-UTL - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ISEG - Instituto Superior de Economia e Gestão

ISMU - Fundação Iniziative e Studi sulla Multietnicità

ISS – Instituto de Segurança Social

ISTAT - Istituto Italiano di Statistica

JF - Junta de Freguesia

JRS - Serviço Jesuíta aos Refugiados

MIPEX - Migrant Integration Policy Index

MOVI - Movimento del Volontariato Italiano

NE - Núcleo Executivo (do Conselho Local de Ação Social)

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG - Organização não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

PAT - Piano di Assetto Territoriale

PCP – Partido Comunista Português

PDL – Il Popolo della Libertà

PDM - Plano Diretor Municipal

PDS - Plano de Desenvolvimento Social

PER - Programa Especial de Realojamento

PEV - Política Europeia de Vizinhança
PIB - Produto Interno Bruto
PIMP - Projeto de Intervenção a Médio Prazo
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POPH - Programa Operacional Potencial Humano
PROGRIDE - Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
PS - Partido Socialista
PSD - Partido Social Democrata
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional
RAAML - Regulamento de Atribuição de Apoios pelo Município de Lisboa
RSI - Rendimento Social de Inserção
RSL - Rede Social Local
SAAI - Sistema de Atendimento e Acompanhamento Integrado da Câmara Municipal da Amadora
SAAL - Serviço de Apoio Ambulatório Local
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEFSTAT - Portal de Estatística
SEL - Sinistra Ecologia e Libertà
SIDT - Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial
ST - Secretariado Técnico
SUAP - Sportello Unico Attività Produttive
TC - Tavolo di Concertazione
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUEL - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
UE - União Europeia
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UIL - Unione Italiana del Lavoro
ULSS - Unità Locale Socio-Sanitaria
UPA - Unione Provinciale Artigiani
UPAI - Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione do Comune de Pádua
UPI - Unione delle Province Italiane

Lista de Tabelas

Tabela 1 : Formas de conhecimento da modernidade ocidental	26
Tabela 2: Formas de conhecimento e conceção do outro	27
Tabela 3: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental.....	28
Tabela 4: Tensões constitutivas das sociedades modernas ocidentais	44
Tabela 5: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre migrações internacionais	45
Tabela 6: Tensões constitutivas da modernidade ocidental na dimensão migratória	45
Tabela 7: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre integrações e interculturais nas migrações internacionais na Europa	47
Tabela 8: Tensão subparadigmática no pilar das integrações e interculturais	48
Tabela 9: Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais	51
Tabela 10: Identificação das referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais	60
Tabela 11: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma das integrações e interculturais nas migrações internacionais.....	71
Tabela 12: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação da integração sobre a intercultural	72
Tabela 13: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre representações e participações nas migrações internacionais na Europa	75
Tabela 14: Tensão subparadigmática no pilar das representações e participações.....	76
Tabela 15: Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais	80
Tabela 16: Identificação das referências teóricas para o Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais	87

Tabela 17: Taxa de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu em alguns países membros entre 1989 e 2009 (em % sobre o total dos/as eleitores/as e variação % entre os dois períodos)	89
Tabela 18: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma das representações e participações nas migrações internacionais	99
Tabela 19: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação da representação sobre a participação	100
Tabela 20: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre desenvolvimentos e experimentações sustentáveis nas migrações internacionais na Europa	101
Tabela 21: Tensão subparadigmática no pilar dos desenvolvimentos e experimentações sustentáveis	102
Tabela 22: Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento	105
Tabela 23: Identificação das referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes	114
Tabela 24: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e da experimentação-com-os/as-migrantes nas migrações internacionais	125
Tabela 25: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes sobre a experimentação-com-os/as-migrantes	126
Tabela 26: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”	130
Tabela 27: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar das integrações e interculturais.....	133
Tabela 28: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar das representações e participações	135
Tabela 29: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar dos desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e das experimentação-com-os/as-migrantes	136
Tabela 30: Quadro sintético da migração internacional na “transição paradigmática”	137
Tabela 31: Sociologia das Ausências.....	140

Tabela 32: Sociologia das Emergências.....	141
Tabela 33: Trabalho de Tradução	142
Tabela 34: A razão hegemónica e suas críticas.....	143
Tabela 35: Escolha dos contextos e definição do problema de investigação.....	154
Tabela 36: Escolha dos contextos locais.....	156
Tabela 37: Métodos de recolha dos dados empíricos	166
Tabela 38: Definição dos critérios para análise de conteúdo – NIVEL DESCRITIVO (D)	174
Tabela 39: Codificação dos critérios para análise de conteúdo – NIVEL INTEPRETATIVO (I)	176
Tabela 40: Evolução da População Estrangeira em Portugal	185
Tabela 41: Imigrantes Residentes no Concelho de Lisboa, em 2012, por nacionalidade..	219
Tabela 42: Imigrantes Residentes no Concelho da Amadora, em 2012, por nacionalidade	261
Tabela 43: Evolução da População Estrangeira em Itália 1981-2012	307
Tabela 44: Imigrantes residentes no <i>Comune</i> de Pádua, em 2011, por nacionalidade	339
Tabela 45: Variáveis independentes e variáveis dependentes na comparação dos contextos	460
Tabela 46: Comparação das parcerias multissetoriais locais	467
Tabela 47: Comparação dos sistemas locais de representação dos migrantes	495

Lista de Figuras

Figura 1: Exemplo de escrita criativa	150
Figura 2: Circularidades para a escolha dos contextos	152
Figura 3: Tese de doutoramento: dinâmica de análise, planeamento e realização do terreno	157
Figura 4: Circularidades para a codificação.....	174
Figura 5: Objetivos (<i>nominais</i> e REAIS) das políticas migratórias em Portugal e Itália ..	433
Figura 6: Efeitos das políticas migratórias em Portugal e Itália	433
Figura 7: Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental.....	435
Figura 8: Círculo dinâmico de reprodução dos mecanismos genéricos emancipatórios e solidários	552

Sumário

Introdução.....	1
Capítulo 1 A transição paradigmática no pensamento de Boaventura de Sousa Santos.....	23
Crise da modernidade e transição paradigmática	24
A ampliação dos cânones da ciência e da democracia	31
O fim da equação moderna entre raízes e opções	37
Conclusão	42
Capítulo 2 Visões da migração internacional na transição paradigmática: os pilares das integrações e das interculturais	47
O paradigma dominante: a “integração” dos/as migrantes internacionais	50
Crise e transição: a transnacionalização da esfera pública.....	60
Emergência de um paradigma emancipatório: a tradução intercultural	66
Conclusão	70
Capítulo 3 Visões da migração internacional na transição paradigmática: os pilares das representações e das participações	75
O paradigma dominante: a representação política dos/as migrantes internacionais	77
Crise e transição: abstenção, representação e participação	88
Participações emergentes: demodiversidades e democratização da democracia	94
Conclusão	97
Capítulo 4 Visões da migração internacional: os pilares dos desenvolvimentos e das experimentações sustentáveis	101
O paradigma dominante: a migração como recurso exógeno do desenvolvimento local	103
Crise e transição: os limites do desenvolvimento e a procura por sustentabilidades	114
Experimentações emergentes: políticas integradas para a experimentação sustentável	119
Conclusão	123
Capítulo 5 Enquadramento teórico-metodológico	127
Definição do objeto teórico, das perguntas de partida da investigação e dos modelos de análise.....	127
Formulação das hipóteses de investigação	131
Metodologia	137

A definição do objeto empírico e a aplicação do modelo analítico	151
Críticas	159
Operacionalização da metodologia	160
A escolha das políticas a ser estudadas	163
Recolha do material empírico	165
Análise de conteúdo	171
Capítulo 6 O contexto português	179
A transição migratória portuguesa	181
As políticas de “integração” dos/as imigrantes em Portugal	187
As políticas de representação dos/as imigrantes em Portugal.....	198
As políticas de desenvolvimento local e as migrações em Portugal.....	204
Evidências portuguesas dos processos de recodificação.....	209
Capítulo 7 Representação dos/as migrantes no poder local em Lisboa	215
As políticas para a Interculturalidade e a Cidadania em Lisboa	216
Visões da migração internacional em Lisboa.....	227
Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Lisboa	244
Capítulo 8 Migração e governação local nas parcerias multissetoriais na Amadora	255
Políticas sociais na Amadora	255
Visões da migração internacional na Amadora.....	267
Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais na Amadora..	289
Capítulo 9 O contexto italiano.....	301
A transição migratória italiana	303
As políticas de “integração” dos/as imigrantes em Itália.....	308
As políticas de representação dos imigrantes em Itália	315
As políticas de desenvolvimento local e as migrações em Itália	321
Evidências italianas dos processos de recodificação	328
Capítulo 10 Representação dos/as migrantes no poder local em Pádua	335
As políticas para a Representação dos/as imigrantes em Pádua	335
Visões da migração internacional em Pádua.....	347
10.3. Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Pádua	365

Capítulo 11 Migrações e governação local nas parcerias multissetoriais em Camposampierese.....	377
Políticas sociais e planeamento territorial em Camposampierese.....	377
Visões da migração internacional em Camposampierese	388
Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Camposampierese.....	410
Capítulo 12 Hegemonias, recodificações, tensões e desestabilizações: o círculo dinâmico das migrações internacionais na modernidade ocidental	423
Capítulo 13 Conflitos, exclusões e sofrimento humano: palavras-chaves da dimensão migratória na Europa	441
Comparar os contextos com a epistemologia da visão: um estudo de sociologia política para reconhecer, ampliar e descolonizar nas políticas migratórias	454
Capítulo 14 Ausências dos/as migrantes nas parcerias multissetoriais da Amadora e de Camposampierese.....	463
Rede Social Local e Intesa Programmatica d’Area: visões comparadas dos contextos	464
A sociologia das ausências na comparação dos conflitos locais	471
A sociologia das ausências na comparação das redes locais	478
A sociologia das ausências na avaliação das políticas	484
Capítulo 15 Emergências dos/as migrantes nos sistemas de representação no poder local em Lisboa e Pádua.....	491
O Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) e a Commissione Stranieri (CS): visões comparadas dos contextos	491
A sociologia das emergências na comparação dos conflitos locais	499
A sociologia das emergências na comparação das redes locais	505
A sociologia das emergências na avaliação das políticas	512
Capítulo 16 O Trabalho de tradução para Reconhecer (R), Ampliar (A) e Descolonizar (D) os territórios	515
Um longo caminho através perguntas simples, paradigmas e territórios	515
Comparar os contextos com o trabalho de tradução.....	519
Consolidar e aprofundar as alternativas na dimensão local	531
Transformar a abordagem migratória moderna na dimensão transnacional	538

Reconhecer (R), Ampliar (A), Descolonizar (D): uma proposta metodológica para a tradução dos mecanismos genéricos em práticas de transformação social	546
Bibliografia	555
ANEXOS	573

Introdução

1. O leitor e a leitora¹ estão a iniciar a leitura de um trabalho que trata do fenómeno contemporâneo das migrações internacionais em dois países do Sul da Europa, Portugal e Itália.

Como todas as introduções, esta também foi atualizada pouco tempo antes da entrega do texto para a inscrição no exame final. Assim sendo, não posso deixar de registar que no Verão boreal de 2013 grandes tragédias humanas ocorreram no Mar Mediterrâneo, precisamente ao largo do Sul de Itália. Intensificando esta dramática sequência de morte, no dia 3 de Outubro de 2013 uma embarcação saída da costa líbia com cerca de quinhentas pessoas a bordo naufragou provocando a morte de mais de trezentas, entre estas algumas crianças e mulheres grávidas. Pessoas de origem eritreia e somali (ex-colónias italianas) fugindo a ditaduras, guerras, perseguições, pobreza e fome. Pessoas paradoxalmente privilegiadas por terem a possibilidade de pagar alguns milhares de dólares para abandonar uma perspectiva de miséria. Pessoas desesperadas ao ponto de aceitar viajar por mar, que vêm então pela primeira vez, de forma certamente perigosa e sem destino certo, tendo como objetivo único chegar a qualquer ponto da costa europeia para procurar refúgio internacional, garantido pela Convenção de Genebra.

Muitos/as dos/as imigrantes que hoje residem na Europa chegaram assim: refugiados/as ou não, mas busca de melhores condições de vida, frequentemente originários/as de ex-colónias ou de países vizinhos em condições de depressão económica e social. Na tese de doutoramento que aqui apresento, procuro *colocar o dedo nesta ferida aberta*: o legado colonial nas políticas migratórias europeias que provoca *sofrimento humano*, os modelos hegemónicos com os quais a Europa aborda a questão migratória e produz políticas públicas ao nível local e o papel exercido pelos/as migrantes nos territórios onde estas políticas são implementadas. Por isso, *A participação dos/das migrantes nas políticas públicas para o desenvolvimento local. Os casos de Lisboa e Pádua* é um trabalho que versa sobre as relações entre a contribuição dos/as migrantes para

¹ Neste trabalho adotarei uma linguagem inclusiva, indicando sempre o plural generalistas com a forma dupla *os/as*, exceto quando em referência a sujeitos cujo género está claramente definido (como no caso das referências a dados estatísticos).

a vida pública local, a adoção de políticas comunitárias e o projeto de desenvolvimento do território.

Algumas perguntas podem dar mais sentido ao que entendo por “ferida aberta”, isto é, as relações entre a cultura colonial e a abordagem com a qual se constroem políticas públicas na Europa: por exemplo, é legítimo perguntar se os/as migrantes internacionais, em Portugal e Itália participam do projeto de desenvolvimento do território onde residem (regularmente)? Os/As migrantes discutem e implementam políticas públicas? São considerados/as endógenos/as, isto é, parte integrante dos territórios onde vivem?

Tenho a consciência de que, numa comunidade de países que ainda mantêm “reservas” coloniais (os territórios ultramarinos franceses, os enclaves espanhóis em Marrocos, as ilhas britânicas espalhadas pelo mundo),² ou que mantiveram domínios coloniais em grandes territórios até muito recentemente (como é o caso de Portugal) ou que ainda mantêm fortes interesses económicos nas ex-colónias, estas perguntas possam parecer um apenas retóricas e até mesmo fazer alguém sorrir. Além disso, não esqueço o facto de que países fundadores da União Europeia, como Itália e Alemanha, adotaram leis raciais que vigoraram até há algumas décadas atrás, ou que os regimes fascistas sobreviveram em Espanha e Portugal até à década de 70 do século XX. Por outro lado, é esta mesma Europa o berço da democracia clássica e da *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* de 1789, da luta e da vitória contra os totalitarismos, do processo de integração europeia numa perspectiva de ampliação intercultural da diversidade na igualdade. E é também de origem europeia o modelo de Estado Social que procura garantir equidade nas condições de vida.

Entre todas estas contradições como podem as diversas raízes culturais europeias considerar os/as migrantes não qualificados/as e não europeus/eias? São vistos/as mais como ameaça ou como oportunidade para a Europa? Como interlocutores/as ou inimigos/as? Como mão-de-obra barata ou como seres humanos em busca de emprego? Tenho a consciência de estar a formular perguntas provocatórias e algo retóricas. No

² Apenas para citar alguns exemplos, em África, Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha são territórios ultramarinos do Reino Unido, como o são, na América, Anguila, Ilhas Malvinas (Ilhas Falkland), Monserrate, Bermudas, Ilhas Caimão e, na Europa, Gibraltar. Aruba e Curaçao são territórios em parte administrados pelo governo do Reino dos Países Baixos (o Governo holandês é responsável pela defesa e assuntos externos). A Gronelândia é parte do Reino da Dinamarca. Na América, São Bartolomeu é uma colectividade territorial autogovernativa de França, como São Martinho (Saint-Martin), São Pedro e Miquelão (Saint-Pierre e Miquelon), enquanto a Guyana francesa é um verdadeiro departamento ultramarino, como o são, na Oceânia a Nova Caledónia e a Polinésia francesa. Ceuta e Mellilla são enclaves espanhóis em Marrocos

entanto, é inegável que fenómenos complexos, como o racismo e a xenofobia, ou mais banais, mas não menos graves, como a corrupção ou a exploração laboral, estão presentes na cultura e na sociedade europeias. Nem sempre são evidentes, muitas vezes são subtis e até mesmo dissimulados. Mas ainda provocam muito sofrimento humano e, talvez, um isolamento excessivo da Europa em relação ao resto do mundo.

Porque será então interessante relacionar estes fenómenos com o da imigração? Porque a presença de grupos sociais constituídos por migrantes “extracomunitários/as”³ na Europa torna estes fenómenos mais evidentes, e simultaneamente contribui para a emergência de outros grupos socialmente fragilizados, como as minorias étnicas, as mulheres, os/as jovens e os/as idosos/as. As dinâmicas sociais vivenciadas pelos/as migrantes são, muitas vezes, pontas do iceberg daquelas que outros grupos sociais minoritários vivem e, para além disso, permitem até antecipar tendências que podem ser estendidas à sociedade como um todo. Neste caso, podemos falar de uma *derivação paradigmática* do fenómeno migratório que se realiza por razões, em primeiro lugar, formais: por exemplo, o/a migrante internacional (profissionalmente pouco ou nada qualificado/a) regular torna-se irregular, isto é, sem autorização de permanência, após ter entrado e permanecido no país de forma regular. Esta evolução jurídica para a condição irregular, aliada à necessidade de trabalhar, expõe-no/na mais fortemente aos riscos da precariedade económica, o que provoca a sua fragilização social (se o/a migrante não possui uma autorização de permanência está irregular no país, não podendo ser formalmente contratado e, assim, beneficiar de proteção social). Mesmo quando reside de forma regular no país, é notório que a falta de qualificações profissionais tem impacto negativo na relação de trabalho do/a trabalhador/a migrante (sujeito/a a salários mais baixos, as condições laborais mais pesadas e a maior precariedade contratual). É o que acontece com todos/as os/as trabalhadores/as não qualificados/as, como muitas vezes são as mulheres, os/as jovens e os/as trabalhadores/as mais idosos/as. Existem, além disso, razões culturais que expõem os/as migrantes a contextos e costumes diferentes dos do seu

³ A expressão, adotada formalmente nos documentos da Comunidade Europeia desde a década de 80, indicava tecnicamente um/a cidadão/ã não pertencente a um Estado-membro. Entretanto, o seu uso comum logo a tornou numa expressão discriminatória utilizada para indicar “os migrantes que trabalham ou procuram trabalho na Europa: argelinos, domésticas filipinas, vendedores ambulantes negros, sobretudo pessoas não europeias que passam de um trabalho a outro e vivem precariamente, tentando em vão tornar-se parte integrante da sociedade europeia” (Ponzio, 1993: 129, tradução do autor). Por esta razão, e por ter sido contestada por organizações anti-racistas, a UE adotou mais recentemente uma nova expressão, “cidadãos de países terceiros” (*third country nationals*), que ameniza os riscos discriminatórios, mas não os elimina.

país de origem, que não conhecem e/ou dominam, e que os/as coloca numa posição que é facilmente, alvo de discriminação. Finalmente, mesmo na posse de uma autorização de residência, em muitos países da Europa os/as migrantes não podem exercer os seus direitos políticos, o que os torna excêntricos/as em relação aos processos de participação na vida pública. Nesta três dimensões, formal (económico-jurídica), cultural e política, os/as migrantes internacionais na Europa são mesmos cidadãos discriminados.

Perante estas dinâmicas que afetam grupos numerosos da sociedade, a forma como a Europa produz políticas migratórias pode explicar, por um lado, em que condições vivem hoje alguns setores sociais mais frágeis; e por outro, por se tratar de estrangeiros/as, pode revelar se ainda existe e que importância atribui ainda à herança da cultura colonial. Daí, portanto, a decisão de escolher o tema complexo das migrações internacionais na Europa para realizar uma investigação doutoral no âmbito do grande debate sobre a *Democracia no Séc. XXI*. Mais detidamente, considerando o princípio de derivação que o fenómeno apresenta para outros setores sociais (na medida em que as formas de discriminação que afetam os/as migrantes enquanto grupo social fragilizado podem abranger jovens, mulheres, idosos/as e minorias étnicas), estudar a *participação* dos/as migrantes na realização de políticas de desenvolvimento local permite refletir sobre a relação de força que se estabelece na Europa entre grupos dominantes e grupos subalternos, entre setores sociais mais fortes e mais fracos, entre o Eu dominador e o/a Outro/a dominado/a.

2. Antes de apresentar a estrutura do texto, algumas informações sobre a minha trajetória pessoal serão úteis para explicar melhor as razões desta escolha.

Após ter passado dois longos períodos entre dois continentes, a infância e a adolescência na Europa e a juventude na América Latina, em meados dos anos 2000 retornei à terra de origem. No entanto, aquele que se instalava novamente no território da sua própria infância não era mais um *autóctone*, mas um *e-migrante* retornado. A diferença entre aquele que havia partido e o que regressava não era apenas gerada pela maturidade forçosamente alcançada, mas por uma intensa e inquietante sensação de *instabilidade*. Esta produzia uma visão *deslocada* do olhar sobre os factos, uma estranheza contínua entre os rostos e os cheiros, as luzes e os nomes que me transformaram em estrangeiro na minha própria terra natal. Estrangeiro que não sabe, não conhece, e se sabe e conhece é pouco,

porque ouviu dizer ou porque, contrariamente ao que era suposto, estudou, leu e/ou apreendeu, mas que, por ser estrangeiro, *obviamente não compreendeu*.

Sublinho a utilização intencional do conceito de *deslocação*. Traduzo-o livremente da expressão utilizada por Paul Gilroy em torno do relevante significado histórico e político que a experiência do exílio, do regresso e da sucessiva *deslocação* representaram para a identidade, e a não-identidade, da cultura negra no Reino Unido. Gilroy explica, por exemplo, como as músicas do mundo do Atlântico negro (isto é, dos/as migrantes negros chegados ao território britânico) foram a marca distintiva da afirmação cultural desta população. Tal herança, sedimentou-se através da experiência comum de “exploração económica, racismo político, *deslocação* e exílio” naquele país (Gilroy, 1993: 81-82, tradução e itálico do autor). Da mesma forma, o termo é utilizado por Edward Said para comentar as obras deformadas da artista plástica Mona Hatoum, nascida no Líbano no seio de uma família palestina exilada. Said observa como nas instalações de Mona Hatoum a estabilidade já não é possível, pois a artista consegue “tornar reais espaços e objetos familiares que a *deslocação* agrediu, não apenas na memória pessoal de como foram no passado, mas enquanto nova elaboração, lógica e possível, próxima e afastada da forma original” (Said, 2000: 7-17, tradução e itálico do autor)

A dupla condição do/a migrante, como escreveu Sayad, duplamente ausente, iludido/a como emigrante e sofrido/a enquanto imigrante (Sayad, 2002), reproduz-se também nesta instabilidade confusa. Não mudam apenas os países, os territórios e as cidades, isto é, as sociedades nas quais o/a indivíduo aprende a viver; mudam também as pessoas, isto é, os tipos de pessoas que vivem em seu redor. Aqui, em Itália, um mundo de classe média construído por uma burguesia incipiente e um operariado que chegou ao paraíso (graças a muitas lutas e muitos lutos); lá, no Brasil, uma sobreposição das classes média alta, por um lado, e profundamente baixa, por outro, que se cruzam apenas porque uma trabalha para a outra, mas que se eliminariam mutuamente. Acolá, o país das luzes e dos brandos costumes, encravado na Europa a testemunhar que a Europa é América Latina, é África, é Ásia. Aqui um interior provinciano e lagunar de uma ex-potência colonial, ali a capital interior e provinciana das alterosas, berço do ouro que serviu, acolá, para um interior provinciano que foi capital do saber (e do amor) tornar mais ricas as suas antigas salas do conhecimento.

A experiência migrante muda o/a autóctone por via da deslocação e porque o/a coloca em contacto com a diversidade *da pele e na pele*. A mudança, portanto, é dupla e tremenda: de um lado o contato surreal com o país *estrangeiro* diferente e igual ao seu, a convivência com pessoas estrangeiras, diferentes de si, por classe social, cultura, vocação, aspirações, algumas muito parecidas consigo em termos de origem social (os/as da classe baixa), outras distantes anos luz (das classes altas, mas também das classes baixas). Do outro lado, a descoberta trágica de que, entre tantos/as estrangeiros/as surreais, o/a estrangeiro/a real és tu. Nesta condição de estranheza, o desencanto com a positividade do “progresso” é inevitável, enquanto ao seu redor tudo muda. Enquanto na América Latina, entre a persistência de dramas gravíssimos, a vontade de mudança parecia transformar-se em vontade política, a crise social total da Europa evidenciava a necessidade de inverter uma tendência de decadência económica, moral, cultural e política. A atual crise económica, a mais avassaladora da Europa após a segunda guerra mundial, é também uma crise moral, cultural e política. É uma crise do modelo de acumulação da abundância que gera novas pobreza. É uma crise da política que não decide por não saber, que não sabe o que fazer por não saber o que as pessoas querem que seja feito. Há, talvez, a crise de um paradigma que, entre outras características, separou a política da técnica, a filosofia da ciência, o projeto privado do projeto comum.

A condição de imigrante na Europa no contexto de uma crise radical – isto é, profunda – sugestionou-me a utilizar o *caso* das migrações internacionais para discutir as dimensões da conjuntura europeia e a procura por possíveis saídas através do olhar do/a estrangeiro/a, do/a desencantado/a e do/a deslocado/a.

São três as palavras-chave que fornecem a base de partida da reflexão: *integração*, *representação* e *desenvolvimento* e quero rapidamente aqui justificar esta escolha: o termo *integração* é certamente um dos mais utilizados nas diretrizes de política migratória na Europa, sendo a sua aceitação entendida como condição *sine qua non* para o/a migrante *fazer parte* da comunidade de acolhimento. *Integrar-se*, nesta aceção significa entrar na comunidade, ser incluído/a nela do ponto de vista social e cultural.⁴ A ideia, enquanto tal, possui uma lógica racional, pois o seu antónimo – *desintegração* – remete para uma

⁴ Como é notório, existe um grande debate em torno dos chamados “modelos de integração”, tanto do ponto de vista teórico, quando naquilo que respeita as experiencias realizadas nos diversos países receptores, como a Inglaterra, a Holanda e os países escandinavos (modelo multiculturalista), a França (modelo assimilacionista), a Alemanha (modelo *Gastarbeiter*). Portugal, Espanha e Itália por ter se tornado países de imigração recentemente ainda não podem ser facilmente incluídos dentro destes modelos gerais.

perspectiva de dissolução social, que ninguém deseja. Paralelamente, muitos/as migrantes encontrados/as, uma vez retornados/as, denunciavam a reiteração contínua deste imperativo, apesar de residir há anos na Europa. Eu mesmo cheguei a perguntar-me se aquele sentimento de instabilidade e deslocação significaria não estar mais integrado no meu país de nascimento. Contudo, parecia-me impossível que o meu próprio país de origem me pedisse para me adequar a ele. Que ameaça poderia eu ou outrem representar para a desintegração da sociedade onde nós mesmos planeávamos viver e prosperar? Suspeitei, assim, que atrás da palavra “integração” se esconderia algo diferente. Talvez, uma espécie de medo, o medo da cultura de raiz europeia ter de se confrontar com outras culturas, isto é, em outras palavras, de aceitar o processo de “provincialização”, para usar a expressão que Chakrabarty tornou famosa (Chakrabarty, 2004). Suspeitei que impor a condição da “integração” de forma tão veemente, para além da necessidade de gerar inclusão social, podia revelar um expediente para negligenciar o grande trabalho cultural que a confrontação com ideias diferentes (que, por exemplo, eu trazia para casa depois de catorze anos passados fora) comportava para a infraestrutura social, como nos sentirmos incluídos, aceites?⁵

Esta dúvida reforçou em mim o peso da ideia da crise social total, a de uma sociedade agonizante não mais capaz de aceitar novidades *de fora*. Foi difícil de crer, ainda mais a partir de um país, Itália, que denunciava a fuga de cérebros e a necessidade de recuperar novas ideias para reformar e relançar o país. De resto, parecia-me claro que a chamada “crise da dívida”, que sobrevinha, não era uma crise mundial, mas uma crise europeia. Pensei, e assim introduzo a segunda palavra-chave – *representação*, que perante a crise económica e a fuga de cérebros a Europa não deveria resignar-se à regressão social, como no entanto fora auspiciado por políticas lineares de cortes orçamentais nos últimos 30 anos (de Thatcher a Merkel). Talvez, uma maior partilha das suas riquezas no plano financeiro e uma maior partilha dos poderes económicos e políticos pudessem fornecer o oxigénio necessário a uma grande renovação social. Todavia, no atual cenário, os processos de redistribuição de riqueza e democratização das decisões necessitariam de transformações tão radicais ao ponto de afetar as raízes culturais desta sociedade. Talvez fossem aquelas mesmas raízes coloniais que mencionem acima que devessem ser

⁵ Por esta razão, passo a utilizar a palavra “integração” entre aspas, para evidenciar as contradições intrínsecas ao seu uso nas políticas públicas. Perplexidades parecidas existem em relação a outras palavras, como *acolhida* ou *acolhimento* que quase não serão utilizadas neste texto.

abandonadas para dar alento a outras, solidárias, que produzam soluções inovadoras para os dilemas económicos ou para os desafios do cenário global. Efetivamente, para as classes dirigentes europeias, bem como para cada um/a dos/as seus/uas cidadãos/ãs, tomar consciência de que o Velho Continente é apenas um dos *players* globais é um desafio difícil, em virtude do que comumente é conhecido como *eurocentrismo*, a convicção de que a Europa como entidade geopolítica e tudo o que se passa nela estão no centro da cena mundial. Esta autorreferencialidade tende a limitar a aceitação de soluções alternativas e tem um dos seus pontos nodais na forma como são produzidas as políticas em torno dos temas mais críticos: o sistema de produção e consumo, o estado social, as regras democráticas e as relações internacionais.

O fenómeno das migrações é certamente uma destas questões mais críticas e tem a característica de ser transversal a todas aquelas que acabo de listar. Assim sendo, falar dos/as migrantes nas tomadas de decisão teria o significado de colocar o dedo muito fundo na ferida do eurocentrismo. A razão disso está também ligada à crise do *sistema de representação política*, que tem impactos na crise, ainda mais geral, da *participação na vida pública*. Obviamente, são aspectos cruciais do regime democrático que interessam todos/as os/as cidadãos/ãs, e não apenas as “minorias” – que, recorde, não ser aqui uma expressão que se refere exclusivamente às etnias menos numerosas, mas extensiva aos grupos menos representados ou que menos ocupam os lugares do poder (migrantes, mulheres, jovens, trabalhadores/as precários, etc.). Apesar disto, fiquei muito impressionado com o que pode, aparentemente, ser considerada uma coincidência: em trinta anos, a média de abstenção nas eleições – sobretudo naquelas para eleger o Parlamento Europeu – aumentou significativamente, sendo paralelamente significativo o aumento da presença de imigrantes na UE, sobretudo nos países do Sul. Assim sendo, o afastamento da participação política através do voto coincidiu cronologicamente com o progressivo aumento da imigração na Europa e, por conseguinte, com a necessidade de enfrentar o crescente desafio da representação política de não-nacionais. Tenho observado como duas tendências convivem na Europa de forma paralela: de um lado, os/as agentes políticos/as e institucionais tradicionais (partidos, sindicatos, governos) empenhados em reativar a sua interlocução junto dos/as eleitores/as; do outro, setores inteiros da sociedade engajados na conquista do direito à participação democrática, incluindo o nível político-eleitoral. Por estas razões, convenci-me de que o tema tradicional da *representação* – e

aquele, mais inovador, da *participação* – quando pensados em relação à atuação das “minorias” na realização de políticas públicas, propõem uma dupla extensão do conceito de democracia representativa, que abrange migrantes e nacionais: a representação específica das minorias não representadas (como é o caso dos/as migrantes) e a mais geral participação dos/as cidadãos/ãs nas tomadas de decisão (tanto pelo sistema eleitoral como através da participação direta).

Chego, finalmente ao ponto crucial desta pequena narração autobiográfica que pretende ilustrar as inquietações que me conduziram à escolha do tema sobre o qual investi quatro anos de estudo e trabalho de investigação: a ligação entre migrações e o projeto de *desenvolvimento* do território.

Na altura,⁶ parti da asserção de que a intensificação dos intercâmbios económicos e da mobilidade internacional são dois lados da mesma moeda: o chamado processo de globalização. Neste sentido, para além da crescente movimentação de mercadorias, a movimentação de migrantes atingia no início do Século XXI o nível mais alto de que há memória (International Organization for Migration, 2009: 2). Ao contrário dos bens comerciais, as pessoas em trânsito representam um grupo social dificilmente controlável e potencialmente subversivo (Mezzadra, 2004). Por ter natureza principalmente económica, isto é, laboral, a presença de migrantes tende a ser mais frequente nas regiões da Europa que mais oportunidades de emprego oferecem. Não obstante, não é apenas económica, mas também cultural e social, o tipo de pressão que a presença de migrantes exerce sobre os territórios que os/as recebem. Como deverá passar-se a planear este território, assim configurado, a começar pelos recursos endógenos que possui, isto é, pela sua população? Serão os/as imigrantes considerados/as pelas elites políticas como parte integrante do território e da “comunidade”?⁷ Serão estes/as chamados/as a participar na definição do projeto do desenvolvimento local? Estas perguntas sobre migração e desenvolvimento possuem uma peculiaridade: se aplicadas ao nível internacional, assumem um carácter muito abstrato, pois desterritorializam-se em razão da grande diversidade de origem dos/as migrantes e da consequente impossibilidade em determinar um único âmbito internacional de contribuição destes/as migrantes para processos genéricos de desenvolvimento. Pelo

⁶ O leitor e a leitora, a esta altura, devem imaginar o e-migrante realocado na academia, em busca de chaves de compreensão sobre a estranheza que o afligia.

⁷ Sobre o conceito de comunidade existe um debate muito articulado, que será em parte revisto no capítulo quatro.

contrário, se territorializadas, isto é, contextualizadas em territórios bem definidos, conseguem expressar uma ligação precisa entre projeto de desenvolvimento local e contribuição dada a este projeto pela população residente. Além disso, a ligação entre migração e desenvolvimento local resume as outras ligações identificadas como palavras-chave: a integração e a participação. Neste sentido, a integração dos/as migrantes no processo de desenvolvimento local indica a obtenção da sua efetiva inclusão social, enquanto a representação indica a sua incorporação política, tanto representativa como participativa. Finalmente, a ligação entre migração e desenvolvimento indica, neste trabalho, a inclusão dos/as estrangeiros/as no planeamento do futuro do território, ou seja, a contribuição dos/as migrantes à adoção de políticas locais que regulam o desenvolvimento do território.

3. Como fazer destas inquietações uma pergunta de partida para uma investigação doutoral? Como transformar as palavras-chave em âmbitos de pesquisa? Como dar conta das contradições constitutivas do processo de unificação europeia? Como explicar ao júri as vantagens e as desvantagens de ser agredido por um sentimento de deslocação? Como justificar que a indignação com a riqueza da Europa se transformou em confortável vantagem na luta pela sobrevivência?

A tentativa de alcançar estes objetivos, tornando explícitas as condições nas quais se realizava, resultou numa tese intrinsecamente *indutiva*, desde a gestação do projeto inicial até à redação do texto final. Com efeito, quero aqui registar que o projeto foi elaborado em duas etapas sucessivas: a primeira, em 2009 com a aceitação do projeto de tese na Faculdade de Economia e no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra intitulado *Desafios da democracia em escala transnacional: Comunidade Política, Sociedade Civil e Sistema Eleitoral no voto dos residentes no exterior. Os casos italiano, português e brasileiro*. Este projeto, elaborado entre 2009 e 2010, refletia como, quanto mais a imigração se tornava indispensável ao sistema económico, quer local quer nacional, mais se alarmava a opinião pública. Por esta razão, na altura, planeei avaliar esta relação em três territórios (dois europeus e um não europeu), não apenas em termos

socioeconómicos,⁸ mas também político-culturais.⁹ Este desenho foi fortemente influenciado por dois seminários doutorais,¹⁰ e alimentado por um substrato teórico e prático amadurecido no passado, que permitiram constatar como, não apenas no contexto europeu, os processos de mobilidade internacional canalizavam práticas de inovação institucional, através fluxos culturais e movimentos migratórios (Mattiuzzi, 2009).

Numa segunda etapa, as mudanças na orientação ocorridas em 2011¹¹ e a confrontação constante com numerosos “supervisores” em Portugal e Itália,¹² tiveram o efeito de redirecionar o projeto para o eixo *migrações e desenvolvimento local* e estimular a adoção do caráter autorreflexivo, indutivo e coparticipado da metodologia de trabalho.¹³

⁸ Como, por exemplo, número de trabalhadores/as imigrantes, tipologia de trabalho, níveis salariais, grau de instrução, tipo de habitação, tipo de núcleos familiares, rácio entre contribuições para a segurança social e benefícios utilizados, etc.

⁹ Ou seja, sobre a participação dos/as migrantes no voto no exterior (comparando os três sistemas de representação das diásporas) e sobre a contribuição dada graças à sua presença na formação da cultura política nacional e local (sobretudo no caso dos portugueses e italianos no Brasil).

¹⁰ A saber, o seminário “Para uma leitura transcalar da democracia: entre Instituições Internacionais e Organizações Regionais” e o seminário “Para uma leitura transcalar da democracia: os espaços do local e a irrupção das dinâmicas participativas”. Os objetivos curriculares dos seminários centravam-se na análise da “expansão de práticas democráticas e instituições da escala nacional à escala internacional e transnacional”. Os dois blocos letivos foram complementares na medida em que ambos procuravam explorar “a transferência de práticas democráticas para o nível local, a par da exploração da questão sobre a forma como essa transferência pode ocasionar o surgimento de novas formas de cooperação internacional e transnacional através de redes e partenariados” ou mesmo para outras formas locais de inovação institucional democrática.

¹¹ Os efeitos da forçosa mudança de orientador a meio do curso, apesar de produzirem alguma “desorientação”, não produziram perdas, mas grandes ganhos em lições de diversidade humana, epistemológica e metodológica. De facto, comecei a minha experiência doutoral com um projeto de investigação focado nas novas fronteiras da democratização dos espaços públicos, inspirado pelo Prof. Leonardo Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil). O projeto analisava a representação política dos/as imigrantes italianos/as e portugueses/as no Brasil e brasileiros/as em Portugal e Itália. O meu primeiro orientador, o Prof. Clemens Zobel (ex investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, hoje professor da Universidade Paris VIII), acrescentou ao projeto o olhar da antropologia cultural aplicada às formas de participação política, que em muito o enriqueceu. Permanecia o foco sobre o voto para os/as representantes das *diásporas*, mas o tema da organização política estendia-se a uma reflexão mais ampla sobre a contribuição das comunidades de imigrantes para a formação de uma cultura política nacional em Portugal, Itália e Brasil. Finalmente, a alteração na orientação ocorrida em 2011 circunscreveu à dimensão europeia o projeto e, ao mesmo tempo, deu-me a oportunidade de realizar a investigação em regime de cotutela com a Universidade de Pádua, formalizando a coorientação do Prof. Pedro Hespanha, pela Universidade de Coimbra, e do Prof. Vincenzo Pace, pela Università degli Studi de Padova.

¹² Devo esta sugestão à Prof. Maria Paula Meneses do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que sinalizou como a disponibilidade em promover uma troca constante de informações com “coorientadores” não formais permitiria aprofundar e ao mesmo tempo generalizar a problemática de investigação. Seguindo os seus conselhos, tive o cuidado de ler algumas teses de doutoramento já escritas sobre o tema.

¹³ Foi a Prof.^a Patrizia Messina, da Università degli Studi de Padova, que me apresentou o tema do desenvolvimento e da governação local, enquanto devo à Prof.^a Isabel Guerra, da Universidade Católica

Nesta fase de necessária transformação, decidi aprofundar um dos aspetos que o estudo anterior pretendia tratar, a análise da relação entre migrações internacionais e realização de políticas públicas, ao nível local. Para o efeito, ao cruzar a perspetiva local com as imbricações internacionais e transnacionais do fenómeno migratório, empreendi o trabalho de revisão da literatura em dois momentos: o primeiro, centrado na compreensão de quais seriam os/as atores/atrizes políticos/as que dinamizariam tais relações e produziriam formas de inovação institucional democrática, promovendo processos de subsidiariedade e descentralização. Neste trabalho, concentrei prioritariamente a minha atenção sobre o tema da cidadania (política) dos/as migrantes (Mattiuzzi, 2011a: 43-61). O segundo momento, concretizou-se no estudo dos “modos de desenvolvimento local” no espaço europeu (Messina, 2003) e fundou-se na constatação de que de nada adiantaria descrever abstratamente novas arenas e atores/atrizes políticos/as sem pensar nas relações que estes constroem na dimensão local (Mattiuzzi, 2011c: 122-140). Isto implicou aprofundar o estudo da cultura da governação, da regulação do desenvolvimento local e, finalmente, das políticas públicas nos territórios europeus onde há forte presença de migrantes internacionais. Num terceiro momento, constatei que, em muitos países da Europa, os processos de globalização intensificaram, diversificando-os, os mecanismos de exclusão e marginalização socioeconómica. Por conseguinte, entre os setores da população mais atingidos estão as mulheres, os/as jovens e os/as migrantes, em virtude da sua fragilidade social e precarização no trabalho (Basso e Perocco, 2003; Zanin e Mattiuzzi, 2011a).

Em finais de 2011, o projeto chegou a um formato definitivo que focou, mais concretamente, a análise das políticas migratórias produzidas em três Câmaras Municipais, duas portuguesas e uma italiana (Lisboa, Pádua, Amadora), e numa supraconcelhia italiana, constituída por onze municípios (a zona de Camposampierese, na Província de Pádua). São contextos territoriais muito diferentes entre si, mas que, nesta diversidade, comungam a significativa presença de imigrantes e a disponibilidade em realizar práticas inovadoras de experimentação na governação local. Nestes quatro casos, portanto, interessou-me verificar se e como as formas de inovação na governação local contemplaram o fenómeno da imigração e que inovações terão sido introduzidas em termos de políticas públicas para a imigração e o desenvolvimento local.

Portuguesa, a familiarização com o método indutivo que, apesar de estar a usar, não conhecia aplicado às definições teóricas e procedimentais.

De facto, as quatro autarquias escolhidas caracterizaram-se, nos últimos vinte anos em diversas etapas, por uma forte propensão à introdução de formas de experimentação institucional a todos os níveis da governação local. Assim sendo, a partir de uma presença de imigrantes substancialmente parecida (no que refere a incidência demográfica, razões da presença, problemáticas, quadro legislativo nacional), isto é, de uma semelhante *transição migratória*,¹⁴ pensei que avaliar as inovações introduzidas na governação local permitiria compreender os mecanismos que subjazem às relações sociais entre a dimensão imigratória e aquela do desenvolvimento local. Concluí, finalmente, que esta análise poderia ser realizada com benefícios significativos através da análise da participação dos/as migrantes na concretização de políticas públicas ao nível autárquico.

Apesar das diferenças entre os dois contextos territoriais e nacionais, é igualmente relevante o impacto que o fenómeno migratório provocou no sistema político, económico e social dos dois países, e simultaneamente desmedidos os esforços realizados para enfrentar os problemas derivados deste impacto. Contudo, os resultados destas intervenções são distintos, e isto representa um fator de grande importância para a análise comparada. De facto, se utilizarmos os parâmetros fornecidos pelo *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) (Huddleston, 2011), podemos observar que Portugal se tornou uma referência de boas práticas governamentais, colocando-se em segundo lugar – entre 31 países da Europa e da América do Norte – por realizar políticas públicas que favorecem a integração dos/as migrantes. A Itália, ao contrário, posicionou-se nos limites do grupo dos países ditos “favoráveis”, em décima posição, sendo, além de tudo, a negativa protagonista da chamada *política dei respingimenti* (política da repulsão), que tantas críticas motivou por parte da ONU, da igreja católica e da própria União Europeia. Perante este quadro, surgiram espontaneamente algumas perguntas: por que razão num contexto de políticas migratórias europeias definidas ao nível comunitário, países com fenómenos migratórios parecidos obtêm resultados distintos nos índices de integração dos/as migrantes? Por outras palavras, o que explica que dinâmicas migratórias parecidas e sujeitas às mesmas diretrizes supranacionais possam desencadear atitudes tão distintas dos/as legisladores/as nacionais face à imigração? Assim sendo, a partir de contextos nacionais diferenciados, como são interpretadas as diretrizes de políticas migratórias supranacionais ao nível autárquico?

¹⁴ Explicada em detalhe no capítulo seis para Portugal e no capítulo nove para Itália.

4. Os interrogativos formulados, as inquietações e estranheza que revelei e as feridas abertas, provocadas pelo sofrimento humano, exigem uma explicação que seja capaz de tornar inteligível a sequência de tragédias que diariamente se materializam. Para além do compromisso académico com a oposição às formas de saber hegemónico e totalizante, independentemente da tradição político-cultural que as produzem, entendo como um dever pessoal contribuir para a redução deste brutal sofrimento humano.

É evidente que os processos hegemónicos se realizam em detrimento das “classes subalternas” (Guha et al., 2002) e, como numa bússola de agulhas invertidas, indicam no “Sul(global)” (Santos, 2006: 23-43) o território magneto-político onde imperam exploração e sofrimento. Partilho estas leituras com os estudos pós-coloniais¹⁵ e a teoria da transição paradigmática de Boaventura de Sousa Santos,¹⁶ que representam os pressupostos gerais com os quais realizo a abordagem teórica deste trabalho.

No entanto, se os enfoques pós-coloniais definem a perspetiva epistemológica geral, a teoria de Santos é utilizada como ferramenta interpretativa do carácter moderno das políticas migratórias europeias. Contudo, poderá a teoria da transição paradigmática de Boaventura de Sousa Santos ser aplicada à dimensão das migrações internacionais, sem que estes fenómenos tenham sido considerados centrais na ilustração original da obra feita pelo autor? Poderá ser isto feito, como tenciono fazer, a partir da ideia da “construção intercultural da igualdade e da diferença”, proposta pelo próprio Santos (2006, 259-294)?

¹⁵ O trabalho de revisão teórica baseia-se em publicações de autores e autoras europeias, norte-americanas, latinoamericanas e caribenhas. Poucos/as foram os/as autores/as africanos/as, asiáticos/as ou oceânicos/as a quem tive acesso (o que pode ser facilmente deduzido pelas referências bibliográficas que se encontram no fim do texto). A razão disto está em certa medida na centralidade que o caso europeu assumiu desde que no meu projeto foquei o trabalho de campo entre Itália e Portugal. Certamente, em muitos casos a migração internacional, isto é, a presença de imigrantes num território, é abordada a partir de visões totalizantes. Ora é focada a primazia da necessidade económica: os/as imigrantes-portadores/as-de-força-de-trabalho, trabalhadores/as desqualificados/as que muitas vezes carecem de um adequado acesso ao sistema de proteção social ou que frequentemente estão sujeitos/as a formas de exploração particularmente acentuadas; ora a leitura culturalista enfatiza os aspectos ligados aos diversos hábitos e costumes, a uma religião diferente, aos impactos e às vezes aos conflitos que estas diferenças provocam. Por outro lado, muitas investigações apresentam visões plurais, interculturais, pós-coloniais, no sentido de abordar o tema com um olhar crítico, interdisciplinar, a partir do ponto de vista de quem sofre uma condição muitas vezes de exploração e marginalização. Muitas vezes, são imigrantes os/as próprios/as autores/as dos estudos.

¹⁶ Notadamente, Santos descreve a transição paradigmática em duas dimensões principais, a epistemológica e a societal: *a transição epistemológica ocorre entre o paradigma dominante da ciência moderna e o paradigma emergente que designo por paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente. A transição societal, menos visível, ocorre do paradigma dominante – sociedade patriarcal; produção capitalista; consumismo individualista e mercadorizado; identidades-fortaleza; democracia autoritária; desenvolvimento global desigual e excludente – para um paradigma, ou conjunto de paradigmas, de que por enquanto não conhecemos senão as «vibrations ascendentes», de que falava Fourier* (Santos, 2000: 16)

Orientado a prosseguir, tento empreender este desafio, na perspectiva de contribuir para a afirmação de uma nova razão cosmopolita, utilizando a ferramenta autorreflexiva da *epistemologia da visão*, enquanto principal instrumento de interpretação teórica, sugerido por Santos para ser utilizado em tempos de autorreflexividade.

O sentido da utilização da epistemologia da visão é, em última análise, reconhecer o “outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade” (Santos, 2000: 228). O conhecimento-emancipação, pois, “é uma forma de conhecimento-reconhecimento” (Santos, 2006: 29). Falarei mais detidamente da epistemologia da visão no que respeita à sociologia das ausências e das emergências e o trabalho de tradução no capítulo cinco.

Com estes pressupostos, no primeiro capítulo da monografia, apresento o atual momento histórico como conjuntura indefinida de riscos inquietantes, ou seja, na teoria de Santos, enquanto fase transitória da crise paradigmática da modernidade. Nesta transição, rumo a um novo e indefinido paradigma, rivalizam entre si duas formas de conhecimento, *conhecimento-regulação* e *conhecimento-emancipação*, sendo que na modernidade o conhecimento-*regulação* se tornou *hegemónico*, enquanto o conhecimento-*emancipação* se converteu em *contra-hegemónico*.

Ao fazê-lo, procuro “trazer uma luz nova à nossa perplexidade” (Santos, 2000: 56) concretizando o “regresso às perguntas simples”, o anseio com o qual Santos introduzia a reflexão sobre a transição paradigmática no volume *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, publicado em 2000.¹⁷ Sigo o seu precioso conselho e pergunto simplesmente, tão simplesmente como faria o meu pai: quantos imigrantes “cabem” na Europa? Isto é, quantos imigrantes pode a Europa aceitar, quando milhares de milhões de pessoas no mundo vivem em condições de miséria ou, no mínimo, em condições piores que as que se vivem na Europa? Neste contexto, pode e deve a Europa aceitar toda a gente? Cabem todos/as estes/as *desesperados/as* na Europa? Parto desta simples e tão comumente ouvida questão, cuja resposta é dada nas últimas linhas da tese,

¹⁷ O livro, no entanto, é uma reformulação e um aprofundamento de um percurso científico que começou anos antes em *Um Discurso sobre as Ciências* (1987), prosseguiu em *Pela Mão de Alice* (1994) e em *Reinventar a Democracia* (1998) e foi publicado originalmente em inglês, *Toward a New Common Sense: Law, Science, and Politics in the Paradigmatic Transition* (Nova Iorque, Routledge, 1995). A transição paradigmática permanecerá como conceito central de toda sua obra ao longo da década de 2000, em todos os volumes da coleção *Reinventar a emancipação social: para novos manifestos* (entre 2002 e 2008), em *A Gramática do Tempo* (2006) e finalmente em *Epistemologias do Sul* (2009).

para denunciar o colapso da forma moderna de lidar com a migração internacional, cujas evidências podem ser encontradas na literatura ou no *sensu comum*¹⁸ e que serão devidamente ilustradas neste trabalho. Esta pergunta simples revela a afirmação do pensamento abissal como filtro do pensamento moderno, isto é, da ideia da separação entre nós e eles/elas, entre eu e o/a outro/a, que não permite mudanças paradigmáticas. O pensamento abissal leva-nos a pensar que um/a imigrante (Outro/a) é sempre um/a falido/a em busca de recuperação e um/a emigrante (Eu) é um/a herói/na em busca de aventuras. Em suma, o que torna ausente a imagem do/a emigrante/oportunidade/herói/na na figura do/a imigrante/ameaça/falido/a e vice-versa é o abismo produzido pelo pensamento moderno.¹⁹

Partir desta reflexão permitir-me-á descrever, com um processo de arqueologia hermenêutica, como o colapso moderno da regulação sobre a emancipação se realizou na dimensão migratória na Europa, e assim trazer à luz as raízes modernas dos conceitos de *integração* (capítulo dois), *representação* (capítulo três) e *desenvolvimento* (capítulo quatro). Faço-o para tornar compreensível, por um lado, a sua transformação em modelos hegemônicos de política migratória comunitária de “integração” dos/as migrantes, representação dos/as migrantes e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e, por outro, para denunciar a sua crise inelutável, enquanto modelos subparadigmáticos da modernidade.

Como ocorre na dimensão geral da modernidade, cada um destes conceitos expressa formas (subparadigmáticas) de conhecimento, neste caso *hegemônicas*, que se encontram num estado de tensão com formas (subparadigmáticas) de conhecimento *contra-hegemônicas*. Estas, aplicadas à dimensão migratória, expressam diferenças de potencial em relação àquelas, que podem ser reveladas pelas noções de *intercultural*, *participação*, *experimentação-com-os/as-migrantes*. Desse modo, a tensão entre conhecimento-regulação e conhecimento-emancipação, quando aplicada à dimensão das

¹⁸ Não entendo aqui por *sensu comum* o conhecimento falso, contraponto do *conhecimento verdadeiro*, expressão da sabedoria científica. Entendo por *sensu comum* aquele que, de acordo com Santos, “apesar de (...) ser geralmente um conhecimento mistificado e mistificador, e apesar de ser conservador, possui uma dimensão utópica e libertadora” (Santos, 2000: 101). O *sensu comum*, que se transforma em emancipatório através do diálogo com o conhecimento crítico, reúne na realidade as experiências de vida, de terreno, dos/as migrantes, dos/as técnicos/as, dos/as políticos/as de bairro (idem: 101).

¹⁹ Por esta razão utilizo aqui a distinção entre *imigrante* e *emigrante* e não a palavra “migrante” que, embora seja a melhor forma de expressar como um/a imigrante e um emigrante são dois lados da mesma moeda, é politicamente correta e não permite identificar a condição de subalternidade na qual um/a imigrante se encontra no país de chegada.

migrações internacionais, expressa os seguintes pares teórico-dinâmicos: *integração<->intercultural, representação<->participação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes<->experimentação-com-os/as-migrantes*.²⁰

Para descrever estas tensões, formulo perguntas não menos elementares que a pergunta formulada há pouco; nomeadamente, no segundo capítulo abordo a migração internacional do ponto de vista das múltiplas tensões entre *integrações* e *interculturais* descritas, a começar pela pergunta *que relação existe entre integração e conflito social*; no terceiro, do ponto de vista das tensões entre *representações* e *participações* e a pergunta *que relação existe entre representação e conflito político?*; no quarto, do ponto de vista das tensões entre *desenvolvimentos* e *experimentações sustentáveis*, com a pergunta *que relação existe entre desenvolvimento e conflito territorial?* Trata-se de seis conceitos polissémicos, divididos em três pares (integrações e interculturais, representações e participações, desenvolvimentos e experimentações sustentáveis), que bem descrevem o quadro semântico nos limites do qual concebi teoricamente a tese e realizei a investigação empírica. Para evidenciar este carácter polissémico e, conseqüentemente, controvertido, de acordo com as atitudes epistemológicas identificadas pela epistemologia da visão, os pares são expressos como *visões*, no plural. Cada uma destas tensões é descrita por movimentos, em três etapas: paradigmáticas, transitórias, emergentes, que correspondem às seções internas de cada capítulo.

Trata-se das etapas que evidenciam a parábola do pensamento moderno e, ao mesmo tempo, simbolizam o caminho autorreflexivo percorrido ao longo do doutoramento. Neste sentido, no quinto capítulo, realizo o enquadramento teórico-metodológico da tese. Organizo o capítulo em três partes: na primeira, resumo o objeto teórico que permite definir a pergunta de partida da investigação e formulo as hipóteses de investigação. Na segunda, reporto informações acerca dos métodos e técnicas que utilizei para conduzir o trabalho de terreno. Na terceira parte, reporto informações sobre a forma pela qual procedi à escolha dos casos de estudos, à recolha do material empírico e de como o conteúdo deste material será analisado na tese. Neste capítulo concretizo dois objetivos: explico o carácter autorreflexivo, indutivo e coparticipado do método adotado, e ilustro o percurso que, após a recolha do material e a conclusão do trabalho de campo, possibilitou estruturar a análise

²⁰ Entendo por *teórico-dinâmicos* o conjunto de duas entidades concetuais que expressam ao mesmo tempo ideias abstratas e a sua tradução concreta em políticas públicas. A tensão entre os pares é expressa pelo símbolo “<->” que, doravante será representado mais simplesmente com um traço “-”.

de conteúdo (Guerra, 2006a, 2006b), realizada na segunda parte da tese, e a comparação dos contextos (Messina, 2006: 77-96; 2012), levada a cabo na terceira e última parte a par da epistemologia da visão. Com recurso às análises indutivas, desde a formulação da grelha analítica, passando pela definição das hipóteses de trabalho, até à análise de conteúdo, procurei posicionar-me de forma crítica em relação “ao apriorismo dos quadros hipotético-dedutivos” e recorrer à indução “para fundamentar o processo de análise e a relação entre teoria e empiria” (Guerra, 2006b: 23). Com esta atitude, o objeto da investigação deve centrar-se “na elaboração progressiva de um corpo de hipóteses plausíveis, um modelo fundamentado nas observações, rico em descrições de ‘mecanismos sociais’ e em proposições de interpretação (mais do que de explicação) dos fenómenos observados” (idem, ibidem: 23).

O capítulo de enquadramento metodológico constitui uma ponte entre a primeira parte, teórica e geral da tese, e a segunda, empírica e particular. Nesta, contextualizo, apresento e analiso o conteúdo dos dados empíricos recolhidos no terreno em dois blocos distintos, primeiro as informações sobre o caso português (capítulos seis, sete e oito) e depois sobre o italiano (capítulos nove, dez e onze).

O trabalho de terreno foi realizado em Portugal e Itália, em busca da atuação das diretrizes de política migratória estabelecidas ao nível comunitário, e permitiu identificar *conflitos* (tensões transparadigmáticas), *exclusões* (recodificações das políticas públicas) e *sofrimentos humanos*. Estes fenómenos não são casos isolados, mas inserem-se de forma coerente num *contexto securitário europeu*, como foi definido pela rede de associações “Migreurop”,²¹ que compilou uma “cronologia crítica das políticas migratórias europeias”.²² Este documento resume alguns dos principais acontecimentos na Europa, tanto ao nível factual como em termos de implementação de medidas de política comunitária em matéria de migração internacional. Sem poder reproduzi-lo aqui por razões de espaço, refiro-me às informações considerando-as esclarecedoras para contextualizar a

²¹ Composta por 44 associações de 17 países do Médio Oriente, África e Europa. Cf. <http://www.migreurop.org/>.

²² Realizada por Alain Morice (CNRS-Universidade Paris-Diderot). Fontes citadas: migreurop.org; gisti.org; statewatch.org; picum.org; echanges-partenariat.org; lista migreurop@rezo.net. Acesso em 26 de junho de 2013, disponível no Portal Red Migreurop em: <http://www.migreurop.org/article1960.html?lang=fr>.

abordagem securitária que a UE faz da migração.²³ Por isso, concluo a segunda parte com um capítulo de resumo dos principais resultados do trabalho empírico para depois relacioná-los com o quadro de fortes desestabilizações globais que decorrem dos processos modernos de hegemonização e recodificação, ilustrados na parte teórica e evidenciados na parte empírica. Desta justaposição entre fenómenos reais emerge uma esquematização a que chamo *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*, um mecanismo dinamizador da transição paradigmática ao nível das políticas públicas para as migrações, o que considero ser o principal elemento de perpetuação do sofrimento humano na dimensão migratória europeia.

Na terceira parte do trabalho realizo a comparação dos contextos à luz do que emergiu dos dados empíricos. Para introduzir a comparação revejo brevemente algumas literaturas sobre a condição de instabilidade e turbulência que caracteriza a Europa nesta fase de transição paradigmática (capítulo treze). De seguida, realizo a comparação das parcerias multissetoriais da Amadora e do Camposampierese aplicando o procedimento hermenêutico da sociologia das ausências (capítulo quatorze) para depois comparar os sistemas de representação no poder local em Lisboa e Pádua com a sociologia das emergências (capítulo quinze). No capítulo final (dezasseis), resumo as etapas percorridas e, adotando o trabalho de tradução, relevo as principais emergências de práticas emancipatórias e solidárias presentes nos contextos português e italiano. A partir daí, formulo um conjunto de propostas e em seguida, ao identificar três objetivos gerais de políticas públicas, *Reconhecer*, *Ampliar* e *Descolonizar*, avanço uma sugestão metodológica: o *Círculo dinâmico de reprodução dos mecanismos genéricos emancipatórios e solidários*, uma pista para trabalhos futuros que pode fornecer instrumentos capazes de obter coesão social, política e territorial.

5. A tese de doutoramento que aqui apresento crítica, questiona, dá valor ao enquadramento teórico, procura inovar metodologicamente, é radical nas suas propostas paradigmáticas. Mesmo tendo sido escrita no Norte geográfico tem como principais referências teóricas algumas Epistemologias do Sul e, por isso, propôs-se manter uma

²³ Obviamente, o documento considera de forma crítica, notícias e ações políticas que evidenciam a disputa em torno da defesa das fronteiras europeias, ou que tendem a mostrar os/as imigrantes mais como potenciais ameaças do que como potenciais recursos.

visão do Sul global a partir do Norte geográfico. Resta ao leitor e à leitora avaliar se isto terá sido possível, sendo o seu autor filho do Norte e enteado do Sul.

A sua principal limitação, creio eu, é o facto de não apresentar uma revisão crítica da teoria de Santos e, por isso, adotar (um tanto acriticamente) a sua leitura sobre a modernidade e os conflitos. Não fujo da responsabilidade de ter escolhido abraçar, talvez de forma *militante*, a proposta de Sousa Santos mas defendo-a por duas razões principais. A primeira é que não podia (de forma alguma) entrar no debate teórico-filosófico sobre *pós-modernidades* e *pós-colonialismos*, sobre o papel histórico da Sociologia e dos/as intelectuais, sobretudo por não ter suficiente conhecimento destes assuntos. A segunda é a identificação que senti com a leitura de Santos, entre algumas outras que conheci, que não apenas motivou minha inscrição ao doutoramento, mas que também me permitiu sair do impasse político no qual me encontrara. Estas razões não impediram um olhar atento e crítico sobre o trabalho de Santos; no entanto, considerei ser mais importante, nesta etapa, tentar aplicar as suas teorias à dramática conjuntura migratória, até para realizar uma tentativa de verificação empírica.

A este grande desafio foi-se acrescentando outro, de enormes proporções: falar de categorias políticas com ferramentas sociológicas. A tese, como a própria palavra diz, deverá ser uma “argumentação que leva a um resultado” através de uma “carreira de demonstrações”. Criado nas lutas políticas italianas, formado nas ciências sociais brasileiras, especializado na crítica epistemológica portuguesa, com um pé na ciência política e outro na sociologia da intercultura, pude conduzir o trabalho com uma visão compreensiva. Esta não teria sido possível sem o apoio irrestrito de dois cientistas sociais aos quais devo dirigir um grande agradecimento: o Prof. Vincenzo Pace, meu orientador italiano, que não hesitou um instante em aceitar acompanhar-me nesta aventura, fornecendo o seu ponto de vista transnacional e intercultural sobre a proposta e a evolução do trabalho; a Prof. Patrizia Messina que, da mesma forma, mas com as competências da cientista política, chamou constantemente a minha atenção para que à análise social fosse agregada a análise politológica, não deixando de criar em mim mais perguntas do que respostas.

No entanto, apenas a sorte de encontrar a meio caminho o Prof. Pedro Hespanha, o meu orientador português, permitiu concretizar estas páginas. Entre tantos impulsos, estímulos e instigações recebidas, gerais ou detalhadas, há um conjunto de operações

elementares que foram por ele sugeridas e que vale a pena reproduzir em função do sentimento de profunda gratidão que tenho por as ter partilhado comigo (e por serem instrumentos de grande utilidade para qualquer investigação crítica). São estas: *não cair em nenhuma simplificação, não esconder a complexidade dos fenómenos, buscar outros fatores que contribuem para a sua explicação, problematizar sempre, não simplificar mas pedir tempo para aprofundar, evidenciar a complexidade e as contradições*. Sem estas operações não estaria a concluir a introdução ao trabalho.

Capítulo 1 | A transição paradigmática no pensamento de Boaventura de Sousa Santos

Eu não vejo uma classe universal, pois o capitalismo homogeneizou e diversificou ao mesmo tempo.

Não posso formular uma teoria geral, pois ela está além do formulável, mas no fundo o meu pensamento está organizado para essa estrutura ausente.

O meu pensamento é dialético, mas a minha dialética não tem síntese, pois esta síntese é possível somente dentro de um pensamento universalista que não é o meu. (...)

A fase atual é de incentivar a diversidade porque no fundo estamos numa fase de experimentação social para ver o que é mais válido.

(Boaventura de Sousa Santos, resposta a uma pergunta formulada pelo autor Coimbra – Aulas doutorais de junho de 2010)

Este capítulo parte de algumas reflexões de Boaventura de Sousa Santos acerca da chamada “transição paradigmática”, contidas nos livros *Pela mão de Alice* (Santos, 1994), *A crítica da razão indolente* (Santos, 2000), *Democratizar a democracia* (Santos e Avritzer, 2002), *Semear outras soluções* (Santos, Meneses e Nunes, 2004b) e *A gramática do tempo* (Santos, 2006). Resumo partes da sua extensa teoria em três parágrafos: no primeiro, reproduzo a reflexão sobre o processo geral de convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo e o conseqüente excesso de regulação. No segundo, revejo a proposta de ampliação dos cânones científico e democrático como um dos elementos fundacionais de um novo paradigma emergente. No terceiro, descrevo como as instabilidades e as turbulências sociais do nosso tempo podem ser manifestações do *fim da equação moderna entre raízes e opções*. Concluo o capítulo defendendo a proposta de uma nova cultura política que seja capaz de se indignar para reduzir o sofrimento humano que caracteriza o nosso tempo.

Com esta exegese entendo apresentar sinteticamente a *teoria da transição paradigmática* de Santos para aplicá-la depois, nos capítulos seguintes, à revisão do debate sobre a forma moderna de lidar com a migração internacional no contexto europeu.

Crise da modernidade e transição paradigmática

Capitalismo, socialismo, democracia, secularização, racionalidade, ciência, progresso, liberdade, igualdade, autonomia, subjetividade, cidadania, Estado-Nação, sociedade civil, emancipação: são algumas das palavras-chave que decifram a ideia ambivalente de *modernidade europeia* como projeto sociocultural para a transformação radical da sociedade dita pré-moderna. A ambivalência deste projeto assenta na tensão entre as culturas políticas que dele tomam forma, que alhures chamei de *liberal* e *social*.²⁴ Com muito maior abrangência, numa obra que abarca quatro décadas,²⁵ Boaventura de Sousa Santos descreve a ambivalência da modernidade ocidental através da imagem dos *pilares* que estruturam o seu projeto sociocultural: o pilar da *regulação*, constituído pelo princípio do Estado, do mercado e da comunidade, e o pilar da *emancipação*, baseado em lógicas de racionalidades estético-expressiva (da arte e da literatura), moral-prática (da ética e do direito) e cognitivo-instrumental (da ciência e da técnica). As lógicas de emancipação racional orientam concretamente a vida das pessoas, mantendo uma correspondência com os princípios regulatórios: assim sendo, a racionalidade estético-expressiva articula-se com o princípio da comunidade (dando origem às ideias de identidade e comunhão que permitem a contemplação estética); a racionalidade moral-prática está ligada ao princípio do Estado (definindo o código de ética que permite a produção e a distribuição do direito); por fim, a racionalidade cognitivo instrumental

²⁴ Alimentado por um substrato teórico e prático acumulado no passado, refletira sobre essa ambivalência antes mesmo de iniciar a minha experiência doutoral (Mattiazzi, 2009). Neste livro, constatei como, a partir desta ambivalência, duas culturas políticas construíram os seus projetos institucionais, sociais e económicos. De um lado, uma vertente solidária, do outro uma competitiva. Na primeira, a interpretação burguesa do ideal cosmopolita e universalista, a *tradição liberal*; na segunda, a *tradição social*, protagonizada pelo internacionalismo proletário e o movimento internacional socialista. Essa reflexão abrangeu a América Latina, as influências recíprocas e os hibridismos com a cultura política europeia de uma das duas vertentes, a social. Mais recentemente, acrescido do conhecimento amadurecido ao longo do doutoramento e espelhado no pensamento de Boaventura de Sousa Santos e de outros investigadores do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, tenho utilizado esta ideia da ambivalência constitutiva para concentrar prioritariamente a minha atenção sobre o tema da cidadania (política) dos migrantes (Mattiazzi, 2011a: 43-61) e sobre o tema da participação democrática (Mattiazzi, 2011b: 4-33). Para garantir a coerência com o trabalho escrito anteriormente, em algumas secções deste capítulo reproduzo com ligeiras modificações alguns trechos publicados nos artigos referidos.

²⁵ Santos obtém o grau de Doutor em Sociologia do Direito pela Universidade de Yale em 1973. Neste longo período, a produção científica e a participação direta na arena política do Prof. Boaventura de Sousa Santos tornaram cada vez mais conhecidas nos cinco continentes. Muito poderia ser escrito a respeito da aceitação diversificada que a obra e a figura de Santos recebem dentro e fora da Europa e/ou dentro e fora de Portugal e de Itália. Espero que este trabalho possa contribuir, ainda que com o simples propósito de exemplificar um caso concreto a partir da sua teoria, para uma melhor compreensão do seu pensamento, uma maior divulgação da sua obra na Europa e uma mais frequente presença da sua pessoa em Itália.

corresponde ao princípio do mercado (o que cria as ideias de individualidade e de concorrência e converte historicamente a ciência numa força produtiva) (Santos, 1994: 70 e ss.).

Segundo Santos, a partir de meados do século XIX, na Europa e no Ocidente, assistimos a uma consolidação da convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo. Deste processo, o instrumentalismo científico, o cálculo económico e o discurso jurídico saem fortalecidos, justificando e reforçando a exploração colonial (idem, ibidem: 120-125). Por conseguinte, a modernidade se torna “o outro de si mesma, um complexo processo de passagem de particularismos contextualizados a universalismos sem contextos” (idem, ibidem: 126). Para o efeito, os demais paradigmas socioculturais (os saberes não ocidentais) são colocados numa posição de subordinação, dominados pela modernidade liberal, capitalista e colonialista pela qual a racionalização, a secularização, a burocratização e a formalização jurídica se afirmam paralelamente aos processos de democratização, urbanização e globalização. Algumas promessas da modernidade são assim cumpridas, outras desrespeitadas: no pilar da regulação, verifica-se um desenvolvimento instável do Estado (ora mínimo, ora liberal, protetor, agente ativo da transformação na comunidade e no mercado, autoritário, Estado-Providência e Estado-Nação), um excesso de desenvolvimento do mercado (acelerado pelos processos de capitalização e industrialização) e um enfraquecimento da ideia de comunidade (reduzida à dimensão da sociedade civil – em apoio à esfera pública – como agregado de interesses particulares de indivíduos livres e iguais – a suportar a esfera privada). No pilar da emancipação, o desenvolvimento espetacular da ciência (como força produtiva vinculada ao mercado), cumpre em excesso a promessa de racionalidade instrumental. Os processos de especialização e de autonomização (idem, ibidem: 74) manifestam-se prioritariamente no formalismo jurídico (por exemplo, no Código Civil napoleónico de 1804) e na microética liberal (segundo a qual a responsabilidade moral diz respeito exclusivamente ao indivíduo). Finalmente, no domínio da racionalidade estético-expressiva, traduzem-se no elitismo da alta cultura (a separação da arte e da vida) legitimado socialmente pela sua associação à ideia de “cultura nacional”, promovida pelo Estado liberal (idem, ibidem: 74-75).

Desta leitura, Santos indica a crescente promiscuidade entre o projeto da modernidade e o desenvolvimento histórico do capitalismo como responsável por

desvirtuar o projeto original moderno, fazendo as lógicas da emancipação colapsar e ser absorvidas pelos princípios da regulação. Neste processo, as energias emancipatórias transformam-se em energias regulatórias, resultando daí um excesso de controlo social, isto é, a domesticação dos corpos subalternos (Santos, 1994 120-123). Para além disso, a maximização da utilidade social e a redução do potencial político das populações produzem dois efeitos complementares: por um lado esgota-se o projeto da modernidade, por outro, o mesmo projeto alimenta-se deste esgotamento e perpetua-se nele (idem, ibidem: 91). Contudo, tal crise não enfraquece a hegemonia da regulação moderno-capitalista, pois provoca também uma crise do pilar da emancipação. Por outras palavras, o *excesso de regulação* torna insustentável o projeto moderno como um todo: é por esta razão que Santos fala de uma “crise da dimensão paradigmática da modernidade”, uma crise do modelo ocidental, epistemológica e societal, que ocorre após quatro séculos de afirmação progressiva. Aprofundemos esta passagem crucial: no projeto da modernidade, distinguem-se duas formas de conhecimento, o *conhecimento-regulação* e o *conhecimento-emancipação*. Ambas se produzem numa trajetória que vai de um ponto A, designado por *ignorância* (posicionado no passado) para um ponto B, designado por *saber* (posicionado no futuro). O conhecimento-regulação tem um ponto de ignorância que se designa por *caos* e um ponto de saber que se designa por *ordem* e o conhecimento-emancipação tem um ponto de ignorância que se designa por *colonialismo* e um ponto de saber que se designa por *solidariedade*. Na Tabela 1 resumo as formas de conhecimento da modernidade ocidental.

Tabela 1 : Formas de conhecimento da modernidade ocidental

Projeto da modernidade ocidental		
	...trajetórias...	
<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (A)</i> ... (<i>passado</i>) ...	<i>...ponto de saber (B)</i> ... (<i>futuro</i>) ...
conhecimento-regulação	caos...	...ordem
<i>conhecimento-emancipação</i>	<i>colonialismo...</i>	<i>...solidariedade</i>

Fonte: Santos, 2000: 29-36.

“Apesar de estas duas formas de conhecimento estarem ambas inscritas na matriz da modernidade eurocêntrica, a verdade é que o conhecimento-regulação veio a dominar totalmente o conhecimento-emancipação” (Santos, 2006: 29). Seguindo o descrito na Tabela 1, o conhecimento-regulação (dominante na modernidade) estabelece “um princípio de ordem sobre as coisas e sobre os outros”; ao contrário, pela forma de conhecimento-emancipação (desacreditada na modernidade), “conhecer, é reconhecer, é progredir no sentido de elevar o outro da condição de objeto à condição de sujeito”, o que Santos designa por solidariedade (idem, ibidem: 29 e ss). Resumo na Tabela 2 as concepções do outro expressas pelas formas de conhecimento da modernidade ocidental.

Tabela 2: Formas de conhecimento e concepção do outro

Projeto da modernidade ocidental			
<i>Formas de conhecimento</i>	<i>Ponto de Ignorância (A)...</i>	<i>...Ponto de Saber (B)</i>	<i>Concepção do outro</i>
Conhecimento-regulação	<i>caos...</i>	<i>...ordem</i>	Objeto
<i>conhecimento-emancipação</i>	<i>colonialismo...</i>	<i>...solidariedade</i>	<i>sujeito</i>

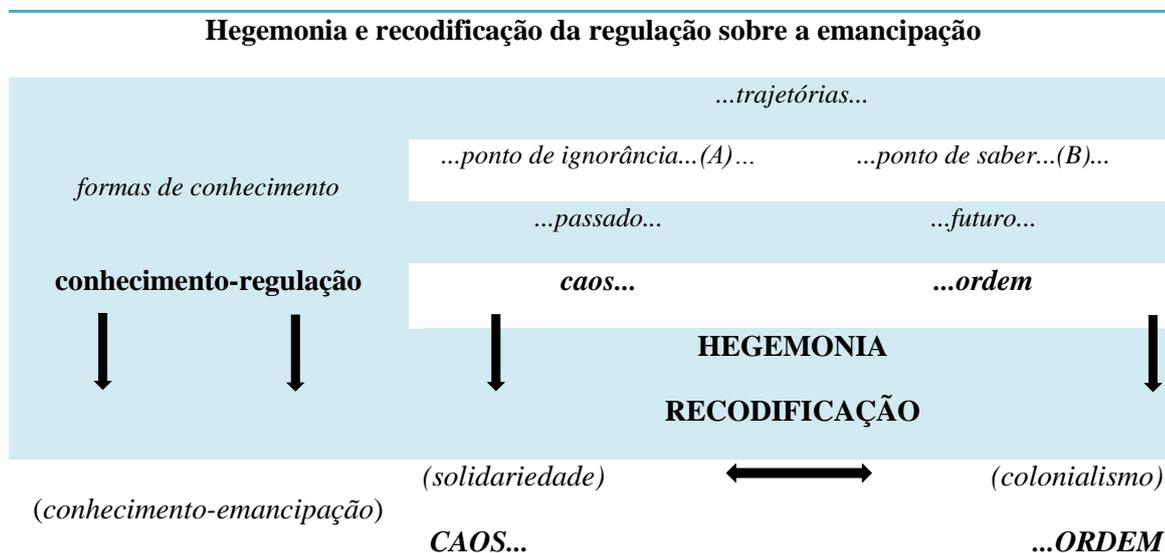
Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2000: 29-36.

A ignorância colonialista, isto é, a atitude epistemológica de não reconhecer o outro como igual e convertê-lo em objeto, assume historicamente três formas distintas: *o selvagem, a natureza e o Oriente* (Santos, 2006: 29).

Paralelamente, a convergência da lógica do desenvolvimento da modernidade ocidental com a lógica do desenvolvimento do capitalismo leva o conhecimento-regulação a “recodificar em seus próprios termos” o conhecimento-emancipação. Com a recodificação das formas de conhecimento, “a ordem passou a ser a forma hegemônica de conhecimento e o caos, a forma hegemônica da ignorância” (idem, ibidem: 79). Com a recodificação, a regulação transformou nos seus próprios termos a emancipação: converteu o saber em ignorância (a solidariedade foi recodificada como caos) e a ignorância em saber (o colonialismo foi recodificado como ordem). Por conseguinte, o futuro, isto é, a transformação social, passou a ser concebido como ordem, e o colonialismo como um tipo

de ordem. Ao mesmo tempo, o passado foi concebido como caos, e a solidariedade como um tipo de caos (Santos, 2006: 79). A tabela abaixo resume este processo histórico.²⁶

Tabela 3: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental



Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006, 79.

Deste modo, Santos defende que as “zonas de contacto entre a modernidade ocidental e as sociedades não-ocidentais”, ou seja, a realização da experiência colonial europeia e a produção de conhecimento ocidental tornaram-se uma coisa só, fundiram-se uma na outra. Colonialismo e pensamento moderno estão para Santos intimamente ligados num “processo de fusão que contribuiu (...) para que o colonialismo como relação social sobrevivesse ao colonialismo como relação política” (idem, ibidem: 29). Arquétipos deste binómio são a sociedade patriarcal, o consumismo individualista e mercantilizado, as identidades-fortaleza, a democracia autoritária, o capitalismo desigual e excludente, o racismo e a xenofobia: relações sociais, políticas e económicas onde permanecem os traços constitutivos do legado colonial que afirmam uma relação hegemónica com o outro. A imposição da ordem colonial transformada em relação política não permite imaginar horizontes não capitalistas no marco exclusivo da ciência, pois com este recurso as pluralidades possíveis ou credíveis serão sempre as que são compatíveis com o desenvolvimento capitalista. Como ilustrado na Tabela 2, o conhecimento hegemónico

²⁶ O processo de codificação (descrito em Santos, 2006: 62-75) não pode ser aqui ilustrado detalhadamente por razões de economia de espaço.

exige a criação de um “outro” inferior, desqualificado: o selvagem, a mulher, a natureza, o Oriente, o tradicional. Ao mesmo tempo, impõe-se a ideia do progresso científico e tecnológico como imperativo para atingir o estádio supremo do desenvolvimento, tido como sinónimo de “civilização ocidental” ou, simplesmente, “Ocidente”. Com isso a “objetificação” do colonizado²⁷ produz, no campo da epistemologia, dicotomias como natureza/cultura, tradicional/moderno, selvagem/civilizado e, no campo social, a “violência civilizadora” que se exerce *legitimamente* sobre “os selvagens”, de qualquer lugar que eles/as venham e em qualquer lugar que eles/as estejam. Esta forma de “civilização”, em muitos casos, equivale à destruição dos conhecimentos nativos tradicionais (veja-se a relação entre medicina tradicional e alopátia), à imagem do/a estrangeiro/a como *bárbaro/a*,²⁸ e exerce-se também sobre a natureza, considerada incondicionalmente disponível.

Nesta afirmação inexorável da ordem racional-colonial, a imposição das dicotomias na relação com o outro provocam a rendição da emancipação moderna à regulação moderna (Santos, 2000: 55). Este colapso produz dois efeitos: o primeiro, a sensação generalizada de que tudo parece ser possível em termos de avanço científico, mas nada parece ser viável para a sociedade como um todo (o acesso seletivo às tecnologias é um exemplo patente disto). O segundo, que as contradições internas da regulação (o hedonismo, o consumismo, a devastação ambiental, a exploração laboral) a desacreditam profundamente, sem contudo promover a emancipação: por isso, “enquanto a regulação se torna impossível, a emancipação torna-se impensável” (idem, *ibidem*: 55). O achatamento conjunto dos pilares da estrutura moderna provoca uma diminuição súbita da eficiência do projeto ocidental, fazendo desta nossa época (o século XXI) um tempo de transição rumo a um “novo paradigma emergente”. Inicialmente, à falta de uma melhor definição, Santos convencionou chamar a esta emergência *pós-modernidade*. Todavia, o carácter crítico da sua construção teórica fixa na disjunção entre “a modernidade dos problemas e a pós-modernidade das soluções” o ponto de partida para um “novo projeto emancipatório”

²⁷ A expressão é utilizada por Santos (2004a: 25) mas é atribuída a Césaire.

²⁸ Notadamente, a etimologia da palavra é grega, adotada pelos latinos, e indica o estrangeiro enquanto pessoa não identificada com os costumes do observador, grosseira, não civilizada. Nos manuais de história europeus, as “invasões bárbaras” (isto é, as incursões dos povos centro-europeus – hunos, godos, celtas – na península entre os séc. II e V) são reportadas como uma das principais razões da queda do Império Romano. Para encontrar referências não generalistas sobre os factos históricos é necessário recorrer à literatura especializada, dificilmente acessível aos alunos das escolas primárias e secundárias (ver, por exemplo, (Arnaldi, 2004).

(Santos, 1994: 34-36; 2000: 28-36; 2006: 26-43).²⁹ O autor entabula o seu discurso recusando as teorias gerais e a ideia de progresso, ambas ligadas, na tradição da sociologia crítica, ao processo de industrialização. Para Santos, trata-se de chaves de leitura que não conseguem explicar a diversidade epistemológica e social do mundo e cujo declínio provocou o fim das distinções alternativas, substituídas por nomenclaturas híbridas: a contraposição entre imperialismo e modernização passou, genericamente, a globalização, o binómio revolução/democracia, passou a ser chamado ajustamento estrutural, consenso de Washington, participação e desenvolvimento sustentado (Santos, 2000: 28). Diante desta indefinição, para Santos nada resta senão assumir uma *posição transparadigmática* que reconheça não haver soluções modernas para os problemas modernos (idem, ibidem) e permita promover experiências de “emancipações”: formas alternativas de sociabilidade doméstica e de sexualidade, de eliminação dos estereótipos dos papéis de cada sexo, de autoridade partilhada, de democratização do direito doméstico, de prestação mútua de cuidados (idem, 2000: 309-319).³⁰ Trata-se de racionalidades alternativas realizadas em experiências sociais, políticas e culturais oriundas do “Sul global”³¹ promovidas por subjetividades desejosas de percorrer a “sua trajectória epistemológica, do colonialismo para a solidariedade” (idem, ibidem: 306). A começar por essas experiências, Santos amadurece a ideia do Sul como “metáfora do sofrimento humano causado pelo capitalismo” (idem, 2006: 30) e considera existir um “Sul global”, um sofrimento globalizado causado pela *hubris* capitalista oriunda do “Norte global”. A metáfora do Sul e do Norte globais é a metáfora das contingências do mundo todo, nos países pobres e nos

²⁹ Obviamente, Santos não é o único pensador a descrever esta condição, mas fá-lo tomando um posicionamento *de oposição* em relação a outras interpretações, como as de Baudrillard, Lyotard e Vattimo (Santos, 2006, 26-28). Estas, apesar de formularem críticas ao universalismo e à unilinearidade da história, não propõem nenhum projeto coletivo de transformação social, considerando a emancipação um mito sem consistência e celebrando o fim da utopia. Este debate pode ser reconstruído agilmente em Santos, (2000: 23-38), a partir da leitura que o próprio autor faz da teoria crítica através dos ensaios de Horkheimer (idem, ibidem: 25). Para uma revisão do debate anterior, ver Santos, 1994: 19-46; 69-137. Para uma atualização do debate em relação aos pós-colonialismos ver Santos e Meneses, 2009.

³⁰ Alguns exemplos são unidades de produção cooperativa e autogerida, pequena agricultura, agricultura orgânica, produção controlada pelos trabalhadores, unidades de produção de utilidade social, redes de produção comunitária; consumo solidário; comunidades indígenas (comunidades-amiba com identidades múltiplas, como os movimentos populares latino-Americanos, as comunidades eclesiais de base, os movimentos de defesa dos direitos humanos); formas de democracia radical, democratização global das relações sociais assentes numa dupla obrigação política: a obrigação política vertical entre o cidadão e o Estado, e a obrigação política horizontal entre cidadãos e associações; e, finalmente, o novo padrão da sociabilidade transnacional democrática e eco-socialista orientado por princípios da globalização contra-hegemónica: o cosmopolitismo e o património comum da humanidade.

³¹ O conceito é desenvolvido por Santos em várias etapas (1995: 506-518; 2000: 340-352; 2006: 23-43).

países ricos, entre quem padece e quem promove este sofrimento. A imagem dos/as migrantes náufragos/as no Mar Mediterrâneo, em fuga da morte e em busca da emancipação, é tragicamente elucidativa.

A ampliação dos cânones da ciência e da democracia

A compreensão do Sul global com a qual Santos alinha vai além de um mero critério analítico para se tornar um apelo epistemológico: “aprender com o Sul: reinventar a emancipação social indo mais além da teoria crítica produzida no Norte e da práxis social e política que ela subscrevera” (Santos, 2006: 25). Tal reconstrução pode ser realizada a partir do testemunho das vítimas, dos grupos sociais que sofrem “o exclusivismo epistemológico da ciência moderna e (...) a redução das possibilidades emancipatórias da modernidade ocidental” (idem, ibidem: 25).³² Mas isto não é suficiente para completar a transição e fazer emergir o novo paradigma. Para Santos, é necessário pensar e promover a diversidade e a pluralidade no século XXI para além do capitalismo e da globalização hegemónicas, para além dos localismos globalizados, novas formas de imperialismo cultural de entidade local que se expandem globalmente designando como rivais outros fenómenos locais (Santos, 2001: 31-106 e 555). Neste sentido, a ciência e a democracia ocidentais devem reconfigurar-se numa constelação mais ampla de saberes onde podem coexistir com práticas científicas que sobreviveram ao “epistemicídio”³³ ou com experiências democráticas que emergem e florescem nas lutas contra a desigualdade e a discriminação. Isto é possível graças a subjetividades capazes de levar a cabo a transição paradigmática: *a fronteira* (o que está na margem ou na periferia),³⁴ *o barroco* (como conjunto dos costumes e hábitos fundamentais subalternos da modernidade ocidental) e *o Sul* (o Sul contra-hegemónico, metáfora do sofrimento humano causado pela modernidade capitalista) (idem: 30). A superação da modernidade ocidental toma forma em Santos a

³² Por esta razão, no trabalho que apresento a seguir, o testemunho dos/das migrantes será considerado como fonte de informações privilegiadas para incrementar as possibilidades emancipatórias o que, em primeira instância, significa libertar a sociedade do pensamento abissal.

³³ Isto é, a “morte de um conhecimento local perpetrada por uma ciência alienígena” (Santos, 2004: 20)

³⁴ Santos caracteriza o sistema mundial moderno a partir de uma extensa reflexão sobre a globalização (Santos, 2001). Nesta dimensão, considera que o “sistema mundial moderno, em vigor desde o século XV, parece estar a entrar num período de transição (...) caracterizado pela coexistência de dois sistemas de hierarquização não necessariamente congruentes entre si: a hierarquização centro/semiperiferia/periferia e a hierarquização global/local” (Santos, 2006: 180, nota 2).

partir de uma perspectiva pós-colonial e pós-imperial, nas margens internas das periferias mais extremas, graças a uma globalização contra-hegemónica construída pelo Sul na sua extrema diversidade.³⁵ Trata-se de novas experiências emancipatórias que se multiplicam, ampliando os cânones da democracia, da produção não capitalista, do cosmopolitismo multicultural, da biodiversidade, etc... Nestas, configura-se uma reinvenção das formas tradicionais (isto é, ocidentais e modernas) da política, da economia, da cultura, que imprime novos impulsos à transição paradigmática.³⁶ A partir das lutas económicas, sociais, políticas ou culturais é possível “ampliar o cânone” da ciência e da democracia para enfrentar os problemas que as promessas não cumpridas da modernidade ocidental provocaram tanto no Norte global como no Sul global (falta de igualdade, de liberdade, de paz). Na experiência de Santos, é este projeto que nos leva para além das respostas até agora experimentadas (como o são o liberalismo, a ideia de progresso, o marxismo, a revolução ou o reformismo) e revela como estas não se traduzam em soluções. Para realizá-lo, Santos propõe utilizar um “novo patamar de inquirição”, a “sociologia das ausências e das emergências” e a “ecologia dos saberes” enquanto racionalidades capazes de “darem conta da diversidade epistemológica do mundo” (Santos, 2006: 23-43) e trazer uma luz nova à nossa perplexidade (Santos, 2000: 56).³⁷

Onde reside a causa desta perplexidade? Segundo Santos e outros (Santos et al. 2004a: 19-101),³⁸ a partir do século XVI europeu, a ciência transformou-se na única forma de conhecimento válido, tornando os critérios de *validade* do conhecimento em critérios de

³⁵ Através da metáfora do Sul, apesar de colocar as relações Norte-Sul no centro da reinvenção da emancipação social, Santos propõe “como orientação epistemológica, política e cultural, que nos desfamiliarizemos do Norte imperial e que aprendamos com o Sul”, mas adverte, no entanto, que “o Sul é, ele próprio, um produto do império e, por isso, a aprendizagem com o Sul exige igualmente a desfamiliarização em relação ao Sul imperial (...) em relação a tudo o que no Sul é o resultado da relação colonial capitalista (...) Só se aprende com o Sul na medida em que se contribui para a sua eliminação enquanto produto do império” (Santos, 2006, 30).

³⁶ Estas experiências foram estudadas num projeto de investigação intitulado “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”, dirigido por Boaventura de Sousa Santos, que envolveu 69 investigadores/as em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. Este projeto visou analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais. Os principais resultados foram publicados na Coleção “Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos”. A coleção consta de seis volumes, todos publicados pela Editora Afrontamento, do Porto.

³⁷ Utilizei estas ferramentas epistemológicas para realizar a investigação que aqui apresento. A ilustração destes conceitos será feita no capítulo cinco.

³⁸ A reflexão sobre o papel da ciência moderna no epistemicídio ilustrada nesta secção é de Santos et al. (2004a).

cientificidade do conhecimento. Além disso, ao incidir de forma violenta sobre outras formas de saber, a “destruição-criadora” do novo exclusivismo epistemológico traduziu-se em “epistemicídio” (Santos et al. 2004a:20). Esse duplo processo gerou uma ideologia legitimadora da subordinação representada pelo conceito colonial de *terceiro mundo*. Neste processo, o mundo foi sendo reduzido a um “sistema-mundo moderno/colonial” (idem, ibidem: 23), uma ideia que se tornou uma ortodoxia conceptual que subordinou e invisibilizou o Sul. A acrescentar a isto, o colonialismo teve uma forte dimensão epistemológica que não terminou com os fins dos impérios coloniais. Deste modo, a ciência-como-mercadoria permaneceu o vetor central da subordinação do Sul ao Norte, o que gerou uma assimetria que se manifestou em dicotomias como doador/recipientes, desenvolvido/subdesenvolvido, conhecimento/ignorância, ensinar/aprender, pensar/atuar, recomendar/seguir, desenhar/implementar. Perplexas e contrapostas a estas contingências, a crítica feminista, os estudos pós-coloniais e pós-modernos³⁹ retomaram a discussão sobre a legitimidade dos diferentes saberes e as comparações interculturais, embora a esta altura a ciência ocidental já tivesse ganho uma supremacia em relação às outras formas de conhecimento. De facto, as espessas barreiras que têm construído o outro como selvagem ainda impedem a livre movimentação e o cruzamento de saberes (diversamente da liberdade de circulação concedida às mercadorias em algumas zonas geopolíticas, como no caso da União Europeia). Entretanto, estamos hoje a observar uma crise epistemológica que investe fortemente contra a ciência moderna (tanto pelo reconhecimento da existência de formas de saberes não coloniais, quanto pela disjunção crescente entre criação de modelos e previsão).⁴⁰ Nesta perspectiva, se no plano epistemológico o colonialismo assumiu uma função central na construção da modernidade, a crítica ao colonialismo é central para a sua superação. Assim, a epistemologia crítica de Santos considera que todo conhecimento é situado e, portanto, é mais correto comparar todos os conhecimentos em função das suas capacidades para a realização de determinadas tarefas em contextos sociais delineados por lógicas particulares. *Ampliar o cânone da ciência* é, para Santos, abri-la a uma maior participação nas discussões dos/as cidadãos/ãs afetados/as pelas consequências

³⁹ O debate entre autoras sobre as origens da opressão da mulher e da natureza que se encontra em todas as sociedades está bastante articulado. Veja-se a este respeito as referências bibliográficas citadas em Santos, 2004: 27.

⁴⁰ Como em Beck (Beck, 1992). Resulta disto o crescimento da importância da “complexidade” como conceito transversal a diferentes disciplinas e áreas científicas.

das decisões tomadas.⁴¹ Para dar voz, não só aos/às cientistas alternativos/as, mas sobretudo aos/às cidadãos/ãs afetados/as, é importante que estes/as participem, ou pelo menos estejam bem representados/as nos processos de tomadas de decisão. De facto, o regresso da ciência ao mundo da democracia foi imposto sobretudo pelos movimentos políticos de massa que protestaram contra as elevadas emissões de poluentes, os danos causados pela pesca industrial, as monoculturas agrícolas, etc. (Santos, 2004: 63).

Para além do cânone da ciência, a ampliação do cânone da democracia realiza-se na dimensão política. Neste caso, é a emergência de formas de democracia participativa que está a ampliar os cânones tradicionais da representação. Santos e Avritzer (Santos, Avritzer, 2002) refletiram sobre a forma da democracia e identificaram duas variações: a primeira refere-se a uma conceção hegemónica da democracia que corresponde a uma solução elitista (Schumpeter, 1984), à liberal-democracia (Macpherson), ou ainda a um modelo que vincula os cidadãos à ideia de ser indivíduos-produtores (Pateman). Tal extensão da democracia trouxe consigo patologias democráticas, designadamente, a patologia da representação – *ninguém me representa* – e a patologia da participação – *de nada adianta participar*. A segunda refere-se a concepções não-hegemónicas da democracia que colocam ênfase nas novas gramáticas sociais e culturais que promovem a inovação social e institucional (discutidas por Lefort, Castoriadis, Habermas, Lechner, Bóron, Nun, como recorda Santos).⁴² Daí resulta a rutura com tradições estabelecidas e a tentativa de instituição de novas práticas, procedimentos e leis (Castoriadis), ou ainda o estabelecimento do princípio de deliberação societária (Habermas). Assim, a crescente importância do papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural (por exemplo os movimentos pelos direitos humanos e ambientais que se reúnem no Fórum Social Mundial), a inserção de novos/as atores/atrizes na cena política (sobretudo nos países de recente democratização, do Leste Europeu, da América Latina e da África) e

⁴¹ Neste sentido, derrubar barreiras entre cientistas e especialistas, por um lado, e cidadãos comuns, por outro, é, certamente, tarefa difícil, mas não são inéditas as situações em que os próprios cientistas tomam a iniciativa de interrogar criticamente as orientações dominantes. Alguns casos são citados em Santos, 2004: 61-62.

⁴² Alguns casos concretos são reportados no volume Santos, 2002: no Brasil, Avritzer fala do orçamento participativo (OP) onde a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas se realiza através de um novo “procedimentalismo participativo”, um processo de participação ampliada que envolve um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição. No caso da Índia, Heller e Isaac descrevem os Panchayats em Kerala, uma forma de democracia local pela qual foram introduzidas funções e poderes de decisão e deliberação local com vista ao desenvolvimento que definem o destino de 40% do orçamento do Estado.

a introdução do experimentalismo na própria esfera do Estado (como no caso, paradigmático, do Orçamento Participativo ou dos *Panchayats* na Índia) propugnam a transferência de práticas e informações do nível social ao nível administrativo, na defesa de interesses e identidades subalternas.

No entanto, mesmo mantendo um caráter subsidiário, é inegável que existe um confronto acirrado entre os modelos de democracia liberal e de democracia participativa. Isto é evidenciado, em primeiro lugar, pela perda da *demodiversidade*, isto é, o arrefecimento das formas heterogêneas de democracia em função da extensão do modelo de democracia liberal para muitos territórios. No plano da relação entre o local e o global, a democracia liberal tem sido hostil à participação ativa dos/as cidadãos/ãs na vida política nacional, confinando-a ao nível local. Existem também os perigos da perversão e da cooptação, ou seja, a transformação das práticas participativas em sub-culturas da democracia de baixa intensidade (exclusão social, negação das diferenças, burocratização, partidarização, clientelismo, etc.). Entretanto, no plano da relação entre democracia participativa e representativa, segundo Santos e Avritzer, a perspectiva é a de articular a representação com a participação, não apenas ao nível local. O objetivo é recuperar um sistema que perde representatividade complementando-o com formas de participação que ainda não possuem representatividade, como o são as manifestações de rua, os confrontos públicos realizados nos *mass* e *social media*, as pesquisas/sondagens de opinião, o voto no estrangeiro, o voto de ratificação dos acordos sindicais, os referendos/plebiscitos, o sistema de *recall*, as primárias para a escolha dos candidatos. Para isso, é desejável que se construam formas de coexistência e complementaridade que possam fortalecer a democracia, como reforçar a demodiversidade através das práticas democráticas, promover uma articulação contra-hegemônica entre o local e o global e ampliar o experimentalismo democrático. Obviamente, não existe um modelo único ou um conjunto de regras para a ampliação das formas de representação e para o fortalecimento dos canais deliberativos através de formas extensas de participação. Pelo contrário, as experiências realizadas em alguns países demonstram que existem modalidades diferentes através das quais indivíduos, partidos e organizações da sociedade civil viabilizam tentativas de inovação e ampliação democrática. Foi o que aconteceu com a experiência constitucional dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, o *impeachment* popular no Equador, as *Oficinas de Derechos Sociales* em Espanha (Santos e Avritzer: 2002), ou ainda nas *web-*

mobilizações promovidas pelo *Popolo Viola* em Itália, o movimento dos *indignados* em Espanha e Portugal e as revoluções do Norte da África.⁴³

Tanto para a ciência como para a política, segundo Santos, *ampliar o cânone* da relação poder/saber permite dar prioridade à participação comunitária em termos de produção de conhecimento. Envolver os/as cidadãos/ãs na tomada de decisão significa aumentar a qualidade da decisão, resultando esta definida pela consideração simultânea e inseparável de critérios técnicos e critérios políticos, éticos, sociais, culturais e económicos (Santos, 2004: 63). Em suma, a reinvenção da emancipação social passa pela ampliação dos cânones enquanto elemento fundacional do novo paradigma emergente. *Reinventar* e *ampliar* são atitudes epistemológicas que possuem um carácter subsidiário. Reinventar a emancipação significa pensar numa emancipação outra daquela que se tornou o duplo da regulação moderna. No entanto, a nova emancipação parte das mesmas premissas, ou melhor, promessas não cumpridas da modernidade ocidental. Contudo, a ampliação dos cânones sugere que uma participação mais ativa e mais direta dos/as cidadãos/ãs na tomada de decisão (como é o caso das controvérsias científicas) se realize como aprofundamento de uma prática democrática (representativa) que já existe. Aqui reside a originalidade da proposta de Santos, pois se “a modernidade não pode fornecer a solução para excessos e défices por que é responsável, não é menos verdade que só ela permite desejá-la” (Santos, 2000: 70 e ss.). O desenvolvimento científico e o sistema democrático foram conquistas modernas que produziram melhores condições de vida e a promoção dos direitos humanos. Contudo, a ambivalência da modernidade produziu contradições, ruturas e continuidades ao ponto de ser considerada um projeto não acabado (Habermas, 1987). Embora a modernidade nos possa dar o necessário para formular uma solução, não nos dá essa solução. Para o efeito, são evidentes as contradições e mudanças na condição humana que caracterizam a passagem do milénio: grandes modificações dos costumes (a revolução sexual, a afirmação dos direitos civis) ou a emergência de novas agendas políticas (o movimento feminista, a promoção da igualdade racial, da paz, a defesa dos recursos ambientais) (Giddens, 1990). Assistimos ainda à deflagração de fortes instabilidades sociais, simbolicamente inauguradas, no final da década de 1980, pelo movimento da Praça

⁴³ Nestas experiências participativas a grande oportunidade e novidade é representada pela possibilidade efetiva de os participantes exercerem de forma direta o poder da ação política, a tomada de decisão na gestão do bem público. Este é o sentido mais autêntico da participação, o que confere substância ao ato participativo.

Tiananmen e pela queda do Muro de Berlim. A ocorrência destas instabilidades, na análise de Santos, é provocada pelo fim da *equação moderna entre raízes e opções*, isto é, pelo fim do modelo ocidental de construção da identidade e da transformação social. O fim da equação é a marca do nosso tempo.

*O fim da equação moderna entre raízes e opções*⁴⁴

Revolução, progresso e evolução foram movimentos da modernidade europeia tão virados para o futuro que foram capazes de desvalorizar o passado e encarnar no porvir um espaço da vida real dotado de grandes poderes de fulguração e revelação. Por exemplo, com a adesão generalizada à ideia de progresso, o reformismo europeu reforçou-se como modelo de transformação social assente na “coexistência da repetição e da melhoria cuja forma política mais acabada veio a ser o Estado-Providência”.⁴⁵ Este modelo alimentou-se “da discrepância controlada entre experiências atuais e expectativas quanto ao futuro” (Santos, 2006: 48). Nestes termos as expectativas sempre superaram as experiências: a modernidade europeia caracterizou-se por garantir às novas gerações melhores condições de vida em relação às anteriores. Entretanto, tendo consumado a sua vitória histórica contra a aristocracia (com as revoluções inglesas, americana e francesa) e contra o proletariado (com o fim da Guerra Fria), à burguesia não interessa mais que não seja uma repetição do presente, pois o futuro como progresso pode ser perigoso. Por outro lado, para os/as vencidos/as deste processo histórico, os/as subalternos/as do Sul global, não interessa a ideia do futuro como progresso, pois foi sobre a ideia de progresso que se elaborou sua derrota. Além disso, dentre os/as vencidos/as, os/as que residem no mundo ocidental (os setores sociais fragilizados: jovens, mulheres, desempregados, precários, migrantes, aposentados) veem o progressivo desmantelamento do Estado-Providência inverter pela primeira vez a relação entre experiências e expectativas. Para estas pessoas, o futuro parece mais incerto que o já incerto e precário presente. Assim, de forma inédita na modernidade, no séc. XXI, os/as filhos/as estão a ter piores condições de vida do que os/as pais/mães, sendo que “por um lado, o futuro parece vazio de sentido, por outro o passado está tão

⁴⁴ A reflexão de Santos sobre este aspecto é muito densa e articulada, portanto será necessariamente resumida em tópicos que podem resultar pouco claros ao leitor ou à leitora. Para amenizar este desconforto, e referenciar o raciocínio, procuro ser muito preciso na indicação das partes do texto resumidas, tanto entre parêntesis como nas notas que se seguem.

⁴⁵ Sobre o que Santos designa por “mudança social normal” (Santos, 2000: 162-172).

indisponível como sempre. [...] A incapacitação do futuro não abre qualquer espaço para a capacitação do passado”. Por isso, segundo Santos, “não podemos voltar a pensar a transformação social e a emancipação sem reinventarmos o passado” (idem: 48-49).

Não pareça esta ser uma posição conservadora ou nostálgica: a reinvenção do passado que Santos propugna tem como objetivo “restituir-lhe a capacidade de explosão e de redenção”, aproveitar-se da crise pela qual passa atualmente a ideia de progresso “para romper com a teoria modernista da história”.⁴⁶ Com o objetivo de pensar a transformação social e a emancipação reinventando o passado, Santos parte da descrição do carácter dual do pensamento ocidental moderno, baseado numa equação entre *raízes* e *opções*, sobre a qual se sustenta a construção social da identidade e da transformação: o pensamento das raízes é o pensamento de tudo aquilo que é de grande escala, profundo e permanente enquanto o pensamento das opções é o pensamento de tudo aquilo que é de pequena escala, variável e efémero. As raízes aproximam-se do pensamento do passado, as opções do pensamento do futuro; nesta polaridade, parece perfilhar-se um equilíbrio simétrico, mas trata-se de uma ilusão, pois ambos são pensamentos do futuro, orientados e desequilibrados em direção ao futuro. Para dar alguns exemplos, Santos convida a pensar na contraposição entre sociedade medieval (dominada por lógicas de raízes, a religião, a teologia, a tradição ou o *Anciën Regime*) e a sociedade moderna (dominada por lógicas de opções, a Reforma luterana, o Direito Natural, a Ciência ou o Iluminismo). São factos históricos que produziram mudanças na equação, “um jogo de posição” entre raízes e opções que faz com que opções (a ciência, o contrato social – introduzidos na metrópole) se tornem raízes, enquanto as raízes (a religião, o estado de natureza – mantidos nas colónias) se tornam opções. “A razão [a nova ciência, a nova política, a nova religião e a nova arte], transformada em raiz última da vida individual e colectiva, não tem outro fundamento senão criar opções [...]. É uma opção que, ao radicalizar-se, torna possível um imenso campo de opções” (idem, *ibidem*: 52).

Com o Iluminismo, segundo Santos, a equação raízes/opções torna-se o modo hegemónico de pensar a transformação social e o papel das pessoas nessa transformação: a opção torna-se raiz (a novidade passa a tradição, hábito consuetudinário) e a raiz nasce no futuro (a tradição está na consuetudinária novidade). A viagem é a metáfora central deste

⁴⁶ No seu texto, Santos utiliza a imagem do *Angelus Novos* de Paul Klee e a alegoria da história que, com este, faz Benjamin (Santos, 2006: 49).

modo de estar no mundo moderno: representa simbolicamente o progresso e o enriquecimento material ou cultural, e é também o símbolo do perigo, da insegurança e da perda.⁴⁷ Já o *motivo* da viagem é, segundo Santos, “o que melhor revela as discriminações e as desigualdades [racistas, sexistas e classistas] que a equação moderna raízes/opções simultaneamente oculta e procura justificar” (Santos, 2006: 53): a viagem dos/as escravos/as (negros/as, indígenas) contraposta à das pessoas livres, a (não)viagem das mulheres contraposta à dos homens demonstra como as possibilidades abertas pela equação não estão disponíveis para todos (idem, ibidem: 53). Finalmente, a tradução política liberal da equação entre raízes e opções realiza-se no Estado-nação e no direito positivo, “convertidos nas raízes que criam o campo imenso das opções no mercado na sociedade civil. (...) o Estado liberal constitui-se em raiz pela imaginação da nacionalidade homogênea e da cultura nacional (...). Por via dela, o Estado passa a ser o guardião de uma raiz que não existe para além dele” (idem, ibidem: 54-55).

A desestabilização profunda dessa equação é a marca do nosso tempo: no século XXI o fim do aparente equilíbrio moderno entre raízes e opções contribui para fazer deste período uma fase de transição. Estas instabilidades produzem três manifestações de alteração orgânica ou funcional (idem, ibidem: 55-62): a *turbulência das escalas*, isto é, as mudanças ao nível local que produzem efeitos no plano global. Segundo Santos, a violência urbana é paradigmática a este respeito. Um exemplo de janeiro de 2011 (cuja posterioridade temporal à análise que aqui se reporta é elucidativa) é a onda de protestos que implicou a Tunísia, e em seguida todo o Norte de África, após a imolação de Mohamed Bouazizi.⁴⁸ Um caso pessoal (pequena escala) tornou-se um protesto regional (grande escala). A segunda manifestação da desestabilização da equação é a *explosão simultânea das raízes e das opções*. Em resultado desta, assistimos a uma multiplicação infinita das opções (a globalização, enquanto articulação entre sociedade de consumo e sociedade da informação), ao passo em que se afirmam “localismos e territorialização de identidades e singularidades” (o ressurgimento dos povos indígenas ou das identidades étnicas contrapostas às chegadas de imigrantes na Europa) (idem, ibidem: 56-57). A

⁴⁷ “Esta duplicidade faz com que a viagem contenha em si o seu contrário, a ideia de uma posição fixa, a casa” (Santos, 2006: 53): partir de casa para chegar a casa (quem não deseja chegar a um destino aconchegante como a própria casa?).

⁴⁸ Um vendedor ambulante tunisino de 26 anos que se sacrificou num protesto individual contra a falta de emprego e oportunidades para os jovens do seu país.

terceira manifestação da desestabilização é a *trivialização da equação entre raízes e opções*, a banalização da distinção entre passado e futuro com a conseqüente eternização do presente e o sucessivo desaparecimento da nossa capacidade de pensar a transformação social. Segundo Santos, o esvaecimento desta capacidade produz uma sensação de vertigem e, ao mesmo tempo de impotência, de incapacidade de realizar a mudança social (idem, ibidem: 56-57): a simultaneidade, o anonimato e a virtualidade com as quais se propaga o movimento “Occupy” não eliminam a frustração quanto à sua impotência. Apesar de querer representar 99% da população, não consegue afirmar sua vontade contra 1%; assim, os problemas parecem não ter solução.

Sem a distinção entre passado e presente não é possível imaginar a transformação social (idem, ibidem: 75). Para superar a repetição homogênea do presente, uma nova capacidade de indignação deve ocorrer, segundo Santos, a partir de uma nova concepção do passado: não mais o passado neutralizado da concepção modernista (onde apenas se aprende, fatalmente, a confiar no futuro), mas o passado como trágica sucessão de violências e opressões, de abusos e submetimentos, de ódios e sacrifícios. “Recuperar [...] o passado como negatividade, produto da iniciativa humana, e, com base nele, construir interrogações poderosas e tomadas de posição apaixonadas capazes de sentidos inesgotáveis” (idem, ibidem: 76). Esta concepção do passado permite evitar o “desperdício da experiência”, como antecipara Santos (2000). Algumas *imagens desestabilizadoras* da catástrofe humana de milhões de pessoas podem restituir-nos a “capacidade de espanto e de indignação” (Santos, 2006: 75-81) e impedir o desperdício da experiência. As imagens são três e podemos interpretá-las seguindo uma orientação tríplice, epistemológica, metodológica e política. A primeira valoriza a *solidariedade como forma de conhecimento* e revaloriza *o caos como dimensão da solidariedade*; a imagem que “gerará energia para esta valorização é o *sofrimento humano*” (idem, ibidem: 79) A segunda, é o uso da *hermenêutica diatópica*, um “procedimento hermenêutico baseado na ideia de que todas as culturas são incompletas e de que os *topoi*⁴⁹ de uma dada cultura, por mais fortes que

⁴⁹ A palavra grega *tòpoi* indica um lugar, mas tornou-se comum no uso literário para indicar um motivo estilístico, ou um tema, adotado por um gênero literário ou um escola estilística. Pode ser também utilizado como argumentação retórica no tratamento de argumentos (t. da investigação científica), o que acabou por tornar o seu uso baseado no dado estilístico, representativo de uma dada cultura (ao ponto de poder ser usado como sinônimo de “lugar comum”). No uso interpretativo que é feito aqui por Santos, a busca pelo conhecimento do significado da existência é organizada numa dinâmica diatópica, isto é, duplamente tópica, que se estrutura na forma de um diálogo entre dois *tòpoi*. De premissas de argumentação (que por serem “dadas” não podem ser discutidas), a proliferação dos *tòpoi* passa a ser argumento de confronto entre duas

sejam, são tão incompletos quanto a cultura a que pertencem”; aqui, a imagem desestabilizadora é o *epistemicídio* (Santos, 2006: 79). A terceira é procurar um equilíbrio dinâmico entre as teorias da separação e as teorias da união, o que Santos define (com Falck, *apud* Santos, 2006: 80) *human governance*; a imagem desestabilizadora é o *apartheid global*. Estas orientações e imagens remetem para a ideia de um reconhecimento das diferenças que se realize a par da luta por condições económicas, sociais e políticas que garantem a igualdade na diferença. O que ocorre é que “nas condições do capitalismo global em que vivemos não há reconhecimento efetivo da diferença (racial, sexual, étnica, religiosa, etc.) sem redistribuição social” (idem, *ibidem*: 35). Para esta tarefa, contudo, não são poucos ou de pouca relevância os desafios que Santos identifica: o primeiro desafio é “pensar a emancipação social sem uma teoria geral da emancipação social” (idem, *ibidem*: 38-40), repensar o conceito de “emancipação social” significa integrar as novas “propostas emancipatórias de transformação social formuladas pelos diferentes movimentos e organizações que compõem a globalização contra-hegemónica”.⁵⁰ O segundo desafio diz respeito à cultura e à filosofia política ocidentais: sem dúvida, alguns elementos da cultura política europeia constituem um património cultural e político mundial (os direitos humanos, o secularismo, a cidadania, o Estado, a sociedade civil, a esfera pública, a igualdade perante a lei, etc.). Contudo, entre a teoria e a prática nem sempre estes conceitos foram concretizados e, na experiência colonial, foram mesmo “aplicados para destruir culturas políticas alternativas. Mas a verdade é que também foram usados para resistir contra o colonialismo e outras formas de opressão” (idem, *ibidem*: 39). Para regular a investigação e a prática neste domínio, Santos sugere que “se dê igual peso à ideia de indispensabilidade e à ideia de inadequação, ou seja, de incompletude destas ideias” (idem, *ibidem*: 39).⁵¹ O terceiro desafio “consiste em saber como maximizar a interculturalidade sem subscrever o relativismo cultural e epistemológico”, isto é, tentar construir “uma

culturas. Em estudo clássico sobre a cultura política italiana, Tullio-Altan define o *tòpos* (o território) como um dos 5 elementos constitutivos da identidade nacional, ao lado de *epos* (épica histórica), *ethos* (a personalidade do Estado), *logos* (a linguagem nacional) e o *genos* (o povo) (Tullio-Altan, 1995: 181).

⁵⁰ Para substituir uma teoria geral da emancipação social, Santos propõe um procedimento de tradução entre os diversos projetos de emancipação social: “o trabalho de tradução visa transformar a incomensurabilidade em diferença, uma diferença que torne possível a inteligibilidade recíproca entre os diferentes projetos de emancipação social sem que nenhum possa subordinar em geral ou absorver qualquer outro (Santos, 2006: 38).

⁵¹ Há ainda, por terem sido submetidas a trabalho crítico, formulações contrastantes, hegemónicas e contra-hegemónicas, “sendo estas últimas frequentemente parte integrante de projetos emancipatórios, pós-coloniais ou anticapitalistas originários do Sul” global.

posição ética e política sem fundá-la em nenhum princípio absoluto” (idem, ibidem: 39), como a natureza humana ou o progresso. Por outro lado, na prática da emancipação, o relativismo “torna impossível qualquer relação entre conhecimento e sentido de transformação social. Se tudo vale e vale igualmente como conhecimento, todos os projetos de transformação social são igualmente válidos ou, o que é o mesmo, são igualmente inválidos” (idem, ibidem: 39). O quarto e último desafio lança a pergunta: é possível dar sentido às lutas ideais sem dar sentido à história? É possível pensar a emancipação social fora de conceitos como progresso, desenvolvimento, modernização? Os pós-colonialismos promoveram críticas radicais ao historicismo (isto é, na monocultura do tempo linear) e conseguiram questionar a conceção dos estádios de desenvolvimento pelo facto de esta não explicar as razões de os países “mais desenvolvidos” terem conseguido tal grau de desenvolvimento sem ter precisado de confrontar-se com outros mais desenvolvidos que eles.⁵² A crítica ao historicismo permite formular “múltiplas narrativas de emancipação social” e, critérios éticos e políticos que podem resultar de uma “conversa da humanidade” (idem, ibidem: 40).

Conclusão

Para Boaventura de Sousa Santos, a necessidade de se indignar para mudar a condição do nosso tempo é uma tarefa urgente, pois os dramas provocados pelo excesso de regulação e o colapso da emancipação (com a consequente recodificação das formas de conhecimento) são avassaladores para grande parte da população do planeta e para o planeta em si. Além disso, a inapelável neutralização do passado e a cega valorização do futuro produzem ilusões e consequências no plano epistemológico e social: na dimensão do conhecimento, geram a falsa imagem de um vetusto e tenebroso caos solidário pré-moderno, aniquilado pela fúlgida e promissora ordem colonial moderna. Na vida real, promovem a neutralização das classes perigosas, os/as trabalhadores/as, as mulheres, as minorias (e por vezes maiorias) étnicas, raciais e sexuais: “cada um deles a seu modo considerado perigoso precisamente porque representa o caos e a solidariedade contra os quais é preciso lutar em nome da ordem e do colonialismo” (Santos, 2006: 79).

⁵² Para além disso, o historicismo “tornou impossível pensar que os países menos desenvolvidos sejam mais desenvolvidos que os desenvolvidos em algumas características específicas. Estas são sempre interpretadas em função do estádio geral de desenvolvimento em que a sociedade se encontra” (Santos, 2006: 39).

Todavia, para Santos, enquanto permanecer o *pensamento abissal*,⁵³ a separação entre *nós e eles/elas*, entre *eu e o/a outro/a*, não podem ocorrer mudanças paradigmáticas. Emancipar-se é, para a humanidade, libertar-se do pensamento abissal. Por isso, a reinvenção da emancipação social e a criação de subjetividades que promovam ações transformadoras são dinâmicas que dependem da capacidade de formular novas alternativas. A partir dessa condição, Santos concentra-se na busca por uma nova cultura política capaz de posicionar a luta pelo princípio da igualdade ao lado da luta pelo princípio do reconhecimento da diferença. Nesta luta, o controle democrático do Estado parece girar em torno do embate entre matrizes institucionais com o fim último da *governança*, sejam estas oriundas de culturas neoliberais ou contra-hegemônicas. A experimentação de novas soluções institucionais representa um horizonte onde é possível prosseguir rumo aos objetivos emancipatórios. No entanto, um dos maiores obstáculos à criação destes espaços no contexto ocidental é hoje a ocultação da herança colonial, a violência matricial imposta pela modernidade. Segundo Santos, esta violência nunca foi incluída “na auto-representação da modernidade ocidental porque o colonialismo foi concebido como missão civilizadora” e portanto inseriu-se no “marco historicista ocidental nos termos do qual o desenvolvimento europeu apontava o caminho ao resto do mundo, um historicismo que envolve tanto a teoria política liberal como o marxismo” (idem, *ibidem*: 25). A “exclusão da exterioridade colonial” (o “outro”, o não europeu) da estrutura constitutiva da modernidade europeia, isto é, “do círculo da dialética regulação/emancipação, codeterminou o fracasso desta” (idem, *ibidem*: 259). A identificação de um outro, a sua exploração colonial e domesticação social foi, para Santos, uma operação que levou à falência do projeto moderno.

Em consequência disso, as sociedades modernas ocidentais vivem de uma dupla contradição: no plano geral, a contradição entre princípios que são tidos como universais, mas que permanecem confinados na sua vigência às sociedades metropolitanas; naquele particular, entre “os princípios de emancipação, que continuaram a apontar para a igualdade e a inclusão social e os princípios da regulação, que passaram a gerir os

⁵³ A ideia de *pensamento abissal* é elaborada por Boaventura de Sousa Santos, que o identifica como um sistema de distinções visíveis e invisíveis que divide a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o universo “do outro lado da linha”. A divisão faz “o outro lado da linha” desaparecer enquanto realidade, tornando-a inexistente, e é mesmo produzido como inexistente. Assim, o que é produzido como inexistente é excluído totalmente por permanecer exterior à conceção do/a outro/a. A característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da copresença dos dois lados da linha.

processos de desigualdade e de exclusão produzidos pelo próprio desenvolvimento capitalista” (Santos, 2006: 260). A Tabela abaixo ilustra este segundo contraste:

Tabela 4: Tensões constitutivas das sociedades modernas ocidentais

<i>princípios regulatórios</i> (<i>gestão</i>)		<i>princípios emancipatórios</i> (<i>objetivos</i>)
desigualdade exclusão social	↔	<i>igualdade</i> <i>inclusão social</i>

Fonte: Santos, 2006: 260

Na sua teoria sobre a “transição paradigmática”, Boaventura de Sousa Santos considera que esta tensão entre princípios regulatórios e emancipatórios da modernidade define o embate moderno entre gestão da desigualdade e da exclusão social, de um lado, e busca por igualdade e inclusão social, do outro. Esta contraposição é considerada pelo autor português, ao mesmo tempo, fundacional e demolidora do projeto ocidental moderno porque traz consigo, dissimulada, a herança cultural colonial que garantiu outrora a sua afirmação e determina hoje a sua decadência.

Nos três capítulos que apresento a seguir, procuro aplicar esta reflexão ao debate sobre as migrações internacionais na Europa, pois creio que este fenómeno contemporâneo, as suas razões, corolários e consequências em termos de políticas migratórias, evidencia dramaticamente o colapso do paradigma moderno que as inspira. Apropriando-me da teoria de Boaventura de Sousa Santos, procuro descrever os elementos subparadigmáticos da modernidade nos conceitos instrumentais que identificam, descrevem e classificam a forma moderna de lidar com a migração internacional.

Para o efeito, defendo que os conceitos de *integração*, *representação e desenvolvimento* são subprincípios da regulação moderna, traduzidos em formas de conhecimento subparadigmáticas, que se tornaram *modelos hegemónicos* das políticas migratórias europeias e que, por essa razão, vivem uma crise profunda e inelutável. Cada um destes conceitos expressa diferenças de potencial em relação aos subprincípios da emancipação moderna, que designo por *intercultural*, *participação* e *experimentação sustentável*. Estes, traduzidos em formas de conhecimento subparadigmáticas, tornaram-se *práticas contra-hegemónicas* no plano das políticas públicas comunitárias porque

representam a emergência de um paradigma alternativo aos modelos hegemônicos modernos. Resumo esta convicção na Tabela abaixo.

Tabela 5: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre migrações internacionais

Estruturação do projeto da modernidade ocidental – Reflexos nas políticas migratórias europeias –	
<i>princípios da modernidade (formas de conhecimento)</i>	<i>subprincípios da modernidade (condição nas políticas migratórias)</i>
regulatórios (conhecimento-regulação)	integração – representação – desenvolvimento (modelos hegemônicos)
<i>emancipatórios (conhecimento-emancipação)</i>	<i>intercultural – participação – experimentação (práticas contra-hegemônicas)</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2000: 29-36

Sendo assim, na passagem da condição paradigmática da modernidade para a condição subparadigmática das políticas migratórias europeias, a tensão entre conhecimento-regulação e conhecimento-emancipação expressa os seguintes pares teórico-dinâmicos: *integração*<->*intercultural*, *representação*<->*participação*, *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes*<->*experimentação-com-os/as-migrantes*. A Tabela abaixo ilustra estas tensões modernas no âmbito da migração internacional.

Tabela 6: Tensões constitutivas da modernidade ocidental na dimensão migratória

princípios regulatórios <i>desigualdade e exclusão social (gestão)</i>		princípios emancipatórios <i>igualdade e inclusão social (objetivos)</i>
integração	↔	<i>intercultural</i>
representação	↔	<i>participação</i>
desenvolvimento-sem-os/as-migrantes	↔	<i>experimentação-com-os/as-migrantes</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 259-260

Da mesma maneira, para o efeito da vinculação entre modernidade e capitalismo, a regulação absorveu a emancipação e, em função do processo de recodificação, o conhecimento-emancipação tornou-se o duplo do conhecimento-regulação.

Qual é a repercussão do processo de recodificação moderna na forma com a qual a modernidade enfrentou os desafios colocados pelo fenómeno das migrações internacionais?⁵⁴ Este processo repercutiu sobre os pares teórico-dinâmicos integração-intercultural, representação-participação e desenvolvimento-experimentação nas formas que discutirei, respetivamente, nos capítulos dois, três e quatro. O objetivo desta discussão é dúplice: de um lado, ilustrar o processo de criação de modelos hegemónicos nas políticas migratórias comunitárias, denunciando a sua crise inelutável, enquanto modelos subparadigmáticos da modernidade; do outro, evidenciar como desta crise estamos a passar para uma fase de transição pós-moderna, que leva à emergência de um novo paradigma. Persigo estes objetivos, respectivamente, formulando perguntas simples que procuram identificar as relações fundamentais entre os elementos que enformam as tensões e reproduzindo, em cada um dos capítulos, o movimento transitório em três etapas: a primeira, paradigmática; a segunda transitória; a terceira emergente. Concluo cada secção detalhando a forma como o processo de recodificação se repercutiu sobre os pares teórico-dinâmicos.

⁵⁴ Antonio Gramsci (1975) notara como muitos intelectuais europeus emigravam mundo afora, classificando as suas atividades de *cosmopolitismo prático*; particularmente, Gramsci referia-se ao caso da migração de intelectuais italianos, muitas vezes técnicos da administração pública formados na tradição do direito romano e na própria Cúria, em Roma, que prestavam os seus serviços nas cortes europeias e nas colónias, desde a Idade Média até à modernidade.

Capítulo 2 | Visões da migração internacional na transição paradigmática: os pilares das integrações e das interculturais

Organizo este capítulo em torno da tensão entre integrações e interculturais, formulando-os no plural enquanto pilares da forma moderna de lidar com a dimensão poliédrica das migrações internacionais na Europa, tanto do ponto de vista epistemológico como social, isto é, na definição de políticas públicas. Nesse sentido, considero que ao pilar das integrações corresponde a expressão hegemónica dos princípios da regulação moderna e ao pilar das interculturais a expressão contra-hegemónica da emancipação moderna.⁵⁵ Resumo esta convicção na Tabela abaixo.

Tabela 7: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre integrações e interculturais nas migrações internacionais na Europa

<i>princípios da modernidade (formas de conhecimento)</i>	<i>subprincípios da modernidade (condição nas políticas migratórias)</i>
regulatórios (conhecimento-regulação)	integrações (modelos hegemónicos)
<i>emancipatórios (conhecimento-emancipação)</i>	<i>interculturais (práticas contra-hegemónicas)</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 29-43.

Do ponto de vista teórico, defino a tensão entre o paradigma dominante *integrações dos/as migrantes* e o paradigma emergente *interculturais migrantes* como uma época de transição, de mudança intermediária, que identifiquei como sendo um período de “transição paradigmática”. Descrevo também a tensão teórica enquanto diferença de potencial entre formas de conhecimento regulatórias (integrativas) e emancipatórias (interculturais).⁵⁶ Neste sistema, o conhecimento-regulação (dominante na modernidade)

⁵⁵ Aproprio-me, neste capítulo e nos próximos dois, da teoria formulada por Santos, ilustrada no capítulo um.

⁵⁶ Sabemos que no projeto da modernidade, do ponto de vista epistemológico, as formas de conhecimento-regulação e de conhecimento-emancipação se produzem numa trajetória que vai de um ponto A, designado por ignorância (respetivamente, o caos e o colonialismo, que representam o passado), para um ponto B,

estabeleceu “um princípio de ordem sobre as coisas e sobre os outros”. Contrariamente, na forma de conhecimento-emancipação (desacreditada na modernidade), “conhecer, é reconhecer, é (...) elevar o outro da condição de objeto à condição de sujeito” (Santos, 2006: 29 e ss.). Do ponto de vista empírico, defino a tensão entre o pilar das integrações e o das interculturais enquanto confronto entre políticas públicas concebidas, planejadas, realizadas e avaliadas num dado sistema social. Descrevo a tensão real enquanto diferença de potencial entre políticas públicas, num caso regulatórias (integrativas) e noutra emancipatórias (interculturais). Para verificar empiricamente a sua implementação na sociedade formulo a primeira pergunta simples: *que relação existe entre integração e conflito social?*

Resumo as formas de conhecimento nesta faceta da modernidade na Tabela abaixo, onde acrescento a conceção do outro que as caracteriza, o tipo de políticas públicas que produzem e a pergunta simples que permite sua contextualização e sucessiva verificação empírica.

Tabela 8: Tensão subparadigmática no pilar das integrações e interculturais

<i>formas de conhecimento</i>	<i>conceção do outro</i>	<i>políticas públicas</i>
regulatória (dominante)	objeto	integrativas
↓	↓	↓
<i>emancipatória (desacreditada)</i>	<i>sujeito</i>	<i>interculturais</i>
<i>Que relação existe entre integração e conflito social?</i>		

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 259-260.

Aparentemente, a pergunta não faz sentido, ou indica somente um, que os termos são opostos e se contrapõem: onde há integração não há conflito e vice-versa. No entanto, estas duas dinâmicas são só aparentemente contrárias, como demonstrarei no final do capítulo, pois o processo de recodificação que atuou na modernidade inverteu os objetivos de coesão social das políticas de integração, provocando desigualdade social. Para chegar a esta conclusão, contudo, preciso de previamente contextualizar a pergunta no quadro do

designado por conhecimento (respetivamente, a ordem e a solidariedade, que representam o futuro) (Santos, 2006: 29 e ss.).

debate europeu sobre o assunto,⁵⁷ fornecendo ao leitor e à leitora informações úteis para que possam por si próprios/as preencher de conteúdos as palavras que a compõem. Faço-o, a seguir, a partir da análise da política europeia de integração, nomeadamente, da “Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros”. Ao analisar o documento que aborda e programa as políticas públicas para a integração dos/as migrantes internacionais adotado pela Comissão Europeia em 2005, identifiquei alguns dos debates teóricos que, a meu ver, a ele subjazem.

Na tentativa de realizar um estudo de arqueologia *epistémica*, para trazer à luz as supostas referências teóricas desse documento de programação de políticas, na primeira parte deste capítulo revejo parte da literatura analisada sobre o paradigma moderno que domina o conceito de “integração” dos/as migrantes na Europa. Na segunda parte, reporto fragmentos do debate sobre o que considero ser o principal indicador de crise e transição do paradigma dominante, o processo de transnacionalização da esfera pública. Na terceira parte faço uma rápida referência à emergência de práticas de tradução intercultural, consideradas como respostas à crise do paradigma dominante. Com êxito, na secção conclusiva a pergunta formulada há pouco ganhará sentido, isto é, ficarão claras as razões e os limites epistemológicos entre os quais se posiciona. A resposta que darei, no entanto, limitar-se-á à dimensão teórica, permanecendo a empírica condicionada à apresentação, análise e verificação dos dados recolhidos no terreno (que será feita nos capítulos centrais do texto).

Nesse sentido, começo com a revisão da literatura à luz da epistemologia da visão, isto é, numa perspetiva *intercultural* que procura identificar formas de conhecimento-regulação e formas de conhecimento-emancipação na dimensão migratória. Sabemos que as primeiras existem e conhecem criando ordem, mas queremos descobrir se, mesmo nas políticas migratórias europeias, é possível agir criando solidariedade, isto é, reconhecer o “outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade” (Santos, 2000: 228).

⁵⁷ Isto não significa que não recorra a referências teóricas de autores e autoras não europeus/ias; apenas quero sublinhar os limites deste trabalho, que tem sido realizado dentro do conhecimento de estudos de casos ocorridos em Portugal e Itália, isto é, no contexto da União Europeia.

O paradigma dominante: a “integração” dos/as migrantes internacionais

O paradigma que domina a discussão teórica sobre “integração dos/as migrantes” na Europa, e a consequente adoção de medidas concretas de políticas públicas, reconduz à necessidade de os/as migrantes internacionais *serem integrados* ou de *se integrarem nas sociedades de acolhimento*.

Por esta razão, na Europa desenvolve-se um sem número de ações, desde a investigação científica até à intervenção concreta, em torno da definição dos *conceitos de integração*, tanto ao nível comunitário como nacional e local. Neste sentido, a Comissão Europeia dotou-se de um instrumento de política comunitária para a integração dos migrantes internacionais chamado *Agenda Comum para a Integração*. A primeira adoção da *Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a Integração de Nacionais de Países Terceiros na União Europeia* (UE)⁵⁸ é de 2005.⁵⁹ Em 2011, a Comissão adotou uma nova *Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros*.⁶⁰ Voltarei a falar da Agenda de 2011, mas por enquanto quero concentrar-me numa análise mais pormenorizada dos *princípios básicos comuns* (PBC) da política de integração dos/as imigrantes na União Europeia definidos em 2005 pois, a meu ver, muito bem reproduzem o paradigma dominante ocidental sobre “integração” dos/as migrantes. O documento estabelece onze PBC das políticas de integração da UE,⁶¹ que resumem eficazmente a axiologia da Agenda de 2005. Sintetizo-os em três *conceitos-chave* e três *condições*

⁵⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - *Agenda Comum para a Integração - Enquadramento para a Integração de Nacionais de Países Terceiros na União Europeia* (COM/2005/0389). Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁵⁹ Notar-se-á que o uso da expressão “nacionais de países terceiros” demonstra um cuidado na eliminação da palavra “extra-comunitário”. O documento entende “por nacionais de países terceiros” os/as migrantes que vêm de países de fora da UE que não possuem a nacionalidade de um país membro. Este grupo inclui tanto as pessoas nascidas num país extra-UE como as pessoas nascidas na UE, mas que não possuem a nacionalidade de um Estado-Membro.

⁶⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - *Agenda europeia para a integração dos/as nacionais de países terceiros* (SEC(2011) 957). Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu>.

⁶¹ São nove princípios e duas vertentes de aplicação dos princípios que recomendam a transversalidade das políticas de “integração” e a necessidade da sua constante avaliação. A partir deste estímulo ao uso de “indicadores de integração”, foram empreendidas medições neste sentido em todos os Estados-Membros. Em 2011, o Eurobarómetro realizou a primeira medição. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Europa.eu em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf.

essenciais:⁶² os primeiros referem a essência da “integração”, que (a) é um processo dinâmico e bidirecional, (b) precisa de uma atitude de adaptação mútua e (c) do respeito dos/as imigrantes pelos valores fundamentais da UE. As condições essenciais para sua realização são (a) o trabalho, como “elemento essencial no processo de integração”, (b) o “conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento”, considerado “indispensável para a integração”,⁶³ e (c) “o diálogo intercultural, a formação sobre imigração e culturas imigrantes [...] e as interações entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros”, tidos como mecanismos fundamentais da integração.⁶⁴ Resumo os conceitos-chave e as condições essenciais da Agenda europeia para a integração na Tabela seguinte e passo a designar conceitos e condições como *Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais*.

Tabela 9: Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais

<i>conceitos-chave da “Integração”</i>	<i>condições-essenciais para a “Integração”</i>
a. processo dinâmico e bidirecional	a. trabalho
b. adaptação mútua	b. conhecimento da língua
c. respeito pelos valores fundamentais da UE	c. diálogo intercultural

Fonte: Elaboração do autor a partir da *Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a Integração de Nacionais de Países Terceiros na União Europeia de 2005*

Chamo *paradigmático* a este Modelo pois, a meu ver, ele resume o pilar hegemónico moderno que define a “integração” dos/as migrantes na Europa. Para justificar esta designação, procuro identificar as referências teóricas a partir das quais este modelo poderá ter sido definido, pois nos documentos referentes à adoção da Agenda, não existem

⁶² A identificação de *conceitos-chave* e *condições-essenciais* para que se realize a “integração” é uma interpretação que livremente faço, a partir da leitura da Agenda de 2005 e da confirmação obtida na leitura da Agenda de 2011.

⁶³ É significativo que a Agenda não preveja que tais conhecimentos devam ser assegurados, mas que deva ser “proporcionada a possibilidade [aos nacionais de países terceiros] de adquiri-los”.

⁶⁴ No que respeita à participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de “integração”, a Agenda informa apenas que “apoia a sua integração”. Da leitura do documento, infere-se assim que a participação não é considerada uma condição indispensável para a “integração”. A ausência de uma centralidade nas políticas de participação será recuperada na discussão sobre a Agenda de 2011.

referências bibliográficas.⁶⁵ Para tal, tentarei enquadrar o Modelo no âmbito de alguns debates teóricos que, no século XX, interessaram a sociologia ocidental e que, enquanto tais, estão inscritos no álveo do pensamento ocidental moderno.⁶⁶ No final de cada reconstrução, identifico para cada debate uma palavra-chave, ou um conceito-chave, e uma referência epistemológica. Em seguida, aplico as teorias revistas ao Modelo.

Parto do conceito-chave de “integração” enquanto processo dinâmico e bidirecional para reconstruir a primeira referência do substrato teórico do Modelo. Identifico, para isso, a *conceção sistémica* discutida na Teoria Sistémica, dentro dos princípios do estrutural-funcionalismo e passo a ilustrar o seu conteúdo. No legado epistémico do funcionalismo durkheimiano e da sociologia weberiana, incluindo as suas vertentes antropológicas protagonizadas por Mauss, Malinowski e Radcliffe-Brown, o principal expoente desta corrente sociológica é considerado o norte-americano Talcott Parsons (1902-1979) (Quintaneiro e Oliveira, 2002). A partir do dilema hobesiano da ordem, Parsons procura compreender a relação indivíduo-sociedade, através de uma teoria geral da evolução da ação humana. O interesse individual, segundo Parsons, é racionalmente orientado e explica a ação social. A partir disso ele realiza uma leitura convergente das teorias elaboradas por Weber, Durkheim e Pareto no que diz respeito a relação entre ação e estrutura social. O seu objetivo é definir o quadro de regras que movem o indivíduo e a sua conduta. Nestas condições, Parsons elabora a teoria do sistema da ação: um sistema geral composto por Elementos Constitutivos da Ação (o *eu*, o *meio*, os *fins*, etc.), subdividido em subsistemas (de *ação*, de *orientação*, de *significados*, etc.), onde a ação do indivíduo se realiza dentro de uma estrutura social regida por normas e valores que estabelecem limites ou que estimulam condutas específicas. Para facilitar a ilustração, imaginamos por exemplo um jovem imigrante brasileiro a estudar na Europa, e mais precisamente em Portugal. Segundo Parsons, o esquema de execução dos imperativos

⁶⁵ São reportadas apenas informações sobre o percurso legislativo da sua adoção, que remonta ao pedido formulado em 2002 pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos (JAI) de estabelecimento de pontos de contacto nacionais (PCN) para a “integração”. Em sucessiva decisão, o Conselho Europeu de Junho de 2003 convidou a Comissão a apresentar relatórios anuais em matéria de migração e “integração”. Em Novembro de 2004, foi publicada a primeira edição do *Manual sobre a Integração* para os/as utilizadores/as e os /as responsáveis políticos/as escrito por Jan Niessen e Yongmi Schibel do Grupo de Política de Migração (GPM), em nome da Comissão Europeia (Direcção-Geral para a Justiça, Liberdade e Segurança).

⁶⁶ Neste, como nos parágrafos seguintes, a escolha das autoras que me parecem ter inspirado a definição do(s) Modelo(s) baseia-se numa avaliação pessoal sustentada por um trabalho de identificação de palavras-chave comuns.

funcionais, conhecido como *AGIL*,⁶⁷ garante o equilíbrio do sistema por meio de ajustes integrativos (da mesma forma em que funciona um sistema biológico). Isto leva-nos a crer que, para usar a nossa exemplificação, é provável que o imigrante brasileiro tente agir de acordo com imperativos funcionais, a saber: *adaptar-se-á* ao sistema comportamental que reconhece como português, passando a utilizar os hábitos culturais, a língua, a alimentação do país; *realizará os seus objetivos*, para se afirmar como sujeito capaz de realizar as funções previstas, isto é, supostamente estudará e obterá bons resultados académicos; *integrar-se-á*, estabelecendo relações sociais diretas e indiretas com pessoas do seu ambiente de estudo; *manterá o padrão*, mesmo não abandonando a sua identidade brasileira, passará obrigatoriamente a utilizar o sistema cultural local, constituído por padrões simbólicos de orientação (valores, normas, etc.). Como é evidente, em Parsons, a manutenção do sistema social requer a coordenação das ações dos indivíduos a fim de garantir a satisfação dos objetivos coletivos, evitar conflitos e possibilitar a colaboração para o alcance de metas. A iniciativa do indivíduo (*ego*), a sua relação com o outro (*alter*), o seu livre arbítrio como ator e a partilha dos valores normativos permitem a solução dos conflitos sociais, mas anulam o interesse pela sua emancipação. O estudante brasileiro (mas isto vale para qualquer indivíduo) deverá associar-se aos valores europeus, aos nacionais e do território onde vive, mesmo que não os compartilhe como próprios. No entanto, mesmo sentindo-se estrangeiro, poderá dizer-se integrado num país que entende, mas não compreende. Em Parsons, a prioridade é o indivíduo estar integrado na ordem social e não criar turbulências para o equilíbrio do sistema.

Identifiquei a primeira referência teórica do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais na Teoria Sistémica e destaco como palavra/conceito-chave a *conceção sistémica da integração*.

Considero o segundo e o terceiro conceitos-chave do Modelo de integração na Europa o facto de este pressupor uma atitude de “adaptação mútua” entre nacionais de países membros e “nacionais de países terceiros”, mas, paradoxalmente, exigir somente destes últimos o respeito pelos valores fundamentais da UE (enquanto aos/às cidadãos/ãs da UE não se pede que respeitem os valores fundamentais dos/as outros/as cidadãos/ãs). Para reconstruir esta segunda e a terceira referências, identifico a *imagem social do/a*

⁶⁷ Acrónimo de *Adaptation* – adaptação; *Goal Attainment* – realização de objetivos; *Integration* – integração; *Latency* – manutenção de padrão (a tradução é das autoras).

estrangeiro/a, discutida pela Sociologia Interpretativa dentro dos princípios do antipositivismo. Neste quadro teórico, o sociólogo neokantiano Georg Simmel (1858-1918), considerado um dos fundadores da corrente antipositivista nas ciências sociais (Tabboni, 1990), centra-se na natureza contraditória da relação entre estrangeiros/as e sociedade de chegada para explicar a compreensão da diversidade. Na sociedade europeia observada por Simmel, os/as estrangeiros/as produzem uma reação quase sempre hostil nos países de chegada. Para exemplificar, forçamos instrumentalmente a imaginação para pensar, não sem riscos de banalização, o *idealtyp* do estudante brasileiro, situando-o mais precisamente no seu novo ambiente de chegada, a cidade de Coimbra, sede da famosa Universidade onde escolheu estudar na Europa.⁶⁸ Em que condições poderia ele ser marginalizado como indivíduo *diferente*? Não, segundo Simmel, quando estivesse a ocupar posições sociais marginais, isto é, suponhamos, quando circulasse na noite da Almedina, entre outros/as brasileiros/as. Mas seria se frequentasse ambientes tradicionais portugueses, mesmo se o fizesse de forma débil e instrumental. Imaginamo-lo, por exemplo, a negociar compras entre as bancas do Mercado Municipal D. Pedro V: neste caso, seria facilmente identificado como alheio à cultura e às tradições locais. Para Simmel, o/a estrangeiro/a vive a condição paradoxal de quem é ao mesmo tempo próximo/a e distante, excluído/a e incluído/a: circula livremente em algumas partes e horas na cidade, mas é olhado/a com estranheza se o fizer noutras. Ao ocupar uma posição marginal e ativa (pois promove a mudança social, desempenha funções económicas), o/a estrangeiro/a de Simmel é simultaneamente integrado/a e excluído/a, entra e sai livremente do sistema social, sem provocar grandes turbulências, como terá sido no conceito de rigidez sistémica de Parsons.

A relação ambivalente com a sociedade de chegada, a condição simultânea de marginalização e “integração”, recorre frequentemente na sociologia ocidental, não apenas para ilustrar os casos migratórios. Outros autores como Elias, Merton, Park, Schutz e Sombart utilizam-na para compreender os fenómenos de marginalização e exclusão que

⁶⁸ O uso de tipos ideais é certamente desaconselhado nos estudos migratórios. Para o efeito, este cuidado foi mantido em todo o decurso da investigação e da redação da tese. Entretanto, peço licença para usar esta simplificação, com o único objetivo de tornar mais compreensível e fluída a leitura desta parte teórica que, de outra maneira, resultaria demasiado densa e abstrata. Sinto-me facilitado na tarefa de descrever um tipo ideal como este, não apenas pelo meu próprio estatuto de estudante estrangeiro em Coimbra, mas por ter convivido constantemente com colegas estudantes de nacionalidade brasileira ao longo do curso. Junto a alguns, ademais, realizei rápidas incursões sociológicas sobre as dinâmicas dos/as estudantes estrangeiros/as em Coimbra, enquanto migrantes qualificados/as. Foi o caso do trabalho realizado por Geraldo Adriano Campos (Campos, Geraldo Adriano Godoy de Lima, 2011: 16).

acontecem contra os que Simmel chama "inimigos internos". Os/as pobres, os/as criminosos/as, os/as doentes são apenas algumas das condições em que os sentimentos de proximidade e diversidade são polarizados nas relações entre pessoas de diferentes culturas, entre maioria e minoria, conformistas e desviantes. Nas extremidades de uma linha gradativa contínua, encontram-se sempre duas tipologias de pessoas: uma que pertence à sociedade, pois é socialmente “integrada”, e outra alienígena em todas as suas formas, independente de sua origem étnica.⁶⁹ Por esta razão, na construção paradigmática do pensamento moderno, o estranho representa a transformação social, personifica a mudança que a sua presença origina e é então visto com fascínio e medo;⁷⁰ provoca atitudes contrastantes que parecem procurar inovação e continuidade, conflito e harmonia, proximidade e distância, sempre misturadas entre si (e nunca isoladas), entre polaridades opostas, por onde oscila o processo de “integração” cultural.⁷¹ Para Robert Ezra Park (1864-1944), por exemplo, o/a estrangeiro/a é o/a homem/mulher marginal, autodividido/a que vive à beira de duas culturas, muito perspicaz e muito infeliz, profundo/a e instável (Park, 1950: xxii, 403). Por conseguinte, a atitude que o grupo humano assume para com o/a estrangeiro/a é a mesma atitude que mantém para a mudança social (Tabboni, 1990): o medo é, em boa medida, medo da novidade, mas também é o fascínio e desejo por ela. Em suma, a presença de estranhos/as ao nosso lado provoca reações que variam de acordo com o nosso estatuto e a nossa condição social, pois obriga-nos ao confronto com reminiscências infantis, com a negação do incógnito, com a tendência a fecharmo-nos, a representarmos-nos a nós mesmos como modelo forçado de civilização universal, ao qual todos devem adaptar-se e cumprir. Ou, ao contrário, sugestionam-nos com os desafios e as

⁶⁹ A este respeito consultei também “Com’è possibile la società?” em Mongardini (1976).

⁷⁰ Numa sociedade pode prevalecer o fascínio sobre o medo, ou vice-versa. Não é este o espaço para aprofundar os aspetos ligados à psicologia, social ou do indivíduo. No entanto, permito-me fazer uma rápida referência ao processo que subjaz à reação da criança frente ao desconhecido, que a meu ver pode relacionar-se com a reação do senso comum ao estrangeiro tão presente na sociedade ocidental. Segundo a psicanalista húngara Margareth Schoenberger Mahler, que desenvolveu a *Separation-Individuation theory of child development*, pode haver uma relação entre um decurso mais ou menos satisfatório da fase simbiótica da relação entre a criança e a mãe e o prevaletimento do medo ou do fascínio para com o desconhecido. Segundo Mahler e outros, no processo de individuação-separação que ocorre no primeiro ano de vida entre criança e mãe, a relação com o estranho parece estar ligada à obtenção de uma relação de confiança: quando prevalece uma expectativa confiante, os elementos dominantes da exploração são a curiosidade e a surpresa. Ao contrário, quando a confiança básica não está suficientemente presente, pode ocorrer angústia em relação ao estranho. Esta angústia pode eventualmente interferir transitoriamente com o comportamento exploratório gratificante (Schoenberger Mahler, 1978: 92).

⁷¹ Estas polaridades reproduzem o carácter dicotómico do pensamento ocidental moderno.

vantagens da descoberta, com a vontade de conhecer, de conquistar, de olhar para além do horizonte.⁷²

Identifiquei a segunda e a terceira referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais na Sociologia Interpretativa e destaco como conceito-chave a *imagem social do estrangeiro*.

O quarto elemento que compõe as bases do Modelo de Integração europeu é uma condição. A condição de o/a imigrante ter um trabalho (um emprego, uma ocupação) para se integrar. Para reconstruir a quarta referência do substrato teórico do Modelo, identifiquei a *concepção vocacional do trabalho*, discutida na Sociologia da Religião no quadro do racionalismo ocidental moderno. A concepção da obra de Max Weber (1864-1920), *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (Weber, 2002), orienta-se pela descrição, explicação e interpretação das relações existentes entre a ética de algumas regras religiosas de inspiração protestante e o que é definido como o “espírito do capitalismo”. Segundo Weber, o espírito capitalista moderno (que reconduz, em primeira instância, à pessoa de Benjamin Franklin e ao seu famoso lema *Time is money*)⁷³ nasceu num ambiente hostil baseado na tradição medieval europeia: a avidez do lucro, o impulso em ganhar dinheiro inescrupulosamente, a ausência de uma conduta moral orientadora de vida. De acordo com o autor, essa tradição colapsou, na medida em que se afirmou uma nova educação religiosa ao lado da doutrina luterana: trata-se do ascetismo difundido por Calvino (1509-1564) que permitiu a afirmação do que Weber chamou *concepção vocacional do trabalho* (*Beruf*, em alemão, que pode ser traduzido como *profissão*). O ascetismo, que se difundia na Europa enquanto as naus espanholas e lusitanas atravessavam o Atlântico, pregava o desprezo pela matéria, pela carne, a veneração do espiritualismo e aconselhava aos/às fiéis realizar o maior volume de trabalho para demonstrar na Terra a sua santidade. A nova ética protestante, positiva, salvadora e de cumprimento do dever, contrastava com a tradição medieval da igreja católica, negativa, repressora e punitiva das pessoas. Esta desvinculação coincidiu na Europa e no mundo ocidental com o florescimento das inovações tecnológicas, o empirismo, o mercantilismo e a exploração colonial, que deram lugar à sucessiva afirmação do novo sistema de produção e acumulação capitalista. A

⁷² Seguindo a sugestão de Tabboni, consulte algumas referências sobre o caráter historicamente variável da migração em Ware (1932: 408-492); sobre o papel do estrangeiro no desenvolvimento dos países sub-desenvolvidos, Eiserman (1975).

⁷³ Como lembra Weber (2002: 72-73).

determinação do modo de vida do novo empreendedor, a sua fundamentação ética e a sua jurisdição, podem ser encontradas na extensão da produtividade do trabalho e na instituição dos processos científicos de produção.⁷⁴ Desta forma, o trabalho, a serviço de uma organização racional para o abastecimento de bens materiais, a *empresa*, apresenta-se aos adeptos do espírito do capitalismo como o meio mais importante para a realização da vida profissional. Essa racionalização científico-económica constituiu uma parte importante dos ideais de vida da moderna sociedade burguesa,⁷⁵ ao ponto de Weber chegar a considerar a expressão paulina: "Quem não trabalha não deve comer" um dos valores constitutivos da ética protestante (Weber, 2002: 218).

Com o protestantismo, a ideia do trabalho como vocação (Beruf), torna a "profissão" o principal chamamento ético cristão, função obrigatória do indivíduo e elemento constitutivo da sociedade europeia. Por isso o que hoje chamamos de "emprego", antes de qualquer forma de auto-sustentação económica, é o valor ético-religioso distintivo que qualquer estrangeiro/a na Europa é chamado/a a internalizar, sob pena da sua exclusão, em primeiro lugar ética, da sociedade de chegada: quem não trabalha não tem direito de morar na Europa. Assim, a essência ética do Beruf vem antes da económica: reafirma-o Weber, quando lembra que, para Lutero, a diferenciação dos homens em camadas (em virtude da diferenciação do trabalho) era resultado direto da vontade divina, enquanto a manutenção desta posição individual era um dever religioso. Diante disso, concluía que o ascetismo secular do protestantismo (a restrição do consumo, o uso do dinheiro para fins necessários, práticos e úteis e a libertação vocacional da infatigável procura da riqueza) era a fonte inspiradora principal do primordial espírito capitalista (ibidem: 235-236).

Identifiquei a quarta referência teórica do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais na Sociologia da Religião e destaco como conceito-chave a *concepção vocacional do trabalho*.

⁷⁴ Neste sentido, destaco três agentes que atuam no processo weberiano de racionalização interpretativa: a) as tecno-ciências; b) a religião e a moral e c) o direito, que não nasceu de si mesmo, mas sim como resposta a preocupações políticas ou económicas e principalmente religiosas. O agrupamento humano, para sua sobrevivência, exige a submissão de todos à regras gerais e comuns.

⁷⁵ Para relacionar as ideias religiosas fundamentais do Protestantismo ascético com as suas máximas da vida económica quotidiana, Weber recorre aos escritos teológicos decorrentes da prática sacerdotal, até para demonstrar como esses tiveram uma influência decisiva na formação do "caráter nacional". A começar pelo escritor puritano inglês Richard Baxter (1615-1691) destacado por considerar o gozo da riqueza como sério perigo, a perda de tempo como um dos principais pecados (Weber, 2002: 215-218 e ss.).

O quinto e o sexto elementos que compõem o Modelo de Integração europeu são também condições: a aprendizagem da língua da sociedade de chegada e o diálogo intercultural. Para reconstruir a quarta referência do substrato teórico do Modelo, identifiquei as *relações interétnicas*, discutidas na Teoria dos grupos étnicos, ou Teoria da Etnicidade, no marco da Sociologia Weberiana⁷⁶ e da Antropologia Social. Nesta última tradição, Fredrik Barth (nascido em 1928), num dos seus trabalhos mais conhecidos - "Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference" (Barth, 1995: 185-227) - apresenta uma coleção de ensaios sobre os "problemas colocados pelos grupos étnicos e sua persistência". Na introdução ao volume,⁷⁷ evidencia como, de um lado, as fronteiras culturais que distinguem grupos étnicos (línguas, tradições, hábitos, religiões) podem permanecer apesar do fluxo de pessoas que as atravessam e, de outro, que as relações sociais entre grupos atravessam estas fronteiras, sendo mantidas com base nos "estatutos étnicos dicotomizados". Estas conclusões levaram-no a acreditar que os grupos étnicos são categorias de atribuição e identificação realizadas pelos próprios atores através de diferentes processos sociais e que para identificar estes processos é preciso focar a análise sobre a manutenção das fronteiras étnicas, que não coincidem com as fronteiras políticas. Pondo a ênfase no conceito de *suporte cultural* para definir as características mais importantes dos grupos étnicos, Barth sugere que a classificação dos membros de um grupo étnico deve depender do modo através do qual estes demonstram os traços particulares da sua cultura, isto é, as "componentes ecológicas, culturais e sociais criadoras da diversidade" (idem, ibidem: p. 193).

Estas reflexões são relevantes a fim de compreender a fundo as dinâmicas que se sobrepõem quando indivíduos e culturas diferentes interagem. Imaginemos um grupo de imigrantes moldavos/as, que vivem numa pequena cidade da *provincia* italiana,

⁷⁶ Apesar de ter sido desenvolvida pela Antropologia Social e Cultural, a primeira conceptualização teórica moderna que definiu no pensamento ocidental as comunidades humanas como grupos étnicos é de Max Weber (Weber, 1991). Neste trabalho, Weber define o conceito de grupo étnico como "aqueles grupos humanos que, em virtude de semelhança no *habitus* externo ou nos costumes, ou em ambos, ou em virtude de lembranças de colonização e migração, nutrem uma crença subjetiva na procedência comum, de tal forma que esta se torna importante para a propagação de relações comunitárias, sendo indiferente se existe ou não uma comunidade de sangue efetiva" (ibidem: p. 270). Esta proposição põe em evidência a interação existente entre uma comunidade étnica e uma comunidade política, onde, através de relações comunitárias, uma é modular da outra. Assim, sob o conceito de nação, muitas vezes relações étnicas e políticas são utilizadas instrumentalmente para gerar ação comunitária e sentimentos políticos nada unívocos.

⁷⁷ Que foi reproduzida na edição brasileira de 1995 como capítulo do livro organizado pelo próprio Barth, Philippe Poutignat e Jocelyne Streiff-Fenart e publicado pela Editora da UNESP. Baseio-me aqui nesta edição.

suponhamos em Pádua, por exemplo. Imaginemos uma família moldava tradicional, mãe, pai e filhos: são trabalhadores/as incansáveis, dominam perfeitamente a língua, perfeitamente integrados na cidade. São cristãos/ãs ortodoxos/as e têm na Páscoa a mais importante celebração religiosa. A liturgia prevê que no sábado da semana santa, após a Missa da noite onde recebem “a Luz” símbolo da Ressurreição, voltem para casa, levando uma vela acesa. Na noite de Páscoa, decidem reunir familiares e amigos/as para festejar, segundo a tradição, até ao amanhecer. Pela madrugada, a festa corre solta, mas o barulho excessivo, ainda que o único que fazem no ano, provoca não poucos problemas aos/às vizinhos/as italianos/as que descansam, enquanto aguardam a chegada do domingo, a sua vez de festejar a Ressurreição. Numa situação deste tipo, para Barth é importante identificar o conjunto de prescrições que presidem às situações de contacto e as proscricções que o impedem: os/as moldavos/as festejam na madrugada de sábado enquanto os/as italianos/as na manhã do domingo? Neste caso, se um acordo não é estabelecido com antecedência, isto é, se não houver um diálogo prescritivo, as duas culturas cristãs permanecem isoladas, "protegidas de qualquer confronto ou modificação". Em condições deste tipo, apesar da normal convivência entre condóminos, apesar da perfeita compreensão da língua, emergem as fronteiras que geram e mantêm a diversidade étnica. Obviamente, a manutenção de tais fronteiras ou, em geral, o estabelecimento de relações interculturais, deve ser analisada sob diversos aspectos, como a competição por recursos, a realização de trocas de bens e serviços e, enfim, as dinâmicas demográficas envolvidas. Ou seja, nada impede que os/as condóminos/as resolvam o problema diante de uma boa taça de vinho. Neste caso, é paradoxalmente o diálogo intercultural que mantém a persistência de diferenças culturais, na persistência da unidade étnica: "sua continuidade pode igualmente ser especificada por meio das mudanças da unidade resultantes das mudanças nas diferenças culturais definidoras da fronteira" (Barth, 1995: p. 226). Isto significa dizer que se o grupo de moldavos/as encontrar uma forma de festejar a Páscoa junto dos/as italianos/as, não deixará por isso de manter a sua cultura e as suas tradições intactas: por isso, segundo Barth, não é possível delinear a história de um grupo étnico traçando a história de uma "cultura", mas são os elementos da cultura presentes num grupo étnico, mesmo quando surgem das modificações dos critérios de pertença, que nunca deixaram de delimitar a unidade contínua.⁷⁸

⁷⁸ Sobre o conceito de “unidade contínua”, Barth discute a formação de novos grupos étnicos baseados em

Identifiquei assim o quinto e o sexto elementos que compõem o Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais na Teoria da Etnicidade e destaco como conceito-chave as *relações interétnicas*. Resumo na Tabela abaixo o trabalho de identificação das referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais.

Tabela 10: Identificação das referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais

<i>conceitos-chave da</i>	<i>conceitos-chave utilizados para</i>	<i>teoria</i>
<i>integração</i>	<i>escolher os debates teóricos</i>	<i>(autor)</i>
<i>condições-essenciais para a</i>		
<i>integração</i>		
a. processo dinâmico e bidirecional	conceção sistémica da integração	estrutural-funcionalismo (Parsons)
b. adaptação mútua		
c. respeito pelos valores fundamentais da UE	imagem social do estrangeiro	sociologia interpretativa (Simmel)
a. trabalhar	conceção vocacional do trabalho	sociologia da religião (Weber)
b. conhecimento da língua		
c. diálogo intercultural	teoria das relações interétnicas	teoria da etnicidade (Barth/Weber)

Fonte: Elaboração do autor.

Passo agora à descrição das dinâmicas pelas quais, a meu ver, o Modelo Político Europeu para a Integração dos Migrantes Internacionais está a viver uma crise transicional.

Crise e transição: a transnacionalização da esfera pública

O cenário onde se realiza a “transnacionalização da esfera pública” é dado pela dupla tendência à privatização e à internacionalização do Estado moderno (Wessler et al., 2008: 269).

diferenças culturais. Segundo o sociólogo norueguês, o contraste entre *nós* e *eles* está imbuído no próprio conceito de etnicidade. Torna-se, portanto, necessário repensar a cultura como a base de onde cada grupo étnico emerge; a cultura, entendida globalmente, não é apenas um grande conjunto de traços distintos, mas um conjunto contínuo de variações ("I invite you to look at culture globally, and to see it not just as showing great variation, but as showing continuous variation") que veiculam mutações constantes, controle social, censuras e anulação de experiências.

À medida que, na segunda metade do séc. XX, inteiros setores económicos e financeiros estatais são privatizados na Europa (bancos, companhias de abastecimento energético, companhias telefónicas, aquedutos, serviços médicos-sanitários), cresce a determinante contribuição dos organismos internacionais públicos e das agências privadas internacionais. As organizações internacionais como as Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), com estatuto público, ou as agências de notação financeira (*credit rating agencies*) e as grandes empresas multinacionais, que são organizações privadas, aumentaram demasiado a sua importância no cenário global após o conflito armado de 1939-1945. De acordo com o estabelecido no direito internacional e assegurado pela evolução do sistema capitalista moderno, a atuação destes organismos passou a influenciar a ação política dos Estados-Nação: uma resolução da ONU, um acordo resultado de uma ronda de negociações da OMC ou o “corte” do *rating* financeiro de um país anunciado por alguma agência de avaliação, acabam por modificar os equilíbrios políticos-institucionais de um Estado e provocar consequências económicas e sociais relevantes para as pessoas que nele residem. Neste sentido, apesar de tê-las promovido, ou fomentado, o Estado-Nação parece suportar mal estas “ingerências externas” (que são, no caso das especulações financeiras, tão violentas quanto agressões militares, como demonstra a crise das dívidas soberanas grega, portuguesa, espanhola, irlandesa e italiana do período 2011-2014). As dificuldades em enfrentá-las residem na limitação dos instrumentos políticos à disposição dos Estados, pois o acelerado processo de internacionalização das relações internacionais que produziu modificações no sistema pós-vestefaliano (Pureza, 2001: 233-254), tudo modificou menos a estrutura formal estadual e o domínio da sua intervenção soberana. Como observam Wessler e outros, no plano da comunicação, as arenas políticas nacionais continuam a debater somente discursos públicos estruturalmente e funcionalmente ligados a um *background* cultural e ideológico nacional, enquanto os discursos veiculados pelos media abrangem em boa medida a dimensão transnacional. (Wessler et al., 2008: 269). É tautológico afirmar que a esfera pública na qual o Estado opera *diretamente* é a nacional; contrariamente, a sua atuação não é *direta* nas arenas hegemônicas por agentes públicos e privados transnacionais, mas realiza-se através destes.

À medida que a esfera pública se transnacionaliza, o Estado transforma-se a longo prazo e em âmbitos diferenciados. Dingwerth (Dingwerth, 2007: 260) identifica novas

formas de governança internacional legitimamente democrática, que atuam em busca de novos modelos de desenvolvimento sustentável, ou na análise de riscos globais, que realizam concretamente sistemas de governança planetária. Estas formas de governação global têm sido organizadas em pelo menos três modalidades, a saber: intergovernamental, entre chefes de governos nacionais, como é o “Grupo dos Oito” (G-8, ou o G-20); transgovernamental, entre membros de governos nacionais, como o é a Comissão Europeia ou a Organização dos Estados Americanos (OEA); e, finalmente, transnacional, entre atores não-estatais e atores transgovernamentais, como no caso da Organização Internacional das Migrações (OIM). A OIM, por exemplo, nasceu em 1951 como organismo intergovernamental europeu para as migrações, mas tornou-se um organismo transgovernamental, pois produziu “processos de regulação transnacional” (idem, ibidem, 2007). A sua atuação envolve o nível governamental (possui 151 Estados membros, em 2013), intergovernamental (relaciona-se com todas as agências da ONU) e social (mais de cinquenta ONG participam como “observadores” da organização e cooperam com esta). A OIM, como outros organismos,⁷⁹ existe em função da limitada capacidade de ação dos governos nacionais para enfrentar os desafios globais da migração e promover formas de governação para além do Estado-Nação. Organizações deste tipo atuam para além dos limites soberanos do Estado, e operam formas de coordenação e cooperação entre setores públicos e privados, mais do que entre atores intergovernamentais, para gerar processos deliberativos sobre o sistema de regulação global. Segundo Dingwerth, embora não produzidos exclusivamente por agentes governamentais eleitos, estes processos são legitimados pela presença de atores não-estatais e sobretudo por deliberar sobre assuntos que envolvem um grande número de pessoas afetadas que estes representam, através de um mandato restrito (limitado ao assunto em questão). É interessante notar que a presença destes atores legitima a deliberação dos organismos transnacionais e contribui fortemente para o fortalecimento do sistema social de controle político (Cotta e Best, 2007). Para o

⁷⁹ Dingwhert não menciona especificamente a OIM mas reporta o exemplo do Marine Stewardship Council (MSC: uma parceria entre a empresa Unilever e o WWF para certificar o respeito pelas normas internacionais na captura dos peixes que a empresa coloca no mercado), a Fair Labor Association (FLA: um consórcio entre empresas, universidades e ONG para o respeito dos direitos do trabalho), o International Accounting Standards Board (IASB: uma agência privada independente que promove o respeito de altos padrões de transparência, no interesse público, na oferta de serviços financeiros), a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN: que estabelece normas para o uso da internet nos grandes domínios, incluindo os dos estados nacionais) e o Kimberley Process (uma parceria entre ONG e a maior empresa de comércio de diamantes para certificar a legalidade das atividades extrativas).

efeito, nas organizações estudadas por Dingwerth as características que mais as qualificam como transnacionais não são tanto as decisões que estas tomam, quanto o processo pelo qual a decisão é tomada. Contudo, ao contrário do que acontece no sistema parlamentar nacional, os atores não estatais participam com a mesma titularidade dos atores estatais/governamentais, pois pressupõe-se o reconhecimento de todos/as os/as participantes enquanto membros legítimos, como bem recorda Marx Ferree (2002: 350).

Deste modo, os processos transnacionais constituem um espaço onde atores sociais específicos podem prosseguir os seus interesses políticos a despeito da fragilidade da ação governamental naquele campo. Como resultado, o processo de regulação transnacional qualifica-se como um fenómeno fortemente político (Dingwerth, 2007: p. 191).

Como consequência dos constrangimentos que a transnacionalização impõe à capacidade de o Estado moderno resolver os problemas pós-modernos que ela comporta, este é fatalmente forçado a deslocar a natureza da sua intervenção para o nível transnacional (Warning, 2009: 284). Para o efeito, um arranjo híbrido de governanças procura recombina os recursos de uma variedade de atores estatais e não estatais. Estes procuram desagregar e reajustar os poderes que tradicionalmente são exclusivos do estado soberano, partilhando-os com as competências, recursos e o poder de outros atores. Pela sua natureza híbrida, este tipo de arena é denominada “governança pública *transnacional*” (*transnational public governance*) onde o prefixo *trans-* indica que estes agentes, e o poder que manuseiam, se posicionam além dos limites do Estado-Nação e de forma distinta em relação aos organismos internacionais tradicionais (idem, *ibidem*, 2009).

Os dinamismos implícitos à transnacionalização da esfera pública são frequentemente discutidos na literatura a par de outros eventos, como a globalização (Gerhards, 2001: 201; Santos, 2001: 31-106; Hespanha, 2002: 163-196), os processos de desterritorialização e territorialização (Basch et al. 1994; Guarnizo et al., 2003: pp. 1211-1248) ou as formas de dissociação entre o território e o exercício da cidadania, as atividades económicas, as dinâmicas que subjazem aos movimentos migratórios e os estilos de governação, pelas quais são considerados responsáveis (Ong, 1999; Tolda, 2001: 87-110; Kennedy e Roudometof, 2002; Allegretti, Bandeirinha e Moniz, 2010: 5-8). As mobilidades promovidas pelas migrações internacionais perpassam todas estas dinâmicas, na medida em que constituem apenas uma das suas facetas. No entanto, as migrações

internacionais são capazes de gerar níveis de alarme social mais elevados (como aconteceu com os naufrágios de migrantes procurando refúgio internacional no Sul de Itália, no final do verão de 2013), sobretudo pela imagem social que o/a estrangeiro/a produz na psicologia social, como recordei há pouco. Por esta razão, devem ser consideradas um fenómeno social complexo e multifacetado que acentua, e evidencia ao mesmo tempo, a transnacionalização da esfera pública. Por outras palavras, a tentativa de estruturação de sistemas de governança pública transnacional, que se afirmou pelas razões ilustradas há pouco, é também solicitada pela presença de migrantes nos países europeus, pois estes/as geram novas necessidades na organização do Estado, nas escolas, nos hospitais e serviços de saúde, nos sistemas de segurança social, no sistema penitenciário, etc.. Em paralelo, a migração internacional gera uma condição diversa no exercício da cidadania, pois o estatuto de migrante está só parcialmente associado ao de cidadão/ã, ou seja, à relação que se estabelece entre reconhecimento legal da cidadania e participação ativa na vida comunitária, como bem explicam os estudos da pós-nacionalização da cidadania política realizados por Isabel Carvalhais (Carvalhais, 2004: 218-211, Carvalhais e Cohen, 2007: 197-212). Final, mas não secundariamente, a migração económica de mão de obra desqualificada ou, inversamente, o fenómeno do *brain drain* são escolhas de vida que possuem razões muito diferenciadas entre si, entre as quais, são comumente enumerados o aumento da disparidade demográfica, as mudanças climáticas, eventos políticos e económicos, revoluções tecnológicas e redes sociais (reais) e familiares. São todas variáveis que, na passagem entre os séculos XX e XXI, induziram a migração do maior número de pessoas em toda a história da humanidade (cerca de 190 milhões) (International Organization for Migration, 2010: 295).

Diante de tais números, complexidades e contradições, o Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais parece limitar-se à desejada estabilização social destes movimentos, isto é, à obtenção da ordem social. Como ilustrado há pouco, a conceção sistémica da integração, a imagem social do/a estrangeiro/a, a conceção vocacional do trabalho e a teoria das relações interétnicas são conceitos referenciais para a definição das políticas públicas comunitárias. Entretanto, a orientação que transmite aponta para a realização de ações setoriais (como são os “processos dinâmicos e bidirecionais”), para identidades dicotómicas (que precisam de uma “adaptação mútua” para se relacionar), dentro de um quadro de axiologias separadas (pois

o dever é “trabalhar” e o “respeito” devido é unidirecional), onde as culturas parecem pouco permeáveis (facilitadas pelo diálogo intercultural, contudo limitado ao conhecimento da língua). Estas ações perfilham a realização de um processo de modificação cultural do/a estrangeiro/a, de um grupo de estrangeiros/as ou de uma etnia, com o objetivo, se não da completa adaptação destes à cultura autóctone do país de chegada, da adoção dos seus traços significativos. Neste sentido, a fusão de culturas decorrente de contacto continuado (sugerida pelo apelo ao diálogo intercultural) parece subscrita pela premissa de que o indivíduo absorva, desde a chegada, a cultura da sociedade em que vive. O estado resultante de tais processos é o que pode ser chamado de *aculturação*, uma herança da experiência colonial de imposição da cultura metropolitana, tida como civilizada e cientificamente fundada, sobre o saber tradicional, mantido ao nível de subcultura folclórica, expressão do “gentio” da colónia. A aculturação é um processo que aprofunda o abismo dicotómico entre nós e eles, entre eu e o outro, entre civilizado/a e selvagem, isto é, aprofunda o pensamento abissal.

Na posse destas ferramentas, dificilmente o Modelo parece abarcar a complexa diversidade epistemológica e social que caracteriza a esfera pública do séc. XXI. Neste contexto, diante da rápida e constante transformação do cenário migratório, o Modelo fornece respostas que surgem obsoletas, isto é, demasiado rígidas se comparadas à fluidez que caracteriza as dinâmicas contemporâneas da sociedade ocidental e o seu emaranhado de relações globais. Estas limitações constitutivas sinalizam a dificuldade com a qual o Modelo enfrenta os atuais processos de transnacionalização da esfera pública, que comportam não só a mobilidade internacional de capitais, bens móveis, pessoas e ideias, mas reorganizam o espaço público, num sentido transnacional. Como na crise mais geral do projeto moderno, apesar da grande quantidade de recursos e competências mobilizados para dar respostas aos desafios da migração internacional, as soluções baseadas no pilar da regulação, como aquelas que enformam o Modelo, perspectivam a obtenção da ordem sistémica e não processos de emancipação social. Assim sendo, é evidente que o Modelo vive uma crise transicional, pois limita-se a propor ajustes para tornar a “integração” mais eficiente quando é exigida já uma necessária reformulação alternativa das políticas.

Poderá esta ser eficaz se baseada no pilar da emancipação? Será capaz de fornecer soluções aos problemas da conjuntura contemporânea? Neste sentido, passo agora a descrever alguns sinais que, a meu ver, apontam para a emergência de um novo paradigma

que adota práticas epistémicas de tradução intercultural. Este promete produzir soluções alternativas ao Modelo Paradigmático Europeu para a Integração dos/as Migrantes Internacionais e fornecer respostas convincentes aos desafios colocados pela transnacionalização da esfera pública.

Emergência de um paradigma emancipatório: a tradução intercultural

É a própria Comissão Europeia (CE) que reconhece as falhas do seu modelo de “integração” dos/as migrantes e é, paradoxalmente, no seio dela que parecem emergir propostas alternativas, baseadas em princípios emancipatórios. Com efeito, a escolha de adotar uma segunda *Agenda da Integração* em 2011 confirma, a meu ver, esta suposição. A adoção da nova agenda tem duas razões: de um lado, uma nova disposição jurídica introduzida no Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativa ao “apoio da UE à promoção da integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros”.⁸⁰ Do outro, o parcial fracasso das medidas previstas na Agenda de 2005, inspiradas no “quadro para a cooperação na UE em matéria de integração, que assenta nos *princípios básicos comuns* da política de integração dos imigrantes na União Europeia”.⁸¹ Segundo afirma a Agenda de 2011, “todas as ações da UE apresentadas pela Comissão na Agenda Comum para a Integração de 2005 foram terminadas. Contudo, o contexto social, económico e político mudou e nem todas as medidas de integração atingiram os seus objetivos” (ibidem: p. 3).

A principal mudança introduzida pela Agenda de 2011 é o reforço do único princípio estabelecido em 2005 que, na altura, não havia sido considerado fundamental para a “integração”, o da participação. Na nova agenda, a participação é declinada num sentido mais abrangente: económica, social, cultural e política, enquanto forma de “concretizar o potencial da migração”. No entanto, os princípios básicos comuns (PBC) não foram modificados em relação a 2005. Assim, as ações que deveriam “aumentar a participação dos migrantes nas sociedades” não são muito distantes das estabelecidas no

⁸⁰ Artigo 79º, n.º 4, do TFUE que fomenta a “integração” dos nacionais de países terceiros na Europa, mas sem interferir nas disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. Assim (n.º 5) o Tratado mantém inalterado “o direito de os Estados-Membros determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respectivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado”.

⁸¹ *Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros* (SEC(2011) 957), p. 2-3. Cursivo do autor.

primeiro texto: “apoio à aprendizagem de línguas, medidas de introdução, acesso ao emprego, à educação e à formação profissional e luta contra a discriminação”. Para além das formulações gerais, o sentido da “participação” resume-se, no domínio da Ação “A” (Integração através da participação), em: (1) *o contributo socioeconómico dos migrantes* (a aquisição de conhecimentos linguísticos, a participação no mercado de trabalho, os esforços no âmbito do sistema educativo, assegurar melhores condições de vida, melhorar a utilização do financiamento da UE) e (2) *direitos e obrigações — instaurar a igualdade de tratamento e um sentimento de pertença*.⁸² Não obstante a adoção da Agenda, em 2012 a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu (CESE) sobre a decisão.⁸³ O parecer encoraja “a Comissão Europeia a abordar as questões da integração, dedicando um Ano Europeu a este tema [...] e espera que [...] continue a articular a agenda para a integração com as outras grandes prioridades políticas, como a Estratégia Europa 2020”. Para além dos auspícios, mais adiante, sente-se a necessidade de sublinhar que a “integração” dos/as nacionais de países terceiros deve assentar (art. 2.2) “fundamentalmente numa participação mais forte e mais eficaz dos migrantes e numa ação reforçada a nível local”. Isto significa dizer que a participação que a Agenda 2011 solicitara não se realizara como previsto.⁸⁴

As indicações do CESE (que, no entanto, pedem substancialmente para que o conteúdo da Agenda seja aplicado) parecem demonstrar interesse e receptividade para realizar novas leituras das migrações internacionais, modeladas por objetivos

⁸² Para integrar através da participação, com *o contributo socioeconómico dos migrantes*, a UE pede aos Estados-Membros que organizem cursos de línguas, programas de boas vindas para migrantes recém-chegados/as, medidas para identificar e avaliar as necessidades individuais, validar as qualificações e as experiências profissionais, aumentar a participação dos/as migrantes no mercado de trabalho através de políticas ativas do mercado de trabalho; envidar esforços a nível dos sistemas educativos dotando os/as professores/as e os/as responsáveis escolares de capacidades para gerir a diversidade, etc. Além destas ações, para integrar através de *direitos e obrigações*, a UE pede aos Estados-Membros que assegurem medidas para aplicar na prática o princípio da igualdade de tratamento e para impedir a discriminação, tanto a nível institucional como na vida quotidiana. Finalmente, a Comissão garante que deve apoiar a aplicação plena e correta das atuais diretivas em matéria de não discriminação e de imigração legal.

⁸³ Parecer do Comité Económico e Social Europeu de 28/03/2012 sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões/COM(2011) 455 final, publicado no Jornal Oficial n.º C 181 de 21/06/2012 p. 0131 – 0136.

⁸⁴ Com efeito, o Parecer sublinha que a inclusão dos objetivos de “integração” nos grandes programas políticos europeus (como o Programa de Estocolmo de 2009 ou a Estratégia Europa 2020): (2.1) “não produziu avanços significativos na política de integração”. Finalmente, o CESE sugere que (4.1) a integração seja feita através da participação, que para tanto sejam realizadas (4.2) mais ações ao nível local e que a integração seja realizada em parceria com os países de origem dos migrantes (4.3). Falarei da participação dos migrantes no parágrafo seguinte.

emancipatórios, dentro do cenário de transnacionalização do espaço público. Refiro-me a uma extensa literatura que aborda o assunto, baseada nas evidências de que a migração internacional é hoje um elemento conjuntural da sociedade europeia, quer quando a migração é comunitária quer quando não o é, e que é a coesão social o objetivo primário a ser atingido através do diálogo intercultural. Neste sentido, emergem indicações de que não são apenas as políticas para a “integração” que já não são adequadas, é o próprio conceito de “integração” que não se adequa, pois não é possível integrar algo que já faz parte de um conjunto. Alternativamente, é possível promover intercultural e coesão social, ou por outras palavras, emancipar os migrantes nas sociedades europeias. Isto pode ser feito com instrumentos inspirados pelo pilar da emancipação que lidam com a mudança societal. A meu ver, a tradução intercultural é o principal destes instrumentos, capaz de traduzir as novas interpretações em medidas de políticas públicas.

A noção de interculturalidade tem sido bastante focada recentemente no debate académico. A começar, como faz Wieviorka, por uma tensão entre cultura e diferenças, entre identidade e pluralidade de pertenças que ocorrem em sociedades com elevado pluralismo sociocultural e alta complexidade social (Wieviorka, 2001). Neste tipo de sociedade, não podemos mais falar de cultura sem remeter imediatamente para as muitas culturas que convivem e formam uma nova gramática social. Os dois principais riscos presentes nas sociedades com alto pluralismo cultural e religioso ainda estão presentes: por um lado, o etnocentrismo, o esquema *nós-elas* onde *elas* são aceitáveis apenas quando se tornam parecidos com *nós* (Todorov, 1992); por outro lado, o relativismo que, em nome do reconhecimento imediato das diferenças, prepara o advento de uma sociedade dividida em guetos fechados, enclausurados em áreas urbanas etnicamente homogéneas, cada um dos quais reivindicando as suas próprias normas sociais ou a própria religião. Ambas estas atitudes produzem, de facto, um mosaico multicultural em nome do qual são erguidas barreiras entre *comunidades* diferentes, são violados os direitos fundamentais da pessoa, é promovida uma visão (e um mito) da identidade como um hábito permanente de indivíduos (de acordo com o princípio da identificação etnocultural "*one size fits all*"). Estes riscos justificam a adoção de um novo olhar sobre a realidade da experiência individual e social compreendida nas suas múltiplas expressões e interconexões identitárias.

E esta é a linha comum que liga os vários discursos desenvolvidos hoje pelos estudos culturais, pelo feminismo e os estudos pós-coloniais (Fanon, 1967; Said, 1997,

2003; Guha et al., 2002). O pensamento pós-colonial, em particular, prolonga-se para além da discussão sobre a relação entre colonizado/a e colonizador/a: nesta perspetiva, é toda a dimensão simbólica da periferia que é reposicionada no centro. São os/as colonizados/as, enquanto identidades esmagadas por línguas dominantes, que respondem com a introdução de novas narrativas capazes de superar a distinção entre o *West/Rest* (o Ocidente/ o Resto), embora seja nesta distinção, dentro e fora das agências de conhecimento de produção, que se formam as relações globais. Esta abordagem teórica exige o reconhecimento de uma forma de conhecimento que, numa sociedade globalizada, multicultural e pós-colonial toma forma com a contestação e a proposta de uma abordagem holística, relacional, tendencialmente qualitativa, sensível à diversidade, espiritualidade, às formas de comunicação verbal capazes de emancipar as subjetividades narradoras das perspetivas e categorias hegemónicas e etno/eurocêntricas através das quais foram obrigados a observar-se a si mesmos.

Isto inclui estudos relacionados com a Teoria Queer, os Estudos sobre Deficiência, o Feminismo, a Teoria da Perspetiva, que desenvolvem fundamentalmente novas formas de conhecimento baseado na corporalidade, na experiência, na emoção e na linguagem reveladora de experiências múltiplas e inter-relacionadas. Redefinir as novas abordagens teóricas para a investigação social sobre estas linhas significa repensar também os sujeitos envolvidos na produção de conhecimento, que já não é atribuível a um único indivíduo, mas que se torna interativa, coletiva e transformadora.

A cultura numa sociedade de alto pluralismo interativo pode ser concebida como uma troca social onde nós estamos no meio deles/as e eles/as no meio de nós (Geertz, 1999), que promove práticas através das quais as pessoas inovam as suas tradições. Cultura e intercultura, portanto, tornam-se objeto de pesquisa na análise de como estas se tornam uma narrativa partilhada, contestada e negociada. Por esta razão, a pesquisa *cross-cultural* não pode apenas pensar em termos teóricos, mas também precisa de lidar com as experiências de práticas quotidianas de mediação linguístico-cultural, gestão de ambientes sociais (espaços públicos, os serviços sociais, empresas, escolas, hospitais, etc.), onde a comunicação intercultural ocorre diariamente. A combinação da pesquisa teórica e da comparação com as práticas sociais é uma metodologia que permite inovar também para inovar o conjunto de indicadores disponíveis para avaliar o desempenho *intercultural* das instituições públicas e dos serviços sociais essenciais.

Designo estas formas de conhecimento-emancipação como pilar moderno das interculturais.

Conclusão

Neste capítulo, adotei uma perspetiva intercultural que procurou identificar e discutir, no plano da epistemologia das migrações internacionais na Europa, algumas orientações de políticas comunitárias à luz da tensão entre o paradigma dominante *integrações dos/as migrantes* e o paradigma emergente *interculturais migrantes*. Para caracterizar esta condição transitória do presente atual, descrevi o cenário de transnacionalização do espaço público onde se realiza. Agora, para concretizar empiricamente a ideia desta tensão, formulo a pergunta simples: *que relação existe entre integração e conflito social?* e passo a fornecer uma primeira resposta (teórica), começando por esclarecer, a seguir, as razões e os limites epistemológicos entre os quais se posiciona.

Como ocorre paradigmaticamente na modernidade, na condição sub-paradigmática das políticas migratórias europeias, o pilar das integrações é orientado por uma forma de conhecimento – regulatória e hegemónica, onde o outro é tratado como objeto – que produz *políticas* integrativas. Neste sistema, o conhecimento-regulação objetiva principalmente a ordem social, isto é a “integração” sistémica dos/as migrantes, graças à prevenção e solução dos conflitos, neste caso interétnicos. Para o efeito, e do ponto de vista epistemológico, esta forma de conhecimento-regulação produz-se numa trajetória que vai de um ponto de ignorância, que designo por *conflito social*, posicionado no passado, porque considerado como um estágio social inicial, para um ponto de saber, que é a *integração* e que representa o objetivo social futuro. O estágio do conflito social representa a condição caótica de partida de uma sociedade desestabilizada pela chegada de imigrantes, enquanto o da “integração” é o seu ponto de estabilização ordenada. Por outras palavras, quando um/a imigrante chega num país é considerado/a um ente externo que, enquanto diverso, estranho, desacostumado, provoca conflitos e, portanto, deve ser “incluído” na sociedade através de medidas integrativas.

Diversamente, o pilar das interculturais possui uma forma de conhecimento – emancipatória e contra-hegemónica, onde o outro é tratado como sujeito – que produz *polícies* interculturais. Neste sistema, o conhecimento-emancipação objetiva

principalmente a solidariedade social, isto é o reconhecimento intercultural dos/as migrantes, ou seja a articulação entre diferença, igualdade e identidade, num quadro de coesão social, que resulta da superação das formas de aculturação, neste caso interétnicas. Para o efeito, o ponto de ignorância desta forma de conhecimento é a *aculturação*, posicionado no passado enquanto herança social colonial, para um ponto de saber, que é a *intercultural*, que representa o objetivo de uma futura sociedade descolonizada. A aculturação é a violenta imposição da cultura autóctone a um/a imigrante recém-chegado/a, enquanto a intercultural é a perspectiva do enriquecimento cultural solidário, que provém do diálogo entre as culturas. Isto significa que, embora o/a imigrante na Europa parta de uma condição de subalternidade social (e cultural), ele/a pode contribuir à superação do pensamento abissal, isto é, pode emancipar-se e contribuir para a emancipação dos outros, através de um percurso intercultural realizado junto aos/às não migrantes. Comparo as formas de conhecimento da modernidade em geral com aquelas que lidam com esta faceta das migrações internacionais na Tabela abaixo, onde acrescento a concepção do outro que as caracteriza.

Tabela 11: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma das integrações e interculturais nas migrações internacionais

<i>pilares da modernidade</i>	<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>
pilar das integrações (hegemónico)	conhecimento-regulação	(caos...) conflito social...	(...ordem) ...integração
<i>pilar das interculturais (contra-hegemónico)</i>	<i>conhecimento-emancipação</i>	<i>(colonialismo...) aculturação...</i>	<i>(...solidariedade) ...intercultural</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2000: 29-36.

Avancemos mais um pouco na contextualização epistemológica da nossa pergunta simples. Como illustrei no capítulo um, no paradigma da modernidade ocidental o excesso de regulação veio a dominar totalmente o conhecimento-emancipação, promovendo sua recodificação (Santos, 2006: 62-85). As consequências refletiram-se também na dimensão sub-paradigmática das integrações e das interculturais. Para o efeito, o que era saber nesta última forma de conhecimento transformou-se em ignorância, isto é, a intercultural foi

recodificada como conflito social. Neste cenário, a hegemonia da cultura autóctone é ameaçada, como num choque de civilizações,⁸⁵ por culturas migrantes. Por outro lado, o que era ignorância transformou-se em saber, ou seja, o processo de aculturação foi recodificado como forma de “integração” dos migrantes. Reproduzo este processo de recodificação e hegemonização na Tabela abaixo como afirmação do *Modelo subparadigmático hegemónico de integração dos/as migrantes internacionais na modernidade* e a consequente afirmação da conceção dominante do outro como objeto.

Tabela 12: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação da integração sobre a intercultural

<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>	<i>conceção do outro</i>
conhecimento-regulação	conflito social... (caos)	...integração (ordem)	objeto
HEGEMONIA e RECODIFICACÃO			
<i>(conhecimento- emancipação)</i>	<i>intercultural = CONFLITO SOCIAL...</i>	<i>aculturação = ...INTEGRAÇÃO</i>	OBJETO
Afirmação do Modelo subparadigmático hegemónico de integração dos migrantes internacionais na modernidade			

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006, 78-79.

A consequência desta recodificação na faceta das integrações e das interculturais, é epistemológica e social: no primeiro caso, com a neutralização do passado e a valorização do futuro, a transformação social passou a ser concebida como “integração”, e a aculturação como um tipo de “integração”, enquanto o passado passou a ser concebido como conflito social e a intercultural como um tipo de conflito. Neste aspecto, a “integração” (que veicula formas de colonialismo, como a aculturação) passou a ser o projeto hegemónico de futuro e o conflito social (que subverteu a intercultural) o estigma hegemónico do passado. Dito de outra forma, a aculturação, camuflada de “integração”,

⁸⁵ Como descrito em Huntington (Huntington, 1997), segundo o qual os conflitos mais graves que ameaçam o mundo novo que se definiu após o fim da Guerra Fria não terão origens ideológicas ou económicas, mas provirão das divisões culturais existentes na humanidade.

tornou-se o projeto desejável, enquanto a intercultural, desacreditada com a marca do conflito social, o passado inaceitável.

Em consequência deste processo epistémico, no Ocidente afirmou-se um modelo de “integração” dos/as migrantes segundo o qual ao *caos moderno*, isto é ao passado, corresponde a *intercultural como fonte de conflito social*, enquanto à *ordem moderna*, isto é ao futuro, corresponde a *aculturação dos/as migrantes como forma de integração na ordem social*. A afirmação do pilar das integrações sobre o pilar das interculturais, e o consequente processo de recodificação, produziu o *Modelo subparadigmático hegemónico de integração dos/as migrantes internacionais na modernidade* e a consequente afirmação da conceção dominante do outro como objeto. Este processo, realizado pelo sub-paradigma hegemónico da “integração” é responsável pela produção de conceitos e realização de políticas que foram inscritas neste capítulo dentro do Modelo Paradigmático Europeu de Integração dos/as Migrantes Internacionais.

A esta altura, a pergunta simples *que relação existe entre integração e exclusão?* pode ser considerada como contextualizada. Entretanto, se este processo pôde ser reconstruído no plano epistemológico através do trabalho de revisão da literatura, as suas consequências no plano social devem ser verificadas através de um trabalho empírico de investigação. Os resultados daquele que realizei serão apresentados e analisados nos capítulos centrais do texto.⁸⁶ Passo agora a aprofundar a segunda visão da migração internacional, a tensão entre representações e participações.

⁸⁶ Nos capítulos seis a doze.

Capítulo 3 | Visões da migração internacional na transição paradigmática: os pilares das representações e das participações

Como fiz anteriormente, organizo este capítulo de revisão da literatura em torno da imagem da tensão epistemológica e social entre pilares da forma moderna de lidar com a migração internacional. Neste caso, a metáfora dos pilares serve para sustentar o paradigma dominante *representações dos/as migrantes* e o paradigma emergente *participações dos/as migrantes*. Nesse sentido, na Tabela abaixo, identifico o primeiro com o pilar moderno da regulação e o segundo com o da emancipação.

Tabela 13: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre representações e participações nas migrações internacionais na Europa

<i>princípios da modernidade</i> (formas de conhecimento)	<i>sub-princípios da modernidade</i> (condição nas políticas migratórias)
regulatórios (conhecimento-regulação)	representações (modelos hegemônicos)
<i>emancipatórios</i> (conhecimento-emancipação)	<i>participações</i> (práticas contra-hegemônicas)

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 29-43.

Do ponto de vista teórico, defendo que esta tensão exemplifica um outro aspecto da transição paradigmática e, por isso, expressa uma diferença de potencial entre formas de conhecimento regulatórias - aqui representativas - que são dominantes na modernidade e tratam o outro como objeto, e emancipatórias - aqui participativas - que são desacreditadas na modernidade e tratam o outro como sujeito. Do ponto de vista empírico, a tensão correspondente realiza-se nas diversas políticas públicas que são implementadas na Europa, ora representativas (hegemônicas), ora participativas (contra-hegemônicas). Para preparar a verificação no terreno que ilustro na segunda parte do texto, formulo a segunda pergunta simples: *que relação existe entre representação e conflito político?*

Resumo as formas de conhecimento nesta faceta da modernidade na Tabela abaixo, onde acrescento a conceção do outro, as políticas públicas e a pergunta simples que permitem sua contextualização.

Tabela 14: Tensão subparadigmática no pilar das representações e participações

<i>formas de conhecimento</i>	<i>conceção do outro</i>	<i>políticas públicas</i>
regulatória (dominante)	objeto	representativas
↓	↓	↓
<i>emancipatória (desacreditada)</i>	<i>sujeito</i>	<i>participativas</i>

Que relação existe entre representação e conflito político?

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 259-260.

Esta segunda pergunta, como a primeira, aparentemente não faz sentido. No entanto, defendo que também neste caso os termos não são opostos, pois o processo de recodificação tornou conflituantes os objetivos de coesão política promovidos pelo sistema de representação dos migrantes, provocando, pelo contrário, marginalização política. De seguida, para demonstrar como isso aconteceu, contextualizo o debate que confere sentido à pergunta. Desta vez não o faço com base num documento da Comissão Europeia, mas a partir de um documento do Conselho da Europa, a *Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local*. Embora represente a principal referência comunitária sobre o assunto, não analisarei a aplicação da *Convenção de Estrasburgo* (como é mais comumente conhecida), pois esta vigora apenas parcialmente numa pequena minoria de países da União Europeia. Paradoxalmente, é a reflexão sobre as razões da sua desaprovação que me permitirá identificar alguns dos debates teóricos que enformam a tensão entre os pilares representativos e participativos.

Com o objetivo de realizar um estudo de arqueologia *política* para trazer à luz as supostas razões teóricas que se enfrentam na aceitação ou recusa da Convenção, na primeira das quatro partes do capítulo, revejo a literatura clássica sobre o sistema moderno de representação política, e não apenas dos/as migrantes internacionais, no contexto europeu. Na segunda parte, revejo parte do extenso debate sobre a crise deste sistema onde coexistem representação, participação e abstencionismo. Na terceira, faço uma rápida referência à emergência de práticas participativas de democratização da democracia, que considero respostas convincentes à crise do paradigma dominante da representação. Finalmente, na secção conclusiva, forneço uma resposta à pergunta, que será, para já,

limitada à dimensão teórica. As conclusões resultantes da parte empírica do trabalho serão apresentadas na parte final do texto.⁸⁷

Recorrendo uma vez mais às ferramentas da epistemologia da visão, adoto aqui uma perspetiva *participativa* que procura identificar formas de conhecimento-regulação e formas de conhecimento-emancipação.

O paradigma dominante: a representação política dos/as migrantes internacionais

O paradigma que domina a discussão teórica revista sobre a representação dos/as migrantes no processo democrático *limita-os a uma sub-condição de marginalidade política e cidadã*, pois o seu acesso aos direitos políticos na União Europeia é limitado.

O debate teórico sobre os direitos políticos é muito extenso e envolve grande amplitude de dimensões: o gozo da cidadania, a soberania do Estado, o sufrágio, os direitos civis, sociais, laborais. Segundo Malapeira e Ferrer, que realizaram uma extensa coleção de estudos sobre sufrágio e participação política dos estrangeiros “extracomunitários” na Europa, o Estado liberal europeu reconheceu os direitos civis, sociais e laborais aos estrangeiros não apenas para aplicar os seus próprios ditados constitucionais, mas para reduzir as condições de *dumping social* que trabalhadores sem direitos poderiam ocasionar no mercado de trabalho (Malapeira e Ferrer, 2010: 29). Assim, os direitos associativos e sindicais foram sendo reconhecidos, em consequência disso, ao longo da segunda metade do século XX. Hoje, apesar de a imigração ser um fator conjuntural em todos os países fundadores da União Europeia, a extensão dos direitos dos/as estrangeiros/as à participação política não tem sido objeto de medidas significativas, em resultado da intensidade do debate gerado por uma “forte e argumentada oposição” (ibidem: 29). Para o efeito, formas de participação política dos/as imigrantes estrangeiros/as são previstas em apenas metade dos Estados-Membros da União Europeia, estando sujeitas a limitações rigorosas, tanto no tipo de eleição (geralmente locais), como em relação aos requisitos de participação ou à nacionalidade dos/as beneficiários/as. Para Malapeira e Ferrer, mesmo limitadas, as possibilidades de participação tornaram-se possíveis graças à “translação do debate sobre a

⁸⁷ Após a apresentação, análise e verificação dos dados recolhidos no terreno.

participação política dos imigrantes aos foros intergovernamentais”, designadamente, graças ao papel fundamental do Conselho da Europa (COE) (ibidem: 29).

Neste sentido, desde 1973, e com o objetivo de estender aos/às migrantes que residiam na Europa os princípios fundamentais da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o COE promoveu um debate com vista a adotar a *Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local*, conhecida como *Convenção de Estrasburgo*, que foi finalmente a assinar em 1992.⁸⁸

A proposta que resultou na adoção da Convenção de Estrasburgo partiu de alguns pressupostos: o aumento acentuado no número de estrangeiros residentes na Europa, os problemas colocados pelos desafios da “integração”, o facto de muitos/as residentes estrangeiros/as não estarem dispostos/as a mudar de nacionalidade, a necessidade de promover formas de interação mais acentuadas entre culturas, para citar alguns.⁸⁹ A partir daí, o Parlamento Europeu solicitou a adoção de medidas em relação ao estatuto dos/as trabalhadores/as migrantes e os direitos políticos dos/as estrangeiros/as, enquanto a Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa (*Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe*) aprovou algumas resoluções. Estes debates evidenciaram que a presença de estrangeiros/as nos territórios era uma característica constante das sociedades europeias; lembraram que, em função do pagamento dos impostos, da obediência às leis e da adaptação aos costumes, os/as residentes estrangeiros/as estão sujeitos aos mesmos deveres dos/as outros/as; e, finalmente, sublinharam que muitos/as imigrantes já participavam ativamente da vida política e do desenvolvimento cívico das autarquias.

A partir dessas considerações, o objetivo do COE foi promover, mesmo que de forma muito cautelosa, a participação dos/as residentes estrangeiros/as nos processos de tomada de decisão local, considerada até então ausente. Tal objetivo poder-se-ia realizar através de diferentes estratégias, nomeadamente, (A) fornecendo aos/às imigrantes informações completas sobre os seus direitos e deveres cívicos, (B) instalando comités consultivos para representar as suas opiniões a nível das autoridades locais e (C)

⁸⁸ Aberta à assinatura em Estrasburgo, a 5 de Fevereiro de 1992 (Série de Tratados Europeus, n.º 144). Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal do Conselho da Europa em: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/144-Portuguese.pdf>.

⁸⁹ Extraio estas informações do *Explanatory Report* sobre a Convenção publicado no site do COE. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal do Conselho da Europa em: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>.

concedendo aos/às estrangeiros/as com residência permanente o direito ao voto ativo e passivo nas eleições locais.⁹⁰ No entanto, apesar de tal proposta representar uma extensão aos/às migrantes da aplicação da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, assinada por todos os Estados-Membros do COE,⁹¹ as adesões à Convenção de Estrasburgo foram até hoje muito reduzidas.⁹²

A não assinatura ou a não ratificação parcial ou total da Convenção de Estrasburgo não significa que os Estados que não a adotaram não permitam nenhuma forma de participação dos/as estrangeiros/as na vida pública. Contudo, entre os argumentos que supostamente constituem a base da contrariedade expressa pelos países da UE em assinar, ratificar parcialmente ou totalmente a Convenção, podemos apontar três razões: um argumento securitário, a identificação do/a estrangeiro/a como uma ameaça potencial à segurança do Estado-Nação, ou melhor do Estado-Fortaleza (Balibar e Wallerstein, 1990; Balbo e Manconi, 1993; Basso e Perocco, 2003); motivos etno-históricos, como a falta de conhecimento por parte do/a estrangeiro/a da história do país de chegada e o seu escasso sentimento de identidade nacional (Araújo e Maeso, 2010; Malapeira e Ferrer, 2010: 49-53); razões de perfil jurídico que defendem a exclusão dos/as estrangeiros/as da participação no sistema político por terem cidadania de outro estado e portanto estarem submetidos/as à soberania de outro estado (Kymlicka, 2003; Carvalhais, 2004: 211-218; Carvalhais e Cohen, 2007: 197-212). Sintetizo os pressupostos, as disposições e as contrariedades à Convenção sobre a participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local (Convenção de Estrasburgo) e passo a designá-los como Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais. Chamo transicional a

⁹⁰ Estas três orientações caracterizam as três disposições da Convenção que foi colocada a assinatura em 1992, sendo que o Capítulo A previa a “Liberdade de expressão, reunião e associação”, o Capítulo B a instituição de “Órgãos de natureza consultiva representativos dos residentes estrangeiros ao nível local” e o C o “Direito de voto nas eleições locais”. Todavia, como estabelecido no Artigo 1º, n.º1, “cada Estado Contratante pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aplicação ou adesão, declarar que se reserva o direito de não aplicar as disposições do capítulo B ou C, ou de ambos os capítulos.”

⁹¹ Designadamente, em relação aos artigos 10.º, 11.º, 16.º e 60.º.

⁹² Ratificaram-na a Albânia (em 2005) e Itália (somente nos pontos A e B, em 1994). Holanda (que ratificou em 1997), Noruega (1993), Suécia (em 1993), Dinamarca (2000), Finlândia (2001) e Islândia (2004) são países que já haviam estabelecido tais direitos no ordenamento nacional. Finalmente, assinaram, mas nunca ratificaram a Convenção o Reino-Unido (1992), Chipre (1996), República Checa (2000), Lituânia (2008) e Eslovénia (2006). Os demais 34 países do COE não assinaram. Informações disponíveis no Portal do COE em:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=30/11/2010&CL=ENG>. Acesso em 23 de maio de 2013:.

este Modelo pois exprime um conflito: apesar de reconhecer pressupostos e definir disposições, nele não assentam as diretrizes de políticas de participação realizadas na Europa, em razão das contrariedades que a ele foram opostas. Além disso, o caráter transicional dá-se pelo fato de algumas das disposições que estabelece estarem a ser adotadas na União Europeia, como no caso da ampliação do princípio da participação introduzido na nova Agenda europeia para a “integração” dos/as nacionais de países terceiros em 2011.⁹³ O embate entre pilares modernos no Modelo ilustra mais um aspecto da dinâmica transitória do paradigma dominante da representação para o paradigma emergente da participação dos/as migrantes na Europa.

Tabela 15: Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais

<i>disposições</i>	<i>pressupostos</i>	<i>contrariedades</i>
(A) liberdade de expressão, reunião e associação	presença conjuntural de estrangeiros/as	defesa da ordem e da segurança nacional
(B) consultas representativas ao nível local	igualdade de deveres entre estrangeiros/as e nacionais	preservação da cultura e identidade nacional
(C) direito de voto nas eleições locais	participação ativa dos/as estrangeiros/as na vida das autarquias	critério jurídico da cidadania

Fonte: Elaboração do autor a partir da Convenção sobre a participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local (Convenção de Estrasburgo).

Procuo agora analisar as raízes profundas deste embate e, para tal, começo por identificar algumas das reflexões teóricas que, a meu ver, o explicam. Ao fazer isto, tenciono fixar os limites epistemológicos do Modelo no âmbito de uma discussão muito extensa, que afinal gira em torno da própria afirmação histórica do *sistema democrático* no Ocidente. Para o efeito, não será possível falar do sistema de representação dos/as migrantes, sem antes falar mais em geral do sistema de representação política que se realiza na modernidade ocidental, no marco da afirmação da democracia moderna e da sociedade de massa. Se com o advento desta o sufrágio se tornou universal, com o

⁹³ Da qual falei no capítulo dois.

aparecimento daquela o moderno Estado constitucional passou a monopolizar o poder político nacional, assumindo para si a legitimidade da representação, da administração do bem público e do uso da coerção, através do corpo especializado de indivíduos-representantes.

Para Joseph Schumpeter (1883-1950), o processo de constituição da sociedade de massa, entendido como dinâmica sociopolítica de longo prazo, caracterizou a partir do século XVII o início da formação dos modernos Estados Nação (Schumpeter, 1984).

De um ponto de vista estritamente político, a expressão *sociedade de massa* pressupõe a participação de uma grande quantidade de indivíduos na vida política de um País; facto que se verificou com o progressivo alargamento do sufrágio e com o processo de democratização das instituições do Estado Nação. Para Schumpeter, com a “entrada do social” na arena política, do século XIX para o século XX, mudou a relação entre democracia e racionalidade. O aparecimento de novos/as sujeitos políticos portadores/as de interesses antagónicos, como sindicatos dos trabalhadores e associações patronais, transformaram a luta política num contraste entre interesses económicos e sociais, justificados ao mesmo tempo por supostas racionalidades e pelo objetivo do “bem comum”. Ao interpretar essa problemática, Schumpeter preocupa-se principalmente com a mobilização das massas e o relativo risco de “desinstitucionalização” do sistema político. O exemplo advinha da afirmação das sociedades autoritárias, das quais o autor austríaco foi, dramaticamente, testemunha. Sob a égide do nazismo, do fascismo e do estalinismo, realizaram-se formas amplas de participação política que criaram dinâmicas antidemocráticas e subversivas da ordem institucional presente. Nesta dimensão, Schumpeter passou a ver a racionalidade e a soberania como elementos entrelaçados com a participação das massas e a apatia do sistema político. A sua leitura contestava a ideia de que a racionalidade existisse a par da democracia (segundo a própria orientação weberiana); pelo contrário, em Schumpeter a democracia é descrita como uma forma procedimental da tomada de decisões políticas que nem sempre é racional, mas que, enquanto procedimento formal, tende a ser funcional.

Na análise schumpeteriana, os/as indivíduos-consumidores/as compram produtos sob a pressão de desejos não racionais sugeridos, por exemplo, pelos media que os orienta na procura de escolhas irracionais. O indivíduo subjugado pelos produtores de ideias “manufaturadas” é central na problematização da democracia em Schumpeter. Este chega a

negar radicalmente a existência de uma *volonté générale*, considerando inexistente no indivíduo qualquer qualidade racional. Assim fazendo, ele contrapõe à irracionalidade das massas o caráter procedimental do processo democrático, para assim desembocar na visão do elitismo competitivo e do estreitamento da democracia. Da mesma forma com que escolhe no supermercado os produtos necessários à sua subsistência, ao indivíduo irracional incapaz de dominar atitudes responsabilmente centradas em procedimentos lógicos e racionais não resta senão escolher representantes políticos racionais, presentes no mercado eleitoral, que possam tomar decisões para o seu bem-estar. Por outras palavras, a gestão política realizada por um corpo de políticos “profissionais” impediria o decaimento do perfil institucional do Estado, evitando a desinstitucionalização do sistema político e os riscos da degeneração autoritária. Apesar de exercer o direito democrático ao voto, isto é, escolher a elite política que os representa, os/as eleitores/as em Schumpeter parecem não possuir vontade racional e, para evitar derivas autoritárias, o importante é que exista um sólido sistema de regras que sirva para garantir a eficácia das tomadas de decisões coletivas.

Sendo assim, identifico na teoria elitista de Schumpeter o primeiro elemento que compõe o Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais. Destaco como conceito-chave a *conceção procedimental da democracia*, e identifico-a como raiz fundamentadora da disposição “A” (*liberdade de expressão, reunião e associação*) do Modelo. Justifico esta escolha pelo fato de o Modelo reconhecer que a grande presença, mesmo conjuntural, de estrangeiros/as na Europa resulta em novas exigências de ampliação do sufrágio. Contudo, diante do risco de que novas culturas políticas possam levar os/as imigrantes a realizar escolhas irracionais na qualidade de votantes, elevou-se a preservação da ordem democrática e da segurança nacional como barreira à extensão do sufrágio. Já a liberdade de expressão, reunião e associação é concedida aos/às não-nacionais, enquanto procedimento democrático básico. Mas, na falta do direito ao voto, este tipo de atividade não influencia em nada a ação política das elites.

Passo agora a fundamentar a disposição “B” (*consultas representativas ao nível local*) e “C” (*participação ativa na vida das autarquias*) procurando as raízes do sistema político moderno que ganhou forma em contraste com os precedentes regimes, tanto o absolutista e autocrático – onde não havia controlo político dos súbditos sobre o monarca – como o da democracia direta ateniense, onde não havia distinção entre governantes e

governados. Para o efeito, quero demorar-me um pouco sobre os dois grandes teóricos do Estado - Thomas Hobbes - e da comunidade, Jean-Jaques Rousseau - pois neles se encontram os pressupostos do debate contemporâneo sobre modelos representativos e participativos.⁹⁴

Voltamos atrás no tempo, até a Idade Média europeia, quando o sentido da representação política estava ligado à possibilidade de controlar o poder atribuído a quem este poder não exercia pessoalmente, satisfazendo o princípio do direito romano contido no *Codex Justinianus* de 529: *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet* (“o que interessa todos, tem de ser aprovado por todos”).⁹⁵ Como observou Otto Von Gierke, jurista alemão do século XIX (Von Gierke, 1987),⁹⁶ este princípio sofreu uma profunda modificação à medida que se afirmou a moderna sociedade europeia e o sistema de representação política contemporâneo. Na idade média, de facto, a representação implicava a presença de um *procurer*, um procurador legal que desenvolvia ações em nome e por conta do representado. Este, contudo, não obstante gozasse da confiança do mandatário, não podia realizar algo que não estivesse estritamente contido no *corpus* da procuração. Pelo contrário, na ideia moderna de representação, através de um ato eleitoral, autoriza-se um/a representante a usar a vontade do/a representado/a em inúmeras situações sobre as quais o/a representado/a não manifesta sequer opinião (Pitkin, 1967). Neste sentido, o Estado moderno foi uma emanção da sociedade civil por via do contrato social, que articulou a participação individual no princípio da representação coletiva. A tensão entre Estado, mercado e comunidade organizou-se, assim, de maneira muito simples: o Estado defendia a incolumidade do indivíduo e da propriedade, garantindo os interesses particulares da sociedade civil, isto é, da comunidade de indivíduos que, através do contrato social, lhe garantiam a obediência.⁹⁷

Para Thomas Hobbes (1588-1679), o indivíduo no pacto social entrega ao soberano o direito de representação política que é exercido em defesa da vida e da convivência pacífica entre os homens. Por sua vez, o pactuado deve reconhecimento ao

⁹⁴ A referência a um dos grandes teóricos modernos do Mercado, John Locke, será feita no próximo capítulo.

⁹⁵ Tradução livre do autor.

⁹⁶ Devo ao Prof. Leonardo Avritzer a indicação desta referência.

⁹⁷ Para Santos, esta nova relação entre indivíduo, mercado e estado representa a derrota operada pelo ideal da racionalização, do instrumentalismo científico e do cálculo económico sobre a ideia de comunidade (Santos, 1994: 120-126, 205).

soberano por lhe garantir a incolumidade diante da violência do Estado de natureza (onde vige a guerra de todos contra todos - *bellum omnium contra omnes*).⁹⁸ Sendo assim, o indivíduo não participa da vida política, pois entrega ao soberano um mandato livre, autónomo e completo. A base da “unidade de todos” subjaz ao pacto que cada indivíduo estabelece com cada um dos seus similares. Hobbes imagina-o assim: “*autorizo e cedo a este homem [o soberano] o meu direito de me governar a mim mesmo, sob a condição de que tu lhe cedas a ele o teu direito e autorizes, da mesma forma, todas as suas ações*” (Hobbes, 1976: 105-106). Com um tipo de contrato social, diríamos hoje, totalmente *bottom-up*, isto é, apical, Hobbes é um dos pensadores políticos que fundam a ideia moderna de representação, pela qual o/a soberano/a legitima a sua ação graças à autorização que lhe é concedida, individualmente, por indivíduos que ele/a representa. Este contrato é constitutivo da sociedade moderna, que toma forma através da representação exercida pelo Leviatã, o soberano símbolo do Estado.⁹⁹ Tal modelo de representação é uma procuração muito mais ampla que a da idade média, pois qualquer decisão tomada pelo soberano será considerada legítima, pois autorizada pelo/a representado/a. Desta forma existe plena liberdade de ação por parte do/a representante que não se constrange com obrigações de resposta aos/às representados/as.

Mais uma vez, com a ajuda de Norberto Bobbio, identifico na *conceção “monocêntrica” do Estado* de Hobbes (Bobbio, 1999: 394),¹⁰⁰ o segundo elemento que compõe o Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos Migrantes Internacionais. Destaco como conceito-chave o *método contratual* (idem, ibidem: 393-397) e identifico-o como raiz fundamentadora da disposição “B” (*estabelecimento de consultas representativas ao nível local*) do Modelo. Justifico esta escolha pelo facto de o Modelo definir a *igualdade de deveres* entre estrangeiros/as e nacionais a condição para que, ao conjunto de deveres iguais correspondesse um paritário acesso aos direitos (incluindo aqueles do voto ativo e passivo). Entretanto, a suposição de o voto dos/as imigrantes ameaçar a preservação da identidade nacional, manteve-os/as relegados/as, no nível local, à participação em consultas representativas (isto é, não dotadas de poder deliberativo).

⁹⁸ Como reporta Hobbes no *De Cive*, texto publicado em 1642 no volume *Elementorum Philosophiae*.

⁹⁹ Este, não por acaso, carrega o nome bíblico que o caracteriza como símbolo do Estado, corpo político, única criatura. Na sua origem, a palavra ilustra um monstro, do judaico ‘liwjathan’, propriamente ‘cheio de curvas’ (Hobbes, 1976: 7-46).

¹⁰⁰ Tradução livre do autor.

Nestas vigora o método contratual, oriundo da conceção monocêntrica do Estado hobesiano, pelo qual o contrato privado entre pares (fonte de regras *inter partes*) – isto é, a reunião dos/as estrangeiros/as – está sujeito ao instituto de direito público (fonte de regras *super partes*) – isto é, à Lei que os exclui do acesso ao voto (Bobbio, 1999: 394).¹⁰¹

Contrariamente, em Rousseau (1721-1778), na passagem do estado de natureza para o estado civil, é no contrato social, na liberdade civil e no exercício da soberania que reside a condição necessária para que o conjunto das identidades individuais esteja no centro do poder. Neste caso, o indivíduo poderá não só participar da vida política mas nela realizar-se como representante de si mesmo e dos seus anseios. Aliás, é a política que torna o indivíduo livre, atuante, em busca do exercício dos seus direitos tendo como finalidade alcançar os ideais de justiça e igualdade. Na comunidade moderna de Rousseau, o indivíduo realiza uma intervenção direta nas decisões tomadas pelo Estado. Fá-lo através da emanção de leis diretamente licenciadas pela participação dos/as cidadãos/ãs, regra costumeira da Antiguidade, como aguilhoava o filósofo de Genebra no seu *Contrato Social*: “O povo reunido – dir-se-á – que quimera! É uma quimera hoje, mas não o foi há dois mil anos. Os homens mudaram de natureza?” (Rousseau, 1965: 92). Para Rousseau, o princípio da vida política residia na autoridade soberana do povo reunido em praça pública. Esta formulação influenciou a Lei Constitucional francesa, tanto aquela que recebia a herança política direta da Revolução de 1789, quanto a mais recente, a Constituição de 1791. Neste texto, havia uma definição clara do exercício da efetiva soberania que pertencia à Nação (e por Nação entendia-se o Legislativo e o Rei), correspondente à forma exata em que Rousseau se manifestara: “não tendo, o soberano, outra força além do poder legislativo, só age por meio das Leis, e não sendo estas senão atos autênticos da vontade geral, o soberano só poderia agir quando o povo estivesse reunido” (idem, *ibidem*: 92).¹⁰²

¹⁰¹ Para Bobbio, este tipo de relação teorizada por Hobbes e realizada no Estado autoritário, não teve sucesso no decurso do sucessivo desenvolvimento político moderno. Os corpos intermediários, que o modelo contratual previa dominar com a imposição da Lei, tornaram-se, pelo contrário, elementos que dinamizam a sociedade (como é o caso das empresas e dos/a trabalhadores/as) e são hoje estes a impor ao Estado as suas decisões (Bobbio, 1999: 394).

¹⁰² Título III Dos poderes públicos: (Art. 1). - *La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.* ART. 2. - *La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.* - *La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le roi.* Disponível no Portal legislativo francês em: <http://Legifrance.gouv.fr>. Acesso realizado em 23 de maio de 2013.

Deduz-se disso que o ato de participar da vida política, que significava “representação” em Hobbes, significa “soberania” em Rousseau. Por conseguinte, termos como presença, intervenção, concurso e adesão definem a participação do indivíduo como atuação soberana e podem ser identificados com a teoria rousseauiana. Por outras palavras, o exercício da soberania ganha para Rousseau conteúdos radicalmente distintos na medida em que se baseia na participação no poder, uma soberania participativa onde o povo é o legislativo. O que Rousseau defendia era uma participação do indivíduo através do contrato social, pela qual passaria a ter uma liberdade civil, limitada pela vontade geral, que lhe permitiria realizar uma intervenção direta nas decisões tomadas no Estado, permanecendo contudo livre para poder mudar ou romper com o pacto inicial. Foi isto que aconteceu, de facto, na medida em que o ideal rousseauiano da democracia direta não se realizou. Se olharmos, por exemplo para a questão da participação política dos/as imigrantes na altura, veremos que, enquanto nos Estados Unidos da América se reconhecia o direito ao sufrágio para os/as imigrantes residentes, a Declaração Universal dos Direitos dos Homens e do Cidadão de 1789 permitia ao/à estrangeiro/a gozar dos mesmos direitos e deveres civis do/a cidadão/ã francês/a, mas não dos mesmos direitos políticos, consagrados no artigo 6º, dos quais era excluído (Malapeira, 2010: 49-53).¹⁰³ Apenas durante a vigência da Constituição de 1793 (até 1795) se eliminou tal forma de exclusão para os estrangeiros residentes há mais de um ano que reunissem algumas condições especiais. No entanto, a exclusão foi reintroduzida nas constituições posteriores. O princípio da cidadania passou a ser assim vinculado ao da nacionalidade: o/a cidadão/ã é o/a nacional, o/a não nacional não o é, ou é com alguma restrição. Este limite à cidadania será acatado pela maior parte das constituições europeias nascidas no segundo pós-guerra.

Embora a democracia direta e seu poder emancipatório tenham sido teorias de Rousseau desacreditadas pela modernidade, a sua ideia de autossuficiência do/a cidadão/ã contribuiu fortemente para a convicção moderna de que não é o indivíduo o produto da sociedade mas, vice-versa, é a sociedade que deriva dos indivíduos (Bobbio, 1999: 377). Apoiado mais uma vez nas leituras de Bobbio, identifico o terceiro elemento que compõe o

¹⁰³ (Art. 6.) La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Legifrance.gouv.fr em: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

Modelo transicional europeu para a participação pública dos/as migrantes internacionais na teoria da democracia direta de Rousseau. Dele destaco como conceito-chave a *autonomia do indivíduo* (Bobbio e Bovero, 1999: 374) e identifico-a como raiz fundamentadora da disposição “C” (*direito de voto nas eleições locais*) do Modelo. Justifico a escolha pelo facto de o Modelo defender o direito de voto dos estrangeiros nas eleições locais, a partir do pressuposto que sua participação ativa na vida das autarquias existe *de facto*. No entanto, apesar de esta ser considerada uma forma de afirmação da autonomia do indivíduo, a vinculação entre voto e o critério de gozo da cidadania limita difusamente o exercício do voto aos/às nacionais.¹⁰⁴

Como se pôde perceber pela amplitude do debate, o advento do sistema democrático solicita diversas leituras e interpretações que demonstram a sua transitoriedade. Não é meu objetivo aprofundar a sua análise e, por esta razão, passo a resumir na Tabela abaixo o trabalho de identificação das referências teóricas do paradigma transicional europeu para a participação pública dos/as migrantes internacionais, destacando teorias, autores/as, conceitos e a ligação de cada um destes com uma disposição do Modelo.

Tabela 16: Identificação das referências teóricas para o Modelo Transicional Europeu para a Participação Pública dos/as Migrantes Internacionais

<i>teorias e principal autor/a</i>	<i>conceitos-chave e raiz fundamentadora das...</i>	<i>...disposições do Modelo</i>	<i>contrariedades</i>
teoria elitista (Schumpeter)	conceção procedimental da	(A) liberdade de expressão, reunião e	irracionalidades (defesa da ordem e da

¹⁰⁴ Não tenho competências jurídicas para entrar no debate sobre o estatuto formal do/a estrangeiro/a; reporto apenas que a nacionalidade é o vínculo jurídico entre pessoas e Estados, fonte de deveres e obrigações mútuas. Segundo alguns/as autores/as, este vínculo não pode estar presente nos/as estrangeiros/as pois não são cidadãos/ãs nacionais dos estados que os recebem (Malapeira, 2010: 505-52). Contudo, segundo Balibar, não gozar do direito à cidadania significa não participar da vida comunitária de forma plena, não ser parte do Estado e estar cercado por fronteiras culturais, raciais, linguísticas, legais. Isto significa ser uma ‘não pessoa’, um/a clandestino/a, um/a ilegal, o/a que provoca ruturas sociais gravíssimas (Balibar, 2001).

	democracia	associação	segurança nacional)
concepção monocêntrica do Estado (Hobbes)	método contratual	(B) consultas representativas ao nível local	preservação da cultura e identidade nacional
teoria da democracia direta (Rousseau)	autonomia do indivíduo	(C) direito de voto nas eleições locais	vinculação ao gozo da cidadania

Fonte: Elaboração do autor.

Passo agora a descrever as dinâmicas pelas quais, a meu ver, o Modelo representa uma fase transicional de passagem do paradigma representativo dominante para o paradigma participativo emergente.

Crise e transição: abstenção, representação e participação

Embora o sufrágio eleitoral tenha vindo a ser progressivamente ampliado e tornado quase universal no mundo ocidental,¹⁰⁵ está muito disseminada na Europa da primeira década do séc. XXI uma grande desilusão com o sistema político representativo. Um exemplo significativo advém da experiência da plataforma espanhola Democracia Real Ya (DRY), que promoveu em Espanha, desde 2011, numerosos protestos conhecidos como Movimento dos Indignados e que acabaram por multiplicar-se além da Europa, nos cinco continentes ao longo de 2011 e de 2012. O “Manifesto da DRY” não deixa dúvidas enquanto à avaliação que se faz da democracia e da classe política de que dispomos no Ocidente: esta é descrita como surda, pouco representativa da opinião pública, por nada disposta a realizar outras formas de participação política e dependente dos grande poderes económicos e financeiros. Recorrendo a uma expressão muito forte define-a uma “ditadura partidocrática”.¹⁰⁶ Certamente, as razões dos/as Indignados/as intercetam uma boa parte dos temas cruciais do debate sobre a saúde dos fundamentos da política e sobre a forma como aprendemos a discuti-los na Europa, a começar pela lição de Norberto Bobbio (Bobbio e Bovero, 1999). Muito surpreendentemente, este protesto acabou por ser “compreendido e justificado” por representantes de altíssimo nível do *establishment*

¹⁰⁵Como ilustrado, a não concessão do direito ao voto ativo e passivo aos/às migrantes regularmente residentes configura-se com uma limitação da universalidade do sufrágio.

¹⁰⁶Informações disponíveis no Portal Democracia Real Ya em: <http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/>. Acesso realizado em 22 de novembro de 2013.

Europeu, como o então governador do Banco da Itália, Mario Draghi.¹⁰⁷ No entanto, a linha de pensamento dos/as Indignados/as não explica a totalidade das razões que afastam os/as cidadãos/ãs da vida política; estas razões são inúmeras e não cabe discuti-las neste espaço.¹⁰⁸ Para o efeito da discussão que aqui é levada a cabo, limito-me a observar que o fenómeno da abstenção eleitoral, que em muitos países da Europa apresenta percentagens que superam os cinquenta por cento, é indicador da ameaça à qual está sujeito o sistema democrático, que procura legitimar o seu poder precisamente pela *emanação da vontade do demos*.¹⁰⁹

De fato, como observava Bobbio (1999: 324), a imagem que os clássicos tinham da democracia era “uma praça ou uma assembleia onde todos os cidadãos eram chamados a tomar as decisões que a eles respeitavam”. Já para os/as modernos/as, a mesma imagem traduziu-se no dia das eleições, “nas longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o seu boletim na urna”. Na Antiguidade, a democracia era *direta*, enquanto na modernidade esta é *representativa* e o voto de hoje “não serve para *decidir*, mas para *eleger* quem decide” (idem, *ibidem*: 324).¹¹⁰ Diante destes factos, é evidente que se o *vulnus* do sistema democrático ocidental é hoje o afastamento do *demos* do exercício mais importante da democracia moderna, isto é, participar nas eleições; a crise é tão radical quanto a denúncia que dela se faz. Na Tabela abaixo reporto alguns dados referentes ao aumento da abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu.

Tabela 17: Taxa de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu em alguns países membros entre 1989 e 2009 (em % sobre o total dos/as eleitores/as e variação % entre os dois períodos)

<i>Países</i>	<i>1989</i>	<i>2009</i>	<i>var. %</i>
Itália	19,0	35,0	+ 84,2%
Alemanha	37,8	56,7	+ 50,0%

¹⁰⁷Conforme declarou em Paris, em 14 de outubro de 2011, à margem da reunião do G-20 dos/as ministros/as das finanças e dos/as governadores/as dos bancos centrais. As suas declarações foram difundidas pela imprensa italiana e europeia no dia seguinte.

¹⁰⁸Permito-me fazer referência a uma reflexão prévia e mais detida a este respeito (em Mattiazzi, 2011b).

¹⁰⁹ A tradução da locução grega *dêmos* não pode ser reduzida ao significado de *povo*, pois apesar de na Antiguidade se referir à “comunidade clássica de cidadãos”, como observa Bobbio (1999: 324), o termo pode indicar, o povo, a massa, os/as pobres por oposição aos/às ricos/as. A discussão sobre o significado de “demos” estende-se em Bobbio (2009: 323-3334).

¹¹⁰ A tradução e o itálico são do autor.

Portugal	48,9	63,3	+ 29,4%
Espanha	45,3	55,1	+ 21,6%
Holanda	52,6	63,3	+ 20,3%
França	51,2	59,4	+ 16,0%
Grã-Bretanha	63,7	65,3	+ 2,5%
Total da UE	41,6	57,0	+ 37,0%

Fonte: Elaboração a partir de dados do Parlamento Europeu.

Paralelamente, nos sistemas democráticos, e não apenas ocidentais, estão a afirmar-se outras formas de participação, mais diretas que o tradicional sistema de representação..

Em 2002, Santos e Avritzer publicaram um volume que recolheu os resultados de alguns estudos de caso de experiências alternativas de participação realizadas em vários países (Santos e Avritzer, 2002).¹¹¹ Estas experiências demonstram-nos que, em boa medida, a natureza da participação do indivíduo na atividade política implica participar da decisão e deliberar sobre os assuntos relativos à administração do bem comum.¹¹² Nos sistemas democráticos ocidentais a participação política implica, para a grande maioria das pessoas, delegar no/a representante político/a o exercício de tal decisão. Claramente, confrontamo-nos com o paradoxo intrínseco ao sistema democrático vigente: para o indivíduo exercer uma participação ativa na tomada de decisão, este deverá transferir a sua vontade para um/a representante que o fará por ele/a. Ou seja, o/a cidadão/ã participa da vida política apenas indiretamente. O paradoxo é evidente em toda sua dramaticidade:

¹¹¹ Os casos foram estudados em Portugal (Nunes e Serra) – SAAL: redefinição da ideia de direitos e condições à habitação, criando o assim chamado "direito ao lugar"; Colômbia (Ramirez) – Cocaleros: este movimento implicou associar a cidadania a uma definição de pertença; Colômbia (Uribe) – San José de Apartadó: estatuto de "comunidade de paz", legitimidade da autorepresentação alternativa; Moçambique (Osório) – Mulheres moçambicanas: inserção no jogo político dominado pelos homens. Índia (Sheth) – Swaraj: emergência de ideais participativos e princípios de solidariedade social para o autogoverno; África do Sul (Buhlungu) – novas formas de solidariedade e identidade do movimento cívico e sindical; Portugal (Guerra) – participação cidadã no planeamento urbano como processo de controlo social hegemónico organizado de cima para baixo; Colômbia (Uprimny e Villegas) – reconhecimento do movimento indígena no Tribunal Constitucional; Brasil (Paoli) – ativismo social dos empresários contra a exclusão social; Brasil (Avritzer): orçamento participativo (OP) e Assembleia Constituinte, influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos; "procedimentalismo participativo": processo de participação ampliada envolvendo um amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição. Índia (Heller e Isaac) – Panchayats em Kerala, entre outros.

¹¹² Recentemente, concentrei-me sobre o tema da cidadania (política) dos/as migrantes (Mattiuzzi, 2011a: 43-61) e sobre o tema da participação democrática (Mattiuzzi, 2011b: 4-33). Como anteriormente, nalgumas secções deste capítulo reproduzo com ligeiras modificações alguns trechos publicados nos artigos referidos.

embora o ideal democrático preveja a presença atenta dos/as cidadãos/ãs na gestão dos bens públicos, assistimos ao aumento da abstenção eleitoral, ao facto de o interesse pela política se manter restrito a pequenos grupos, ao sufocamento da participação individual na burocracia dos partidos que tendem a monopolizar, não apenas a função representativa, mas também a participativa, proclamando-se como únicos canais legítimos de veiculação da participação dos/as cidadãos/ãs na vida política. Este curto circuito interessa quem goza do direito ao voto.

Para quem não tem esta oportunidade, como é o caso dos/as migrantes, a participação na vida democrática na Europa é certamente solicitada de forma incisiva. Neste sentido, existem numerosos estudos (Østergaard-Nielsen, 2003: 760-786; Escrivá Chordá et al., 2009: 339; Martiniello e Lafleur, 2009: 174; Ostergaard-Nielsen, 2009: 17-41; Lafleur, 2011: 1-9) que discutem os mecanismos que a engendram (Bauböck, 2003: 700-723), quem são os/as seus/suas promotores/as (Lafleur e Chelius, 2011: 99-124) e que relações estes estabelecem com a sociedade civil e o sistema de representação, seja política (dos partidos) (Zanier, 2002) seja social (sindicatos e associações de interesse) (Kolarova e Peixoto, 2009). Isto testemunha por si a presença de uma grande vontade participativa expressa pelos/as cidadãos/ãs não nacionais. Neste contexto, a participação democrática dos/as migrantes pode ser entendida como uma forma de ampliação da democracia (Santos e Avritzer, 2002) que se projeta numa escala transnacional (Guarnizo et al., 2003: pp. 1211-1248; Itzigsohn e Villacrés, 2008: 664-686; Ostergaard-Nielsen, 2009: 17-41; Bolzman, 2011: 144-167). A partir destes trabalhos, percebemos que as estruturas institucionais e as formas políticas que viabilizam a participação nas democracias não são apenas constituídas pelo sistema de representação organizado pela ocupação de cargos públicos, embora este sistema, formatado constitucionalmente em torno da arena legislativa e dos poderes executivo e judiciário, seja o maior e o mais importante. Além deste, existe um emaranhado de dimensões representativas e deliberativas sobrepostas nas quais ganham corpo formas de participação mais ou menos diretas; são formas de participação híbridas que contemplam modalidades de ação direta com funções deliberativas num contexto institucionalizado, como por exemplo as arenas municipais onde se realiza o Orçamento Participativo. Em resumo, nos sistemas democráticos ocidentais, representação, deliberação e participação são dimensões que se sobrepõem constantemente na esfera local (Bohman e Rehg, 1997: 59-100), mas permanecem

separadas ao nível nacional, provocando o segundo elemento de crise do sistema de representação.

Outro aspecto que torna crítica a tensão entre representação e participação política nos sistemas democráticos ocidentais é o processo de reformulação da ideia e do exercício da cidadania. Ao longo de todo o século XX, os contornos da cidadania coincidiram com os limites da soberania territorial do estado: o estatuto legal do cidadão era a expressão formal da sua pertença à instituição estatal e a condição para exercer legitimamente a sua atividade política, também limitada territorialmente pelas fronteiras legais. Contudo, a intensificação do fenómeno da globalização (Santos, 2001: 31-106) tem questionado fortemente esta arena estatal e as próprias noções de povo, território e cidadania. De facto, esta última pode hoje ser exercida numa multiplicidade de espaços, reais e virtuais, onde se realiza em escalas múltiplas, locais, regionais e internacionais. O/A cidadão/ã do século XXI – por nacionalidade, cultura e, talvez, adesão ideal – aparece cada vez mais como um ser multi-estrato onde nenhum estrato é prioritário sobre o outro (Young, 1989: 250-274). Daí a clara ligação que existe hoje entre o exercício da cidadania e o fenómeno da migração internacional, pois há uma forte relação entre cidadania, nacionalidade e mobilidade e a extensão dos direitos de cidadania (portanto, civis, sociais e mesmo políticos) dos/as migrantes. A razão para isso reside no facto de o/a migrante, pela sua própria condição transnacional, tender a modificar a natureza e a base do conceito de cidadania relacionado com a nacionalidade (Bauböck, 1994; Soysal, 1994; Kymlicka, 2003: 265-310). Estas relações podem gerar conflitos perigosamente ligados ao sentimento de pertença, por sua vez ligado a condições de inclusão e exclusão, como aconteceu com os/as migrantes das periferias de Dakar e Tunis em 2003 e 2004 ou com aqueles/as de etnia Rom, na cidade francesa de Tours em 2006 (Legros, 2012: 47-69). Outros exemplos dramáticos do impacto destas mudanças advieram dos motins que tiveram lugar no Reino Unido em 2012, que em muito se assemelharam às revoltas nos *banlieus* franceses de 2006 e às que aconteceram posteriormente em Estocolmo, no ano de 2013. Trata-se de sintomas das chamadas *patologias democráticas* (Santos, 2002: 52), doenças da democracia que impedem a ampliação das formas de participação dos/as cidadãos/ãs ao processo de tomada de decisões que, se realizadas, poderiam ser instrumentos úteis de canalização democrática dos protestos provocados pelo mal-estar social.

Um outro elemento que evidencia a crise do sistema de representação provém do debate sobre transnacionalização da esfera pública no caso europeu. Neste sentido, temos a sensação de que os/as cidadãos/ãs na Europa possuem poucos instrumentos de participação política que permitam a eleição de representantes com poderes executivos, ao mesmo tempo que os organismos coletivos da UE, por outro lado, não dependem de um claro mandato eleitoral para operar (Gerhards, 2001: 201). Em certa medida, o afastamento recíproco é um dos principais responsáveis pelo alto índice de abstenção que caracteriza as eleições para o Parlamento Europeu.¹¹³

Se juntarmos a corrosão progressiva do sistema partilhado de fronteiras identitárias nacionais e a extensão num plano político global dos conflitos locais, a ação de atores/atrizes políticos/as subalternos/as e dominantes leva ao desequilíbrio nas relações entre centro e periferia, generaliza e radicaliza a reformulação do mapa geopolítico do século XX, engendra profundas transformações pelas quais está a passar a sociedade. Além disso, a existência de um défice democrático europeu estendido a todos os níveis da cidadania política, tanto para os/as nacionais quanto para os/as não-nacionais, é testemunhado pelo aumento da abstenção eleitoral, pela afirmação de movimentos declaradamente “antipolíticos” e pela explosão de conflitos violentos promovidos por imigrantes. Todos estes fenómenos evidenciam a exigência de uma necessária reformulação alternativa da ideia de participação política para a Europa, que não interesse apenas os/as não-nacionais. No que diz respeito a este último contingente de potenciais eleitores/as, o Modelo expressa uma tentativa de fazê-lo transitar de uma condição exclusivamente representativa para outra, maioritariamente participativa. A entrada de milhões de novos/as eleitores/as na arena eleitoral poderia injetar novas energias capazes de revitalizar o sistema de representação. Contudo, a acomodação de um grupo destes/as novos/as eleitores/as ameaça a obtenção dos objetivos perfilhados pelo pilar das representações, nomeadamente, a ordem política. Assim sendo, é evidente a crise

¹¹³ Por outro lado, é inegável que, mesmo com a lentidão que caracteriza a chamada “eurocracia” (a burocracia da UE), observadores mais otimistas possam considerar, pelo contrário, que existe uma relação virtuosa entre atores políticos e media europeus que reproduziria, e ao mesmo tempo permitiria, a internalização dos humores da opinião pública dos cidadãos comunitários, a interpretação dos seus anseios, produzindo comportamentos políticos e administrativos consequentes (Trenz e Eder, 2004: 19). Neste sentido, o modelo heurístico proposto por Wessler (Wessler et al., 2008: 269) prioriza a ação exercida pelos meios de informação enquanto centros de informação e deliberação das exigências dos/as cidadãos/ãs e das respostas dos/as atores/atrizes políticos/as, reprodutores/as de facto de uma dimensão relevante da esfera pública europeia.

transicional do Modelo, que está suspenso entre as disposições e contrariedades ao acesso dos/as migrantes ao gozo completo dos direitos políticos na Europa.

Poderá esta entrada de novos/as eleitores/as ajudar o sistema democrático na cura das suas patologias? O voto aos/às migrantes internacionais fortaleceria a democracia? Passo agora a descrever alguns sinais que, a meu ver, apontam para a emergência de práticas epistémicas de democratização da democracia, o que considero ser convincentes respostas à crise do Modelo Transicional para a Participação dos/as Migrantes Internacionais e aos desafios colocados pelo processo de transnacionalização, pelas formas de acesso à cidadania e pela presença de um forte défice democrático na Europa.

Participações emergentes: demodiversidades e democratização da democracia

Se as formas de representação política não são suficientes para representar a diversidade dos discursos interculturais presentes nos territórios, a literatura aponta para uma difusão constante de experiências políticas neo-paradigmáticas, isto é, pautadas por formas de democracia participativa e por formas mais gerais de “democratização” da democracia, tanto ao nível nacional quanto à escala local. As consequências para a dimensão representativa são significativas, pois estes movimentos criam novas identidades e reivindicações, e simultaneamente alteram a dinâmica da luta política não pretendendo, em última análise, construir uma maioria no parlamento, mas exigindo atenção para as agendas que defendem. Novos/as atores/atrizes políticos/as, como ONG, grupos espontâneos, listas cívicas, grupos de ação direta, bloggers, fazem da participação uma forma de protagonizar a democracia em primeira pessoa, como se o ato político realizado fora da dimensão representativa reforçasse o carácter deliberativo da participação individual. Os anos caracterizados pela “crise da dívida” na Europa, viram afirmar-se não apenas o movimento dos *indignados* em Espanha, mas outros como a *Geração à Rasca* em Portugal que produziu as maiores mobilizações na história recente do país, ou o *Forum Italiano dei movimenti per l'acqua* que promoveu a convocação de quesitos referendários em defesa dos bens comuns como a água, o território ou o ar em Itália. Além disso, lembro os movimentos anti-troika na Grécia, as primaveras árabes, as já citadas revoltas de migrantes em Londres, Paris, Estocolmo, ou o protagonismo de grupos de ação direta feminista, ambientalista ou pacifista, como as Pussy Riot, Femen, Greenpeace, Peace Brigades International, etc. Estes movimentos operam numa dimensão maioritariamente

extra-partidária e portanto extra-representativa, ou melhor, auto-representativa sem ser ações de minoria (os referendos italianos foram validados, pois a maioria dos eleitores participou do voto). São experiências de participação concretas onde o indivíduo realiza um exercício de auto-soberania e auto-governança na primeira pessoa (Cohen, 1997). Assim, o indivíduo deixa de ser ator/atriz político/a para se tornar agente político/a, pois, permanecendo no âmbito da democracia representativa, a soberania e a governança são transferidas para outro/a agente político/a, o/a representante. Entretanto, trata-se de experiências de protesto que podem incidir nas escolhas políticas assumidas nacional ou localmente, mas não representam formas de democracia direta. Por isso, para recuperar um sistema que perde legitimidade como acontece com o sistema partidário, o protesto não basta; pelo contrário, parece desejável articular formas de representação com formas de participação, integrando novos/as agentes que não se reconhecem e/ou não possuem representatividade.

Neste sentido, a migração representa um interessante laboratório de produção de novas formas de organização e participação democráticas (Malapeira e Ferrer, 2010), nas quais os/as migrantes são os/as protagonistas ativos/as e não passivos/as das políticas públicas (Colombo e Caponio, 2005: 329; Caponio, 2006: 304; Paci, 2008). Neste caso, o tema da coesão política numa sociedade ganha uma perspectiva mais abrangente, pois relaciona a participação dos/as migrantes na vida democrática do país de chegada com outras questões, a saber: o surgimento de novas arenas e agentes políticos/as, a evolução do conceito de cidadania, o aparecimento de uma dimensão transnacional da esfera pública e do desenvolvimento local, o que inclui o aspecto económico e intercultural. Ao contrário, em muitos casos, o sistema de representação política dos/as migrantes limita-se à auscultação das suas opiniões, sem que estas tenham qualquer poder para vincular as decisões políticas, tomadas exclusivamente pelos/as cidadãos/ãs na posse da nacionalidade. Assim sendo, o sistema de representação aceita implicitamente uma condição de limitação da cidadania dos/as migrantes que impede a adoção de uma perspectiva participativa emancipatória.

Focando a relação específica entre transnacionalismo e participação democrática dos/as migrantes, alguns/as autores/as como Ostergaard-Nielsen, falam em “dimensão transnacional da participação política dos migrantes” (Ostergaard-Nielsen, 2009: 17-41). Os tipos de práticas políticas protagonizadas por migrantes, mesmo longe de impor rígidas

e compartimentadas catalogações, poderiam ser resumidos, principalmente, em quatro categorias, a saber: a) a política imigrante (*immigrant politics*), focada em geral em melhorar a qualidade de vida do/a imigrante no país de chegada; b) a política diaspórica (*homeland politics*), que abrange a intervenção dos/as migrantes na política do país de origem; c) a política de emigrantes (*emigrants politics*), que procura a institucionalização do estatuto do/a emigrante em relação ao seu país de origem ao mesmo tempo que procura melhorar a sua condição de imigrante no país de chegada; finalmente, 4) a política local-local (*local-local politics*) que, baseada nas políticas de co-desenvolvimento promovidas entre país de chegada e país de origem, tem como objetivo a melhoria da comunidade local de origem do/a migrante (Ostergaard-Nielsen, 2009: 17-41). Por certo, numa dimensão sobreposta e entrecruzada destas práticas políticas transnacionais, o que posso salientar é que, de uma forma geral, muitos estudos, quase todos euro-americanos, apontam para uma convivência do interesse político tanto para a agenda do país de chegada como para a do de origem (Itzigsohn, 2000: 1126; Guarnizo, Portes e Haller, 2003: pp. 1211-1248; Østergaard-Nielsen, 2003: 760-786).

Estas evidências apontam para uma necessária redução da dicotomia entre esfera doméstica e internacional na avaliação das formas de atuação transnacional. Neste sentido, saliento que o processo de forte internacionalização das relações políticas, económicas e sociais que caracteriza as democracias ocidentais tende a produzir, ao mesmo tempo, modificações no sistema político pós-westefaliano (Pureza, 2001: 233-254), processos de pós-nacionalização da cidadania política (Carvalhais, 2004: 218-211), à medida que se intensifica o fenómeno da mobilidade internacional, seja a de mão de obra desqualificada, seja o brain drain. Em cada caso, a deslocação acontece por inúmeras razões diferenciadas: o aumento da disparidade demográfica, as mudanças climáticas, dinâmicas políticas e económicas globais, revoluções tecnológicas e redes sociais (International Organization for Migration, 2010: 3). Existem algumas evidências, como a de que a simultaneidade das comunicações tende a intensificar a difusão das palavras de ordem políticas e as diretrizes de comando do poder para a organização de grupos militantes, e a partilha de lutas políticas posicionadas em diversos âmbitos locais (veja-se o uso das redes sociais nas revoluções norte-africanas em 2011). Tais modalidades, se por um lado aceleram os processos políticos, por outro subvertem o quadro tradicional de simbiose na identificação

comunidade-estado, arremessando essa relação para o plano transnacional, o mesmo plano virtual onde se encontra a esfera das telecomunicações em tempo real.

A emergência de novos/as atores/atrizes políticos/as e de novas arenas políticas cruza imediatamente o tema da migração internacional e o da transformação do exercício da cidadania, pois o exercício da agência política está fortemente ligado ao estatuto de cidadão/ã, ou seja, da relação que se estabelece entre reconhecimento legal da cidadania e participação ativa na vida comunitária. Sendo assim, quando falamos em patologias do sistema democrático (Santos e Avritzer, 2002: 35-69) sabemos que estamos a discorrer sobre um dos grandes problemas das democracias europeias, isto é, garantir a participação efetiva dos/as cidadãos/ãs na vida comunitária (Macedo, 1990; Galston, 1991; Callan, 1997).

Finalmente, resta sublinhar que o debate sobre a participação dos/as cidadãos/ãs nas controvérsias científicas nos trouxe exemplos de quão extensa é a crise do sistema representativo. A crise da regulação pública e da autorregulação científica e profissional, confrontadas com estes problemas, obrigaram ao reconhecimento das limitações dos modos de conhecimento hegemónicos para lidar com um mundo complexo e incerto, como é o da experimentação tecnocientífica. Santos, Meneses e Arriscado, no seu trabalho de 2004 (Santos et al. 2004a: 19-101) reportaram a experiência de alguns países europeus na procura de respostas concretas a estes problemas. Emergiu um conjunto inovador de experiências de participação dos/as cidadãos/ãs em debates públicos, espaços deliberativos e formas de ação coletiva, como os fóruns híbridos, onde se procura constituir o que alguns designam por cidadania científica ou democracia técnica. Trata-se de contribuições interessantes para a produção de uma democracia ativa ou de alta intensidade que não podem prescindir do envolvimento ativo da ciência, do conhecimento e da tecnologia, o que reproduz a separação entre especialistas e leigos.

Designo estas formas de conhecimento-emancipação como pilar moderno das participações.

Conclusão

Neste capítulo, adotei uma perspetiva participativa que procurou identificar, a começar por um plano teórico-epistemológico, algumas orientações de políticas comunitárias à luz da tensão entre o paradigma dominante *representações dos/as*

migrantes e o paradigma emergente *participações dos/as migrantes*. Falei da transição entre os dois paradigmas ao descrever o cenário de crise da democracia representativa onde se realiza. De seguida, concretizo a ideia desta tensão explicando o sentido da segunda pergunta simples *que relação existe entre representação e conflito político?* Passo a fornecer uma resposta teórica, esclarecendo, a seguir, as razões e os limites epistemológicos entre os quais se posiciona.

Começo por lembrar que neste sub-paradigma das políticas migratórias europeias, os pilares das representações se estruturaram como formas de conhecimento regulatória e hegemónica (onde o outro é tratado como objeto) produzindo *policies* representativas. Este sistema objetiva principalmente a ordem política, garantida pelo modelo contratual da representação *inter pares* dos/as migrantes, que não concede direito de escolha e evita assim conflitos políticos. Para o efeito, no plano epistemológico, o pilar das representações produz-se numa trajetória que vai de um ponto de ignorância que é o *conflito político*, posicionado no passado, porque considerado como um estágio político inicial, para um ponto de saber que é a *representação* e que representa o objetivo político futuro. O estágio do conflito político representa a condição caótica de partida de uma arena política desestabilizada pela entrada de imigrantes, enquanto o da representação é o seu ponto de estabilização ordenada. Por outras palavras, quando um/a imigrante chega no país de chegada é considerado/a um/a cidadão/ã não-nacional portador/a de uma visão política potencialmente conflituante ou ameaçadora da segurança nacional e, portanto, deve ser incorporado/a através do sistema de representação política.

O pilar das participações, pelo contrário, é uma forma de conhecimento emancipatória e contra-hegemónica. Para tal, trata o outro como sujeito e produz *policies* participativas. O seu objetivo é principalmente produzir solidariedade política, a incorporação dos migrantes na partilha dos direitos e deveres oriundos do exercício democrático, num quadro de coesão política que resulta da superação da sua exclusão da vida pública. O ponto de ignorância desta forma de conhecimento é o *isolamento político*, posicionado no passado enquanto herança política colonial, e o ponto de saber é a *participação dos/as migrantes* na vida pública, que representa o objetivo de um futuro sistema político descolonizado. O isolamento político é a violenta segregação da vida pública de um/a imigrante recém-chegado/a, enquanto a participação é a partilha solidária das suas responsabilidades com as responsabilidades de todas as demais pessoas nas

tomadas de decisões políticas. Embora o/a imigrante na Europa parta de uma condição de segregação política, ele/a pode contribuir para a superação do pensamento abissal, isto é, participar da vida pública e fazer os/as outros/as participar, através de um percurso democrático diversificado, realizado junto aos/às não migrantes. Comparo o funcionamento das formas de conhecimento da modernidade em geral e aquelas que lidam com este aspecto das migrações internacionais na Tabela seguinte, onde acrescento a conceção do outro que as caracteriza.

Tabela 18: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma das representações e participações nas migrações internacionais

<i>pilares da modernidade</i>	<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>
pilar das representações (hegemónico)	conhecimento-regulação	(caos...) conflito político...	(...ordem) ...representação
<i>pilar das participações (contra-hegemónico)</i>	<i>conhecimento-emancipação</i>	<i>(colonialismo...) isolamento político...</i>	<i>(...solidariedade) ...participação</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2000: 29-36.

Como illustrei no capítulo anterior, também neste caso, através da recodificação das formas de conhecimento na modernidade, o pilar das representações hegemonizou e recodificou o das participações. Este processo fez com que a participação fosse recodificada como conflito político, isto é, a luta entre a hegemonia da cultura política nacional e outras culturas políticas, consideradas rivais. Por outro lado, o que era ignorância transformou-se em saber, isto é, o *isolamento* político foi recodificado como forma de representação dos/as migrantes. Na faceta das representações e das participações, as consequências são epistemológicas e sociais: de um lado, com a neutralização do passado e a valorização do futuro, a transformação social (isto é, o futuro), passou a ser concebida como representação e o *isolamento* político, como um tipo de representação, enquanto o passado foi concebido como conflito político e a participação como um tipo de conflito. Na Tabela abaixo, ilustro a afirmação do pilar das representações sobre o pilar das participações, enquanto *Modelo subparadigmático hegemónico de representação dos/as*

migrantes internacionais na modernidade e a conseqüente afirmação da concepção dominante do outro como objeto.

Tabela 19: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação da representação sobre a participação

<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>	<i>concepção do outro</i>
conhecimento-regulação	conflito político... (caos)	...representação (ordem)	objeto
HEGEMONIA e RECODIFICAÇÃO			
<i>(conhecimento emancipação)</i>	<i>participação =</i> CONFLITO POLÍTICO...	<i>isolamento político =</i> ...REPRESENTAÇÃO	OBJETO
Afirmação do Modelo subparadigmático hegemônico de representação dos/as migrantes internacionais na modernidade			

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006, 78-79.

Com a recodificação, no plano epistemológico, a representação (que, veicula formas de colonialismo, como a segregação política) passou a ser o projeto hegemônico de futuro e o conflito político (que subverteu a participação) o estigma hegemônico do passado. O *isolamento* político, camuflado de representação, tornou-se o projeto desejável, enquanto a participação, desacreditada com a marca do conflito, o passado inaceitável.

Em consequência deste processo epistémico, no Ocidente afirmou-se o Modelo de representação dos migrantes internacionais na modernidade segundo o qual ao *caos moderno*, isto é ao passado, corresponde a *participação dos/as migrantes na vida pública como fonte de conflito político*, enquanto à *ordem moderna*, isto é ao futuro, corresponde a *representação dos/as migrantes como forma de incorporação na ordem política*. Este processo, realizado pelo sub-paradigma hegemônico da representação é o responsável pela afirmação do sistema dominante de representação dos/as migrantes na Europa.

A esta altura, a pergunta simples *que relação existe entre representação e conflito político?* pode ser considerada como contextualizada. Passo agora a aprofundar a terceira visão da migração internacional, a tensão entre desenvolvimentos e experimentações sustentáveis.

Capítulo 4 | Visões da migração internacional: os pilares dos desenvolvimentos e das experimentações sustentáveis

Organizo este último capítulo de revisão da literatura em torno da tensão entre *desenvolvimentos* e *experimentações sustentáveis*, que constituem o terceiro par de conceitos com o qual descrevo a abordagem moderna ao fenómeno das migrações internacionais. Na Tabela abaixo, identifico o pilar dos desenvolvimentos como expressão hegemónica do pilar da regulação e o pilar de experimentações sustentáveis como expressão contra-hegemónica do pilar da emancipação.

Tabela 20: Aplicação da teoria da transição paradigmática de Santos (2006) ao debate ocidental moderno sobre desenvolvimentos e experimentações sustentáveis nas migrações internacionais na Europa

<i>princípios da modernidade</i> (<i>formas de conhecimento</i>)	<i>subprincípios da modernidade</i> (<i>condição nas políticas migratórias</i>)
regulatórios (conhecimento-regulação)	desenvolvimentos (modelos hegemónicos)
<i>emancipatórios</i> (<i>conhecimento-emancipação</i>)	<i>experimentações sustentáveis</i> (<i>práticas contra-hegemónicas</i>)

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 29-43.

No decorrer do capítulo, mantenho a mesma sequência da argumentação adotada antes, sendo que aqui a diferença de potencial entre pilares produz reflexos nas políticas públicas entre medidas *desenvolvimentistas* (hegemónicas) e *experimentais* (contra-hegemónicas). Resumo-o na Tabela abaixo, que aporta a correspondente conceção do outro e formula a terceira pergunta simples: *que relação existe entre desenvolvimento e conflito territorial?*

Tabela 21: Tensão subparadigmática no pilar dos desenvolvimentos e experimentações sustentáveis

<i>formas de conhecimento</i>	<i>conceção do outro</i>	<i>políticas públicas</i>
regulatória (dominante)	objeto	desenvolvimentistas
↓	↓	↓
<i>emancipatória (desacreditada)</i>	<i>sujeito</i>	<i>experimentais</i>

Que relação existe entre desenvolvimento e conflito territorial?

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 259-260.

Como nas outras tensões já abordadas, esta pergunta também relaciona dinâmicas que parecem à partida opostas: desenvolvimento e conflito territorial. Para justificar esta ambiguidade, numa perspectiva *experimental*, contextualizo a pergunta no debate europeu à luz da *Estratégia Europeia de Crescimento*”, melhor conhecida como “Europa 2020”. Para o efeito, analiso o documento *EUROPA 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*, no quadro das políticas regionais e para o desenvolvimento local da União Europeia. O documento, de 2010, é um planeamento estrutural para a década 2010-2020 e, por isso, é dirigido ao futuro. Como fiz com as políticas de “integração” e as políticas de representação, através do documento identifiquei as referências teóricas que, a meu ver, estão na sua base. Ao contrário dos outros documentos analisados, no entanto, este não é especialmente destinado aos/às migrantes mas a toda a população residente na Europa. Apesar de citar algumas vezes a migração internacional, para que a visão da UE sobre a relação entre migrações e desenvolvimento seja mais abrangente, faço uma rápida referência ao *Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo*, adotado pelo Conselho Europeu em 2008.

Recorrendo à epistemologia da visão, na primeira secção do capítulo, faço duas coisas: relaciono a literatura analisada com a produção do paradigma moderno do *crescimento*, entendendo-o a partir daí como homonímia da expressão *desenvolvimento*, e associo a esta discussão o papel reservado, ou previsto, para os/as migrantes internacionais residentes na Europa. Na segunda parte, a par da descrição da transição do presente, revejo fragmentos do debate sobre a crise da ideia de desenvolvimento, evidenciada pela procura de sustentabilidades. Na terceira, reporto a emergência de práticas experimentais que

ousam realizar políticas de programação integradas e sustentáveis. Encontro nelas respostas convincentes à crise do paradigma do desenvolvimento. Na quarta e última parte, dou conta de como o processo de recodificação tornou conflituantes os objetivos de coesão territorial perseguidos pelas políticas desenvolvimentistas, provocando, pelo contrário, fragmentação territorial.

Realizo novamente um estudo arqueológico, desta vez *territorial*, em relação a um programa que ainda não se concretizou (ou que está apenas parcialmente a concretizar-se) trazendo à luz as ideias de futuro que lhe subjazem. Estas, afinal, constituem as palavras-chave da estratégia europeia de desenvolvimento.

O paradigma dominante: a migração como recurso exógeno do desenvolvimento local

O paradigma que domina a discussão teórica acerca da relação existente entre desenvolvimento e migrações internacionais na Europa reproduz uma *ideia de fragmentação territorial, subtilmente xenófoba em relação aos/às imigrantes*, pois considera-os/as *elementos exógenos ao planeamento local*.

Para tratar este assunto, considero a estratégia de crescimento da União Europeia fixada no documento *EUROPA 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*,¹¹⁴ que a meu ver enforma o paradigma dominante ocidental em matéria de desenvolvimento. Paralelamente, ilustro qual será o papel previsto para os/as migrantes na mobilização dos recursos locais.

A Estratégia Europa 2020 “representa uma visão da economia social de mercado para a Europa do século XXI”¹¹⁵ e estabelece três prioridades “que se reforçam mutuamente”: *crescimento inteligente*, isto é, desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; *crescimento sustentável*, que assenta na promoção de uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva; e finalmente *crescimento inclusivo*, que prevê uma economia com níveis elevados de emprego, que assegure a coesão social e territorial. Estas prioridades são

¹¹⁴ *EUROPA 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo* COM(2010) 2020. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PT:PDF>

¹¹⁵ Todas as citações entre aspas foram extraídas do documento *EUROPA 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo* COM(2010) 2020.

concretizadas pela UE através de cinco “grandes objetivos” e sete “iniciativas emblemáticas”: os cinco grandes objetivos preveem metas de emprego, de investimentos em Investigação e Desenvolvimento (I&D), de redução das emissões de gases que contribuem para o aquecimento global (se as condições o permitirem), de redução da taxa de abandono escolar e do risco de pobreza. As sete iniciativas emblemáticas compreendem as áreas da investigação e inovação, dos sistemas de ensino, a implantação da Internet de alta velocidade, a sustentabilidade ambiental, as Pequenas e Médias empresas, a modernização dos mercados de trabalho, a coesão social e territorial.¹¹⁶

Os/As migrantes são citados algumas vezes no documento: ao referir a necessidade de melhorar a taxa de emprego da população, “nomeadamente através de uma maior participação das mulheres e dos trabalhadores idosos, bem como de uma melhor “integração” dos migrantes na população activa” (p. 13); na ilustração da iniciativa emblemática: “Agenda para novas qualificações e novos empregos”, para “facilitar e promover a mobilidade da mão-de-obra no quadro da UE [...] e promover uma política global de migração da mão-de-obra virada para o futuro que permita dar uma resposta flexível às prioridades e necessidades dos mercados de trabalho” (p. 22); na ilustração da iniciativa emblemática: “Plataforma europeia contra a pobreza”, designadamente, para “conceber e executar programas de promoção da inovação social destinados às camadas mais vulneráveis, em especial propondo às comunidades desfavorecidas soluções [...] para combater a discriminação [...] e desenvolver uma nova agenda de “integração” dos migrantes que lhes permita aproveitar plenamente o seu potencial” (p. 23);

Resumo na Tabela seguinte as prioridades do documento *Europa 2020* e, para cada uma delas, identifico os conceitos-chave que as explicam. Passo a designar prioridades e conceitos como *Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento*.

¹¹⁶ Finalmente, o documento alerta para o facto de que: “para obter resultados, será necessária uma governação económica reforçada”. Por isso, a estratégia Europa 2020 “assentará em dois pilares: a abordagem temática acima descrita, que combina as prioridades com os grandes objetivos; e relatórios por país, que ajudam os Estados-Membros a definirem as suas estratégias de retorno a um crescimento e finanças públicas sustentáveis”. Isto significa que, na Prioridade “Crescimento Inteligente”, por exemplo, as Iniciativas Emblemáticas visam promover a inovação, a educação e a sociedade digital; na Prioridade “Crescimento Sustentável”, o clima, a energia e a mobilidade e competitividade; e na Prioridade “Crescimento Inclusivo”, o emprego e qualificação e a luta contra a pobreza.

Tabela 22: Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento

<i>prioridades</i>	<i>conceitos-chave</i>
a. crescimento inteligente	a. conhecimento e inovação
b. crescimento sustentável	b. utilização dos recursos
c. crescimento inclusivo	c. coesão social e territorial

Fonte: Elaboração do autor a partir do documento *EUROPA 2020. Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo*, de 2010.

Chamo *paradigmático* a este Modelo por acreditar que ele resume o pilar hegemónico moderno que concebe o desenvolvimento na Europa. A ligação entre prioridades e conceitos é lapalissada: o crescimento inteligente procura investimentos nas áreas da economia do conhecimento e da inovação, o sustentável apela a uma utilização equilibrado dos recursos e o inclusivo considera o trabalho como principal política de coesão, nas dimensões social e territorial.

Antes de apresentar uma rápida revisão do uso destas expressões, é importante ressaltar a centralidade de que a noção de *Desenvolvimento* se revestiu na modernidade europeia. É o que faz Rogério Roque Amaro (2003) quando lembra que Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx, Joseph Schumpeter, Max Weber, Werner Sombart e Talcott Parsons são apenas alguns dos pensadores que utilizaram o conceito de desenvolvimento nas suas teorias económicas ou sociais. Para dar conta de tamanho sucesso, Amaro descreve em dez etapas os significados que o termo foi acumulando em mais de 200 anos de permanência na cena económica, social e política (não apenas no contexto ocidental). Neste longo caminho, o conceito poderá ter sido interpretado como “mudança, progresso, riqueza, bem-estar” e associado “histórica e culturalmente à construção das sociedades europeias de matriz judaico-cristã” (idem: 42).

Passo agora a identificar algumas referências teóricas, a partir das quais este modelo poderá ter sido definido, e também a verificar se e como é considerada a contribuição dada pela população imigrante que reside no território onde se realiza o desenvolvimento. Ao longo desta análise, identifico novos conceitos (conceitos-explicação, conceitos-espelho) que descrevem os diversos significados do desenvolvimento. Finalmente, procuro ligar estes conceitos à ideia de *desenvolvimento e migração*, e às suas conexões com as referências epistemológicas recuperadas.

Dentre as várias aceções, interpretações e associações do conceito considero a vinculação económico-política aos processos de independências das ex-colónias europeias que se seguiu ao fim do segundo conflito armado de 1939-1945. Neste sentido, parte da produção teórica sobre “desenvolvimento” preconizava a “evolução” desses países, considerados “subdesenvolvidos”, rumo ao caminho da industrialização, trilhado já pelos países ex-colonizadores. O contraponto entre o desenvolvimento-enquanto-riqueza dos países colonizadores e o subdesenvolvimento-enquanto-pobreza dos países colonizados não é, contudo, uma invenção das décadas de 40 ou 50 do século XX. Nesta dimensão, foi Adam Smith (1723-1790) um dos primeiros economistas modernos a produzir este tipo de associação:¹¹⁷ no seu famoso livro de 1776 *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Smith et al., 1976), ao discorrer sobre as vantagens que a Europa obteve graças à exploração das colónias americanas, Smith menciona “primeiro, o aumento do seu bem-estar [*increase of its enjoyments*] e segundo o aumento da sua indústria [*augmentation of its industry*]” (ibidem, 323).¹¹⁸ Para Smith, a natureza da relação colonial criou vantagens, em primeira instância, para as nações que realizavam comércio direto com a América: Espanha, Portugal, França e Inglaterra. Os produtos americanos importados pela Europa constituíram uma quantidade de mercadorias que, de outra forma, não estariam disponíveis e não gerariam o bem-estar que acabaram por proporcionar. Por outro lado, o incremento da produção industrial europeia foi gerado graças à extensão do mercado de exportação. E, finalmente, o monopólio do comércio mantido entre a Metrópole e a Colónia permitiu a manutenção de elevadas taxas de lucro, o que não teria sido possível num regime de livre comércio. Uma elevada taxa de lucro favoreceu uma mais rápida acumulação de capitais.

A partir de uma outra tradição, alternativa à liberal, e aplicando-a a uma dimensão ora histórico-política, ora filosófica, Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1885) fazem um uso central do conceito de desenvolvimento. No *Manifest der Kommunistischen Partei*, de 1848, ao configurar historicamente os conflitos de classe,

¹¹⁷ E a elaborar o primeiro “esboço de uma teoria do desenvolvimento”, como afirma Amaro (Amaro, 2003: 41)

¹¹⁸ Itálico e tradução do autor, a partir da edição italiana. Entre parêntesis retos, contudo, reporto as expressões originais do volume publicado em Londres em 1852 pela Editora T. Nelson and Sons, Paternoster Row. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Google Books em: <http://books.google.it/books?ei=boykUZL8GSO47ugOAO&hl=it&id=70759KjSs0sC&dq=adam+smith+wealth+of+nations&jtp=1>

identificam o conceito-chave da *evolução da sociedade*, segundo o materialismo histórico de matriz hegeliana. Com efeito, a formação das classes sociais proviria de um “longo processo de *desenvolvimento* [...] obtido por estágios de progressão política” (Marx et al., 1996: 7).¹¹⁹

Para além de um pensamento eurocêntrico, o fascínio pela ideia de *desenvolver* a economia, incrementando a produção e o consumo e, conseqüentemente, o bem-estar (segundo a lógica smithiana), ou o alcançar de um grau de desenvolvimento histórico que levasse à emancipação (segundo a lógica marxista), conquistou países extraeuropeus. A política desenvolvimentista afirmou-se em muitos países da América Latina e do Caribe no segundo pós-guerra, com o objetivo de alcançar um período de crescimento económico e distribuição da riqueza que levasse a uma progressão económica autossustentada. Mesmo no quadro de interpretações críticas da teoria do desenvolvimento, como aquelas formuladas pela Teoria da Dependência, por exemplo por Fernando Henrique Cardoso (1931) e Enzo Faletto (1935-2003), aceitara-se a ideia de um sistema económico e de uma organização sociopolítica centrados no processo de desenvolvimento, ainda que periférico (Cardoso e Faletto, 1973: 144).¹²⁰

Finalmente evidencio a progressiva associação do conceito de desenvolvimento com o de *crescimento*, principalmente, mas não exclusivamente *económico*. Amaro observa como a associação entre os dois conceitos se deu através da obra de numerosos economistas (entre os quais Okun e Richardson, 1962; Ellsworth, 1950; Lewis, 1955; Hicks, 1942 *apud* Amaro, 2003: 47-48). Segundo Amaro, esta ligação íntima entre os dois conceitos levou a considerar “o crescimento económico como a condição necessária do desenvolvimento, do qual dependiam as melhorias do bem-estar da população” (idem, *ibidem*: 48), bem como ao uso sistemático dos indicadores de crescimento económico (rendimento per capita, PIB) “para classificar os países em termos de desenvolvimento”. Amaro observa também como outras “promiscuidades” foram sendo criadas nos discursos

¹¹⁹ Itálico do autor. De forma evidente, na análise marxista, a linearidade evolutiva dos acontecimentos históricos (similares no seu elemento constitutivo – a luta de classes – mas protagonizados por sujeitos diferenciados nos diversos graus de evolução histórico-social – servos/as, artesãos/ãs, moradores/as do burgo, burgueses/as, proletários/as) reaparece no *Manifest* noutras oportunidades no capítulo III e nos prefácios às edições alemãs (1872-83-90), russa (1882), inglesa (1888), polaca (1892), italiana (1893) (idem: 1996).

¹²⁰ Cardoso e Faletto, à semelhança do que fizeram outros/as intelectuais expoentes da Teoria da Dependência (como Paul Singer, Francisco de Oliveira, Antonio Barros de Castro, Maria da Conceição Tavares, José Serra, João Manoel Cardoso de Mello), pretendiam analisar as sociedades latinoamericanas nas suas conexões socioeconómicas periféricas que se relacionavam com conexões socioeconómicas ‘centrais’.

políticos e económicos a partir do conceito de desenvolvimento: desenvolvimento e industrialização, desenvolvimento e modernização (idem, ibidem: 48). Assim sendo, o subdesenvolvimento, em contraposição, passou a representar um obstáculo não apenas ao desenvolvimento, mas também ao crescimento económico, à industrialização e à modernização.

Em suma, tanto de um ponto de vista estritamente económico como histórico-político, a modernidade ocidental tomou o conceito de *desenvolvimento* como referência. Segundo Amaro, foi por esta razão que entre 1950 e 1980 a ideia assentou em diversos mitos: economicista (o desenvolvimento depende intrinsecamente do crescimento económico, ao ponto de se tornar um sinónimo do outro), produtivista (considerando a produtividade o fator decisivo do desenvolvimento), consumista (desenvolver-se é consumir cada vez mais), quantitativo (em detrimento de um desenvolvimento qualitativo), industrialista (o desenvolvimento como resultado direto da industrialização), tecnológico (tido como o motor mais potente do desenvolvimento-crescimento económico), racionalista (eficiência científica da produção), urbanicista (superioridade do urbano sobre o rural), antropocentrista (o Homem que domina a Natureza), etnocêntrico (a sociedade industrial que domina as outras) e, finalmente, uniformista (que viabiliza um único modelo de sociedade). Estes mitos, presentes nos mundos capitalista e socialista (também este último fortemente desenvolvimentista) são originados, segundo Amaro, pela mesma matriz judaico-cristã europeia (Amaro, 2003: 46-47).

Identifico a primeira referência teórica que compõe o Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento nas doutrinas economicista-historicistas de Smith e Marx (entre outros) e defino-a como *monocultura do crescimento infinito*. Destaco as expressões *riqueza e bem-estar* como seus *conceitos-explicação*, pela sua capacidade de descrever os principais objetivos económicos e histórico-culturais da modernidade. Além disso, identifico como conceito-espelho da *monocultura do crescimento infinito* a expressão *crescimento*, por se tornar a primeira homonímia da própria noção de desenvolvimento. Associo referências teóricas e conceitos à prioridade A do Modelo (*crescimento inteligente*) e aos seus conceitos-chave (*conhecimento e inovação*) por expressarem uma ideia de desenvolvimento totalmente desequilibrada em direção ao futuro. A ideia do *crescimento infinito* funda as suas raízes na tradição do desenvolvimento. Portanto, a sua

transformação em aparente novidade de *crescimento inteligente* reside ainda no consuetudinário passado desenvolvimentista.

Passo agora a identificar uma nova aceção do desenvolvimento na dimensão política, como fez Gabriel Almond (1911-2002) (Almond, 2005: 464), que utiliza o termo *desenvolvimento* para ilustrar as relações entre estrutura e cultura política. O conceito de ‘cultura política’ construído por Almond, baseado na experiência estrutural-funcionalista e behaviorista, introduz conceitos como “subcultura”, “cultura política da elite”, “socialização política” e “mudança cultural”. Almond utiliza estes elementos para explicar o *desenvolvimento* dos sistemas políticos, através do surgimento de estruturas políticas especializadas, os subsistemas políticos, compostos por partidos, grupos de pressão e meios de comunicação de massa cuja função consiste em elaborar e formular exigências e propostas políticas. Na teoria do desenvolvimento político de Almond, a história é “o universo das experimentações do homem com a política” (idem, ibidem: 359). Uma correta interpretação deste desenvolvimento permite analisar as experimentações e prever cautelosamente os processos de transformação política que dele advêm. Ao adaptar à política a teoria do desenvolvimento económico de Hirschmann (*apud* Almond, 2005: 361), Almond acredita que a transformação política pode ser explicada, da mesma forma, como um desequilíbrio constante entre oferta e procura, um verdadeiro “mercado das reformas” capaz de resolver crises e problemas da política.

Identifico a segunda referência que compõe o Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento na teoria do desenvolvimento político de Almond e defino-a como *monocultura do tempo político*. Destaco as expressões *mudança* e *transformação* como seus conceitos-explicação porque descrevem o sentido linear da evolução política da modernidade. O conceito-espelho desta *monocultura* é a *industrialização*, por se tornar a mais consolidada medida de política económica da modernidade com vista ao desenvolvimento. Associo referências teóricas e conceitos à prioridade B do Modelo (*crescimento sustentável*) e ao seu conceito-chave (*exploração dos recursos*) porque evidenciam qual é a opção europeia para as políticas de desenvolvimento industrial que subjaz à sua ideia de futuro. A ideia *monocultural da política* económica radica na tradição industrial. Portanto, a sua transformação em novidade de *crescimento sustentável* também reside no consuetudinário passado moderno.

Uma vez ilustrada a conexão que se produziu no pensamento moderno entre desenvolvimento e crescimento económico, falta agora identificar como se realiza a conexão entre desenvolvimento e migrações internacionais.

Por ser tão pobre em referências ao seu património migratório, deixo de lado o documento *Europa 2020* e concentro-me num dado da política pública europeia que se aplica à dimensão transnacional (onde operam governos nacionais dos países “de origem” e de “acolhimento”, organizações intergovernamentais, do terceiro setor, associações de expatriados, organizações para a promoção do desenvolvimento local ou regional – conhecidas como “diásporas”, etc.). Refiro-me ao *Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo*, adoptado pelo Conselho Europeu em 2008.¹²¹ O Pacto concretiza uma “estratégia de *co-desenvolvimento*”, que identifica como relevante na definição de uma “política global da UE em matéria de migração”. Os seus objetivos incluem: a celebração de acordos bilaterais com países de origem e de trânsito (que incluam pontos relacionados com a migração legal e irregular, a readmissão de migrantes e o desenvolvimento desses países); o incentivo aos países da UE para que proporcionem oportunidades para a migração legal, nomeadamente sob a forma de *migração temporária/circular*, com o objetivo de evitar a fuga de cérebros; o estabelecimento de políticas com países de origem e de trânsito, de forma a travar ou prevenir a imigração irregular, em particular através do desenvolvimento de capacidades; promover ações de desenvolvimento conjunto, tais como a adopção de instrumentos financeiros específicos para *transferir remessas* de forma segura e mais económica.

Entre os objetivos do Pacto inclui-se também a “criação de uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento”, previstas nos princípios enunciados na Abordagem Global às Migrações.¹²² Neste documento também a dimensão transnacional, quando aplicada à

¹²¹ O pacto figura no documento *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas (15 e 16 de Outubro de 2008)* classificado como documento 14368/08. O Pacto propriamente dito figura no documento 13440/08. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Europa.eu em: europa.eu/rapid/press-release_DOC-08-4_pt.pdf. Segundo a comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu chamada *Método de acompanhamento relativo ao controlo da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo - COM(2009) 266 final*. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Eur Lex em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0266:PT:NOT> .

¹²² Ver a Comunicação COM(2011) 248 final de 4.5.2011 intitulada *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Communication on Migration*. Acesso em 28 de novembro de 2013, disponível no Portal ec.europa.eu em: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf . Nesta comunicação são fixadas

relação entre migração e desenvolvimento, vem sendo declinada nos termos do *codesenvolvimento*, um conceito que define o interesse dos governos europeus pelas potencialidades oferecidas pelos países de origem dos/as migrantes. Estas oportunidades, não se limitariam ao fluxo financeiro das remessas, mas incluiriam a criação de uma rede de circulação de expatriados nos cinco continentes para apoiar a migração legal e prevenir migração a irregular. Além disso, a promoção de ações de desenvolvimento conjunto (como instrumentos financeiros específicos para transferir remessas de forma segura e mais económica) e a implantação de parcerias globais com os países de origem e de trânsito, promoveriam sinergias entre migrações e desenvolvimento, por exemplo favorecendo o “retorno produtivo” de migrantes que queiram investir as suas economias no país de origem.¹²³

Apesar de abordar o tema da transnacionalização das sociedades contemporâneas e de identificar nos/as migrantes oportunidades de desenvolvimento económico para os países europeus, o documento ilustra com clareza, como nota Margarida Marques, que nos países da Europa “a manutenção, no seio das comunidades migrantes, das lealdades à ‘origem’ é ainda frequentemente vista como potencialmente conflituante com a incorporação no país escolhido para viver” (Marques, 2010: 18-19). Noutras palavras, as boas relações entre o/a migrante e o seu país de origem são apoiadas pela UE, desde que se realizem fora das suas fronteiras. Alternativamente, a lealdade do/a migrante ao país de chegada na Europa será reconhecida somente através da sua incorporação, o que resulta na sua transformação em cidadão/ã comunitário. Ou seja, o aporte que a migração fornece ao desenvolvimento na Europa é reconhecido como endógeno apenas após o/a imigrante se tornar cidadão/ã europeu/eia; enquanto permanecer estrangeiro/a a sua principal contribuição parece fazer maior sentido fora da Europa, no seu país de origem.

Passo agora a identificar algumas referências teóricas acerca da relação entre estrangeiro/a, território e comunidade onde vive, para que nos ajudem a compreender a origem moderna desta abordagem. É o caso da imagem ambígua do/a estrangeiro/a,

as três dimensões da Abordagem Global Europeia às Migrações: promover a mobilidade e a migração legal, aproveitar ao máximo o elo entre migração e desenvolvimento e combater a imigração ilegal. É significativo notar como o tema migração e desenvolvimento (baseado no princípio de cooperação) é tratado paralelamente aos temas “fronteiras, combate à imigração ilegal, asilo e organização da imigração legal” (baseados em princípios de defesa).

¹²³ Ver Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - *Primeiro Relatório anual sobre a Imigração e o Asilo (2009)* SEC(2010) 535 COM/2010/0214 final. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal Eur Lex em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0214:PT:NOT> .

apresentado por Werner Sombart (1863-1941) como um indivíduo ideal burguês e empreendedor que, por ser mantido à margem da sociedade em geral, desenvolve um espírito crítico, não convencional e inovador, voltado para o futuro e para a vida econômica, que lhe fornece os instrumentos típicos da nova burguesia econômica e industrial (Tabboni, 1990). Em Norbert Elias (1897-1990) (Elias e Scotson, 2000), o/a estrangeiro/a não é um indivíduo isolado, mas faz parte de um grupo que culturalmente se opõe a um outro grupo. É o/a *out-sider*, o/a recém-chegado/a a uma zona anteriormente habitada por um grupo culturalmente homogêneo e identificado com o espaço; uma situação que dinamiza um padrão de interação típico, um antagonismo mútuo e inevitável entre ele/a e o grupo mais antigo, que descende de um modelo estabelecido por interação social e não por medidas tomadas pelos respectivos grupos. Os/As *outsiders* e os/as *established* não existem isolados/as, mas existem como polos de uma relação de interdependência, existem um/a para o/a outro/a. Para Elias, essa troca, e não as características dos grupos, deve ser descrita para compreender a interação entre as possibilidades que se apresentam aos/às recém-chegados/as e as ameaças que experimentam os/as antigos/as moradores/as. Essa tensão repete-se sempre que antigo e novo se confrontam nos elementos que caracterizam a mobilidade social (como raça, língua ou diferentes classes sociais). Por esta razão, Elias coloca no foco da análise as relações de interdependência mútua e de interação, como no caso dos/as antigos/as e novos/as moradores/as do bairro urbano, onde a interação provoca mudanças nas respectivas culturas. Finalmente, para Alfred Schutz (1899-1959), quando um/a estranho/a (não necessariamente um/a estrangeiro/a) acede a um território e entra em contacto com um grupo de residentes, o contacto poderá ocasionar uma dificuldade do/a estrangeiro/a em compreender quais são os mecanismos e regras que fundamentam a organização do grupo. A sua tendência para questionar, mesmo involuntariamente, as regras estabelecidas pelo grupo de residentes poderia provocar uma revisão das mesmas com consequências no perfil cultural que modificaria o sistema de atribuição de significados. Trata-se de um processo de desenvolvimento histórico e cultural que opera através da “interrelação entre possibilidade objetiva, tipicidade, anomia, e atribuição de importância” (Tabboni, 1990).

Identifico a terceira referência que compõe o Modelo Paradigmático Europeu de Desenvolvimento na imagem social do/a estrangeiro/a da Sociologia Fenomenológica, Figurativa e Interpretativa de Schutz, Elias e Sombart e defino-a como *monocultura do*

codesenvolvimento. Destaco as expressões *progresso* e *avanço* como seus conceitos-explicação, por concretizar a imagem dos estádios de desenvolvimento diferenciados entre territórios. O seu conceito-espelho é a *modernização*, enquanto objetivo implícito do desenvolvimento. Associo as referências teóricas e os conceitos à prioridade C do Modelo (*crescimento inclusivo*) e ao seu conceito-chave (*coesão social e territorial*) por demonstrar que o desenvolvimento do território é concebido apenas quando promovido por recursos endógenos. Mais uma vez a tradição moderna, neste caso a ideia *monocultural do codesenvolvimento*, preside à transformação de antigas raízes em supostas novidades, neste caso o *crescimento inclusivo*.

Descrevi até aqui muito sinteticamente como a noção de desenvolvimento pode explicar a ideia de riqueza ou bem-estar, de mudança e transformação, progresso e avanço e ainda de como pode ser sinónimo de crescimento, industrialização e modernização. Apesar de tamanha abrangência semântica, as diretrizes da política comunitária (o *Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo*, a *Abordagem Global às Migrações*, o documento *Europa 2020*) expressam uma ideia da conexão entre desenvolvimento e migração que pode ser resumida através da noção de *migração como recurso exógeno do desenvolvimento europeu*. Posso afirmá-lo, pois os conceitos-chave das políticas definem claramente que o interesse prioritário demonstrado em relação à capacidade dos/as migrantes participarem do desenvolvimento da Europa se reduz à *transferência de remessas*, à *migração temporária ou circular* e ao *codesenvolvimento*.

Na Tabela abaixo resumo os conceitos-chave do documento *Europa 2020*, os conceitos-explicação e os conceitos-espelho da noção de desenvolvimento, além das referências teóricas identificadas. Finalmente, acoplo a conceitos e referências as conexões entre desenvolvimento e migração, descritas há pouco. Neste caso, a transferência de remessas está ligada à ideia de riqueza e crescimento dos países de origem dos/as migrantes, a migração circular ao uso temporário de mão-de-obra imigrante para a transformação e industrialização da Europa e o codesenvolvimento liga-se ao conceito de progresso, entendido como estádio de desenvolvimento separado entre Europa e países extraeuropeus. Com esta última operação o Modelo Paradigmático Europeu ganha uma nova qualidade e transforma-se em Modelo de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes.

Tabela 23: Identificação das referências teóricas do Modelo Paradigmático Europeu do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes

<i>conceitos-chave do Europa 2020</i>	<i>conceitos-explicação/espelho</i>	<i>teoria (autor) definição</i>	<i>conexão entre desenvolvimento e migração</i>
conhecimento e inovação	riqueza ou bem-estar/crescimento	teoria economicista-historicista (Smith-Marx) monocultura do crescimento infinito	transferência de remessas
utilização dos recursos	mudança ou transformação/industrialização	desenvolvimento político (Almond) monocultura do tempo político	migração temporária ou circular
coesão social e territorial	progresso ou avanço/modernização	imagem social do/a estrangeiro/a (Schutz, Elias, Sombart) monocultura do codesenvolvimento	codesenvolvimento

Fonte: Elaboração do autor

Passo agora a descrever as dinâmicas pelas quais, a meu ver, o projeto do desenvolvimento entrou em crise enquanto paradigma dominante.

Crise e transição: os limites do desenvolvimento e a procura por sustentabilidades

Algumas críticas questionam fortemente o conjunto de noções que subjazem às ideias de *desenvolvimento e codesenvolvimento*.

Desde logo porque o termo desenvolvimento possui um forte valor político hegemónico (Santos, 2002: 31-106). Por um lado, como escreve Santos, as condições materiais, o capital e o trabalho, “não constituem procedimentos causais que engendram mecanicamente o caminho do desenvolvimento”; por outro, há evidências de que a industrialização não é necessariamente “o motor do progresso nem a parteira do desenvolvimento”. Além disso, a degradação da natureza e o aumento das desigualdades entre o terço rico e os dois terços pobres da humanidade demonstram que a industrialização não é garantia de desenvolvimento. Diante destes factos, é errado entender por desenvolvimento o crescimento do PIB. Pelo contrário, o aumento da produção não indica necessariamente o bem-estar da população, pois este não está vinculado ao *nível* da riqueza nem à *distribuição* da riqueza. Para Santos, a falência da miragem do desenvolvimento é

evidente, e portanto, não parece promissora a ideia de procurar novos modelos de desenvolvimento alternativo. O objetivo será criar alternativas ao desenvolvimento.

O segundo problema da utilização do termo desenvolvimento é o facto de a expressão ser demasiado polissémica e ser controversa a contraposição entre *países desenvolvidos* e *países subdesenvolvidos* (amenizada posteriormente por *países em desenvolvimento*), sendo necessário um ajuste conceptual com vista a uma maior precisão heurística. Fá-lo Peyrefitte, para quem é a *confiança* entre cidadãos e Estado que cria as condições para o desenvolvimento. Paralelamente, no entanto, subdesenvolvimento significa *não-desenvolvimento*: assim, o não-desenvolvimento pode ser imputável a fatores culturais desfavoráveis, ao passo que o desenvolvimento “é um florescimento resultante, essencialmente, da convergência de fatores culturais favoráveis. [Portanto] não é o subdesenvolvimento que é preciso explicar; mas o desenvolvimento” (Peyrefitte, 1996: 583).

Em terceiro lugar, no que respeita à intensificação do fenómeno migratório, aos processos de europeização, à globalização económica e à mais geral transnacionalização do espaço público, alguns autores conceptualizam a dimensão transnacional, e não o *codesenvolvimento*, como característica comum destas novas formas de mobilização de recursos humanos e materiais (Guarnizo et al., 2003: 1211-1248; Portes, 2003: 874-892). A condição transnacional, contraposta à dicotomia dos processos de codesenvolvimento (que, mesmo paralelamente, acontecem de forma separada), baseia-se no reconhecimento da elevada importância das redes pessoais (Fazito, 2010: 89-176) e da crescente facilidade das pessoas se manterem em condição de mobilidade, oferecida pelas novas tecnologias que “subvertem a unidireccionalidade” do movimento migratório tradicional (Lie, 1995: 303-306). Além disso, a crítica ao *nacionalismo metodológico*, que parece enformar os programas de codesenvolvimento auspiciados pela UE, leva à teorização de uma simultaneidade das formas de existência e de pertença (espacial, cultural, identitária, cidadã-nacional) (Wimmer e Schiller, 2003: 576-610; Glick Schiller e Povrzanovic Frykman, 2008). Isto resulta numa superação das “lógicas binárias subjacentes a dicotomias como país de origem/país de chegada, cidadão/não-cidadão, migrante/não-migrante e aculturação/persistência cultural” (idem: 34). Ainda assim, o interesse pelas atividades transnacional e transfronteiriça tem concentrado “grande variedade de organizações colectivas formadas pelos imigrantes, que se dedicam a diversos projetos nos

respectivos países e comunidades de origem [...] para motivar e canalizar as contribuições materiais dos seus expatriados”, como lembra Portes (Marques, 2010: 63-104). Segundo Portes, não resta dúvida de que este movimento de retorno, ou circular, constitui um importante fator no desenvolvimento dos países e das regiões de partida e transforma algumas pessoas em atores inesperados do universo político das suas cidades e países de origem.

Numa quarta dimensão crítica que, na realidade, se constitui num conjunto de críticas sem referências específicas à conexão com a migração e portanto ao codesenvolvimento, propõe-se uma renovação do conceito de desenvolvimento e não a sua substituição. Amaro (Amaro, 2003: 55-60) subdivide estas críticas em três grupos que reúnem novos conceitos de desenvolvimento baseados em sensibilidades ambientais (desenvolvimento sustentável), locais (desenvolvimento local e participativo) e humanas (desenvolvimento humano, social, integrado). Não terei espaço para focar devidamente usos e significados destes conceitos, mas devido à importância destes para a reflexão que aqui apresento, dedicarei algumas palavras à conceptualização dos primeiros dois.

A ideia de “desenvolvimento sustentável”¹²⁴ possui pelo menos 40 anos.¹²⁵ Mais recentemente, com a Conferência do Rio em 1992, foram fortemente enfatizados os limites ambientais do crescimento e promoveu-se a Agenda 21 (agendas nacional e local), enquanto o Protocolo de Kyoto de 1997 (em vigor desde 2005) vinculou os países à limitação das emissões de poluentes e ajustou os direitos dos países sobre o seu património genético da biodiversidade (flora, fauna, agricultura tradicional). Surgiu daí uma nova relação entre desenvolvimento e crescimento, mas também um conflito geopolítico: os países pobres querem promover um crescimento económico socialmente justo e ambientalmente amigável e apelam para o artigo 1º da Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada em 1986.¹²⁶ Nesse sentido, os países emergentes pretendiam controlar o crescimento da população e da economia, respeitando a limitada “capacidade de

¹²⁴ Agradeço ao Prof. Stefano Soriani da Universidade Ca’ Foscari de Venezia pela cedência dos materiais sobre o argumento.

¹²⁵ Uma das suas primeiras aparições formalizadas institucionalmente data da década de 70 do século XX, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento em Estocolmo, na Suécia em 1972. Recolhi as referências sobre este período em Lanza (2002).

¹²⁶ Estabelece o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável que implica a autodeterminação das pessoas e a sua soberania em relação aos recursos naturais dos quais dispõem. *Declaration on the Right to Development* - A/RES/41/128, 4 Dezembro 1986. Acesso em 23 de maio de 2013, disponível no Portal da ONU em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> .

carga”, e os países desenvolvidos defendiam a reestruturação ecológica da produção e do consumo, definindo um papel essencial para a inovação tecnológica e para a cooperação internacional. Assim, tomou forma uma visão ampla de desenvolvimento: uma dimensão plural que envolveu transformações culturais, técnicas, sociais, institucionais e económicas, o que não excluiu o crescimento económico (Rogers et al., 2008). Paralelamente, criou-se também um paradoxo: como conjugar *desenvolvimento*, isto é, a visão de um processo linear, sem fim, sempre positiva, rápida e unidirecional, com *sustentabilidade*, que evoca os recursos "limitados", a existência de restrições e limitações, destaca o papel dos valores, e assume uma perspectiva de longo prazo?¹²⁷

A segunda proposta de conversão é a que se reúne na ideia de *desenvolvimento local*. Para ilustrá-la utilizo o verbete publicado no dicionário *Outra Economia* (Amaro in Hespanha, 2008: 108-113) por Rogério Roque Amaro.¹²⁸ O autor designa como desenvolvimento local “o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo a comunidade o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas” (idem: 108). A seguir aos anos da afirmação consensual da ideia de desenvolvimento local (1950-1980), tornou-se cada vez mais evidente que o modelo de desenvolvimento, em vez de promover processos de autonomização, ignorava as necessidades das comunidades locais, os seus recursos e capacidades, desprezava os seus valores, identidades e saberes, “considerando-os primitivos e subdesenvolvidos”, estimulava a dependência e a subordinação em relação “ao que vem de fora” e, finalmente, criava novos problemas (económicos, sociais, culturais e ambientais), até aí desconhecidos (idem: 109). A alternativa colocada em campo nos ambientes onde se realizavam projetos da ONU em parceria com o terceiro setor baseou-se

¹²⁷ Sustentabilidade forte VS sustentabilidade fraca é um dos debates que informam a relação entre desenvolvimento económico e meio ambiente. Neste, coexistem duas posições opostas: uma visão otimista (a crise pode ser gerida pelo mercado, através do crescimento económico, e a solução pode existir nos paradigmas da modernidade inovação capitalista e industrial e tecnológica) e uma visão pessimista (os incentivos económicos são muito poderosos e prejudiciais para a lógica de reorientação muito lenta, o sistema não é 'estruturalmente' adequado para encontrar soluções). (Lanza, 2002; Mossello, 2008; Rogers et al., 2008).

¹²⁸ Amaro refere-se às contribuições de autores como John Friedmann e Clyde Weaver, Walter Stöhr e David Taylor, José Arocena, Bernard Pecqueur e Bernard Vachon enquanto promotoras da afirmação científica do conceito, ao passo que, para o seu reconhecimento político-institucional, menciona o Programa “Iniciativas Locais de Emprego” da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no final dos anos 1980, enquanto impulsionador das políticas europeias de luta contra o desemprego, a pobreza e exclusão social, na União Europeia (p. 108-109).

em três premissas: o diagnóstico das necessidades das comunidades locais deve realizar-se com a participação destas; a resposta a essas necessidades deve basear-se na utilização dos recursos e capacidades da própria comunidade; os problemas e as soluções devem ser abordados de forma integrada, conjugando as suas várias componentes e áreas de intervenção (alimentação, educação, saúde, emprego, rendimento, cultura, etc.). Segundo Amaro, o nome inicialmente aplicado a este método foi *desenvolvimento comunitário*, pois valorizava as comunidades locais, as suas aspirações e capacidades. Por outro lado, em contraposição à ideia *top-down* de desenvolvimento regional (do centro para a periferia), também a partir dos anos 1980 surge a ideia *territorialista*, que propõe um desenvolvimento “de baixo para cima”, uma articulação entre impulsos exógenos e capacidades endógenas, vontade de mudança e iniciativas de cada comunidade local. A partir destas aceções, Amaro propõe definir o que se pode entender por desenvolvimento local através de dez atributos (Hespanha et al, 2008: 111) que podem ser resumidos nalgumas palavras-chave, designadamente: processo de mudança e melhoria do bem-estar centrado numa comunidade territorial definida por uma identidade comum; capacidade de mobilizar solidariedades; autonomia de afirmação do seu próprio destino; resposta a necessidades básicas da comunidade; mobilização das capacidades locais; adoção de metodologias participativas e de *empowerment* da comunidade local; contribuição de recursos exógenos, capazes de mobilizar e fertilizar os recursos endógenos; perspetiva integrada na abordagem dos problemas e das respostas; trabalho de articulação dos/as vários/as atores/atrizes locais com impacto tendencial em toda a comunidade com grande diversidade – de processos, dinâmicas e resultados (idem, ibidem: 111).

Resta saber, e assim chego à quinta crítica à ideia hegemónica de desenvolvimento e de codesenvolvimento, voltando ao âmbito da migração, como estas explicam a contribuição dada pelos/as migrantes no plano local dos países de residência, e não apenas nos de origem. E como lidam com este fenómeno, situado num período de transição paradigmática, que intervém fortemente no plano da reorganização do território, tanto em virtude dos processos de globalização, como dos processos específicos de europeização. Afinal, as mobilidades promovidas pelas migrações internacionais também contribuem de forma relevante para as mudanças que ocorrem na sociedade, pois estão presentes em todos os territórios que protagonizam dinamismos económicos. Neste sentido, o codesenvolvimento não consegue explicar como esta “simultaneidade das

formas de pertença e de existência” (para usar a expressão de Schiller e Levitt, em Marques, 2010: 27-61), isto é a condição transnacional do/a migrante, se articula com as exigências expressas ao nível local para transformação das fileiras produtivas, para a criação de economias do conhecimento e introdução de formas de inovação política para as instituições. E como a partir dessa articulação se reposiciona a função do poder local. Como observado até aqui, as políticas europeias que procuram associar o desenvolvimento à migração internacional, consideram-na principalmente como fator produtivo temporário, fonte de conflitos, sujeita à necessidade “forçosa” da “integração”, limitam o seu acesso à participação política local e, finalmente, não a valorizam enquanto motor do *desenvolvimento*, tratando-a apenas como um fardo para o (sub)desenvolvimento do território (Mattiuzzi, 2011c: 122-140). Por outras palavras, a presença de migrantes na esfera local, muito além da presença física em si, questiona o paradigma dominante do desenvolvimento porque não é assumida como elemento propulsivo, quando na verdade contribui para sua sustentação.

Esta condição transitória do paradigma do *desenvolvimento* leva a um debate sobre a emergência de práticas epistémicas experimentais que ousam realizar políticas de programação integradas e sustentáveis. Vejo neste senso comum experimental e sustentável respostas convincentes à crise do paradigma do desenvolvimento e passo a rever algumas contribuições teóricas.

Experimentações emergentes: políticas integradas para a experimentação sustentável

É possível, alternativamente, pensar o desenvolvimento como um espaço de experimentação de ideias e práticas que visam a articulação da igualdade e da identidade com a emancipação, da solidariedade com a ampliação da participação e, finalmente, da construção de comunidades capazes de reconhecer a contribuição dos/as migrantes? Algumas práticas locais tendem à experimentação de novas formas de governação, como explico mais detidamente na parte empírica do trabalho. Para já, revejo algumas orientações epistémicas adotadas nesta dimensão, onde emergem experiências conduzidas com novas *subjetividades migrantes*, enquanto “recursos endógenos do território”, ativas dentro de setores experimentais da *governação* local.

Para prosseguir, preciso de previamente explicitar o significado do conceito, por vezes decididamente hegemónico, de governação, aplicando-o à dimensão local. Segundo Sílvia Ferreira (Hespanha, 2008: 213-218) a ideia de governação local “reporta-se às políticas, interações ou instituições que coordenam as relações sociais num território limitado, cuja característica principal é a proximidade física.” Diversamente, a governação pode também ser acompanhada “da ideia de redes e de híbridos, em especial das articulações horizontais e verticais criadas por redes de atores, de localidades, cidades, governos locais”. Se falarmos da governação multinível indicamos “as interdependências e articulações nestas redes” e enfatizamos que a governação se realiza cada vez mais em redes intermunicipais nacionais e supranacionais, “e que as políticas de promoção destas redes estão associadas a um discurso de desenvolvimento económico e de concorrência entre localidades, cidades e regiões”.¹²⁹ Nesta complexidade, são muitas vezes os fatores culturais e institucionais que contribuem para a construção de um determinado contexto social e político e que nos ajudam a simplificar a definição de governação local, sendo o local o sistema concreto de ação no qual se movem os/as diferentes atores/atrizes sociais (Crozier e Friedberg, 1978). Tratar-se-ia de operar uma contextualização do nível local enquanto complexo constructo social, historicamente sedimentado num determinado território, constituído por instituições, recursos locais, sistema de identidade e valores, história local e redes de relações (Messina, 2012). Estes conjuntos de relações estão em constante interação entre si, o que ajuda a definir um “sistema local” como um “sistema complexo”(Becattini e Antonelli, 1991). Os sistemas locais, como sabemos, sofrem importantes efeitos do processo de globalização económica. Esta, entre outras consequências, induz a transformação das dinâmicas de competição entre territórios: com efeito, hoje a competição já não envolve empresas individuais, mas sistemas locais (Porter, 1990). Por esta razão, o que pode realmente fazer a diferença são as dotações disponíveis num sistema local, em termos de infraestrutura, de conhecimento contextual, de cultura local e da capacidade de governar o território num sentido estratégico. Desta forma, o papel desempenhado pelos governos locais torna-se de suma importância na coordenação

¹²⁹ Segundo Ferreira, “a ideia de governação em rede permite dar conta da complexidade envolvida na aglomeração e da multiplicação de interesses, escalas e discursos, e do modo como interagem. É interessante que em muitos aspectos a semântica da governação em rede está próxima de lógicas assinaladas na sociedade civil, presentes por exemplo nas redes de organizações e movimentos sociais e expressas na ideia de associação como espaço democrático de debate onde problemas privados são tornados públicos (ou políticos) e se constrói um projeto comum”.

destes recursos e para a promoção da qualidade de vida para aqueles/as que trabalham e vivem no local (o que se poderia definir *política pública contextual*). Agir racionalmente e de forma eficaz, portanto, significa, em primeiro lugar, mobilizar as instituições para fortalecer o sistema de produção local, conectando-as ao sistema global; neste sentido, alguns/as autores/as falam de glocalização, (Bassetti, 2001). Ao mesmo tempo, alcançar bons níveis de participação ativa de pessoas e empresas localizadas no território ajuda na promoção de um projeto político partilhado (Rullani et al., 1998).

Nesta dimensão, é particularmente importante a análise da cultura política local, pois como revelaram algumas pesquisas comparativas realizadas em Itália, mais precisamente nos governos locais do Véneto e de Emília-Romanha (Messina, 2012), a aplicação de uma mesma medida de política pública pode produzir resultados distintos em contextos culturais diferentes. Assim, não devemos subestimar o desempenho do governo local e da cultura do governo local, dos sistemas de ação e de significação da realidade que orientam o comportamento dos/as atores/atrizes e as práticas administrativas que moldam as comunidades locais e os diversos modos de regulação (Messina, 2006: 77-96). Neste sentido, fala-se em "construção social do território" para descrever, no longo prazo, o resultado da sedimentação das práticas sociais, políticas e económicas consolidadas num determinado lugar, como expressão da cultura local. Por conseguinte, se os territórios que analisamos se tornaram complexos, e a esfera pública transnacional, o conceito de "desenvolvimento local" deve ser utilizado com base numa ideia de "pluralidade" dos modos de desenvolvimento e de governação. Isso significa que, em virtude da sua diversidade local, desenvolvimento e governação devem promover iniciativas com vista à realização de: (a) formas de desenvolvimento endógeno, ativadas através de processos de "integração" social e democracia participativa coprojetados; (b) sustentabilidade do desenvolvimento: qualidade da saúde, do meio ambiente, da vida das pessoas e das comunidades (também através de formas de certificação); (c) planeamento de longo prazo (durabilidade); (d) responsabilidade social das empresas e dos territórios; (e) abordagens integradas (sectoriais) às políticas de desenvolvimento estratégico dos territórios (no plural), como sugere Messina (Messina, 2009).

Numa outra dimensão, o tema das controvérsias científicas nas sociedades de risco fornece-nos alguns interessantes exemplos de como a experimentação de novas formas de governação se pode realizar com a ampliação do sistema de controlo

democrático e participativo sobre a inovação científica. As questões mais controversas na adoção de soluções científicas em várias áreas da inovação tecnológica são a produção de energia (atômica versus renováveis), da medicina (uso de células estaminais), do sistema de transportes (construção de linhas de ferro super-rápidas, expansão da malha viária, incremento dos transportes aéreos). Nesta dimensão, o problema da participação do público no debate, a questão da transparência do procedimento administrativo, do uso dos recursos públicos, a abertura do processo de tomada de decisão, do conhecimento da população sobre os riscos implicados na realização da obra, são questões que produzem forte desacordo entre os/as atores/atrizes envolvidos/as (governo local versus governo nacional, moradores/as, comités cívicos, ONG internacionais, empresas privadas concessionárias, magistratura, organismos internacionais) (Santos, Meneses e Nunes, 2004a: 129-152). Desta forma, a existência das chamadas *black-boxing*, situações onde, em nome de interesses privados, se intervém em detrimento dos interesses coletivos, parece mais frequente quando existem controvérsias sociocientíficas (Jasanoff, 2003: 223-244). Nestes contextos, o envolvimento de grupos auto-organizados de cidadãos/ãs frequentemente permite desvendar operações pouco claras e, às vezes, ilegais. Com efeito, a capacidade de tornar transparente uma ação pública pouco conhecida através uma postura crítica constitui uma excelente chave de interpretação de uma controvérsia nas sociedades contemporâneas (Boltanski, 1999: 359-377).

Por estas razões, a experimentação de novas soluções torna-se central quando realizada na dimensão das formas da governação. E se o sistema democrático representativo limita a ação participativa ao nível local, é neste nível local que a experimentação deve ser realizada. Não é uma opção secundária, mas estratégica, não é subparadigmática mas fortemente paradigmática; acima de tudo não é uma opção, mas uma estratégia competitiva, pois o reposicionamento dos territórios nas redes de oportunidades (uma das facetas dos processos de europeização e globalização) têm reposicionado também a função do poder local (Ruivo et al., 2011: 229-239) e aberto novas oportunidades, em especial para os/as migrantes (Mantovan, 2007; Allegretti e Zobel, 2010: 66-82; Ruivo, 2010a). É paradigmática, pois viabiliza a ampliação das formas de governação do território no sentido de envolver os/as atores/atrizes locais não institucionalizados/as no planeamento das políticas para o desenvolvimento local (Allegretti et al., 2010: 5-8). Além disso, torna o conceito de sustentabilidade alternativo

ao de desenvolvimento, alargando-o, numa perspetiva integrada e emancipatória, para lá dos cuidados ambientais para integrar também as dimensões sociais, económicas e institucionais. Finalmente, a experimentação não é opção mas obrigação, pelo menos na Europa, pois a adoção de *políticas integradas* é uma exigência nas novas formas de acesso aos recursos públicos na Europa (não mais nacionais e cada vez mais comunitários) (Messina, 2003).

Designo estas formas de conhecimento-emancipação como pilar moderno das experimentações sustentáveis.

Conclusão

Neste capítulo, adotei uma perspetiva experimental acerca de algumas orientações teóricas e de políticas europeias comunitárias em torno da tensão entre desenvolvimentos e experimentações sustentáveis. A descrição da transitoriedade entre paradigmas foi evidenciada na procura por sustentabilidades outras, que coloca em crise o paradigma desenvolvimentista e estimula a emergência de práticas experimentais. Para concretizar empiricamente a ideia desta tensão, formulo a terceira pergunta simples: que relação existe entre desenvolvimento e conflito territorial? e passo a fornecer a resposta teórica em moldes semelhantes aos que segui nos capítulos anteriores.

No que respeita à dimensão epistemológica da forma moderna de lidar com as migrações internacionais, no pilar dos desenvolvimentos o conhecimento-regulação (hegemónico) tem um ponto de ignorância que designo por *conflito territorial* e um ponto de saber que designo por *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes*, e o conhecimento-emancipação (contra-hegemónico) tem um ponto de ignorância que designo por *xenofobia* e um ponto de saber que designo por *experimentação-com-os/as-migrantes*. O primeiro sistema objetiva principalmente a ordem territorial, que é alcançada através da crença na linearidade do modelo de crescimento infinito. Este não permite alternativas na definição do planeamento do território e portanto não aceita sugestões advindas de fontes consideradas externas, como podem ser os/as migrantes, e assim previne conflitos territoriais. Esta rigidez resulta, no plano epistemológico, do facto de este pilar considerar o caos territorial uma condição que impede o crescimento infinito, sendo o desenvolvimento aquela que o favorece. Assim, o estágio do conflito territorial representa a condição caótica de partida de uma sociedade onde há imigração, enquanto o do

desenvolvimento é o seu ponto de estabilização ordenada. Por outras palavras, quando um/a imigrante chega ao país de chegada é considerado/a um recurso exógeno potencialmente conflitual, por supostamente trazer consigo um projeto de desenvolvimento do território diferente do hegemónico, ou simplesmente não é considerado/a apto/a a encaixar-se nele (por razões culturais, políticas, raciais, etc.). Assim, a única contribuição do/a imigrante aceite é aquela estritamente necessária à economia local, a sua mão-de-obra; já as suas ideias sobre o planeamento do território, não são bem-vindas e, em última hipótese, são-lhe propostas apenas formas de codesenvolvimento externas, a realizar no seu país de origem.

Contrariamente, o pilar das experimentações sustentáveis possui uma forma de conhecimento que produz políticas experimentais, que objetivam a coesão territorial, isto é a utilização de todos os recursos do território, inclusivamente o dos/as migrantes, enquanto partes daquele território, evitando a sua exclusão da comunidade local. Para o efeito, o ponto de ignorância desta forma de conhecimento é a xenofobia, posicionado no passado enquanto herança política colonial, e o ponto de saber é a experimentação-com-os/as-migrantes de formas sustentáveis de desenvolvimento local, que representa o objetivo de uma futura sociedade descolonizada. A xenofobia é a violenta segregação da vida comunitária de um/a imigrante recém-chegado/a, enquanto a experimentação-com-os/as-migrantes é a expressão solidária da sua participação ativa no projeto de território. Neste sentido, apesar de enfrentar diariamente atitudes xenófobas, o/a imigrante pode contribuir para a superação do pensamento abissal, isto é, receber e injetar confiança na comunidade, emancipando-se como promotor/a da sua sustentabilidade. Comparo o funcionamento das formas de conhecimento da modernidade em geral e daquelas que lidam com este aspecto das migrações internacionais na Tabela abaixo, onde acrescento a conceção do outro que as caracteriza.

Tabela 24: Comparação das formas de conhecimento no paradigma moderno e no subparadigma do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e da experimentação-com-os/as-migrantes nas migrações internacionais

<i>pilares da modernidade</i>	<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>
pilar dos desenvolvimentos (hegemónico)	conhecimento-regulação	(caos...) conflito territorial...	(...ordem) ... desenvolvimento-sem-os/as-migrantes
<i>pilar das experimentações sustentáveis (contra-hegemónico)</i>	<i>conhecimento-emancipação</i>	<i>(colonialismo...) xenofobia...</i>	<i>(...solidariedade) ...experimentação-com-os/as-migrantes</i>

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2000: 29-36.

Tal como aconteceu com as outras facetas da migração internacional, através do processo de recodificação, o pilar dos desenvolvimentos hegemónizou o das experimentações sustentáveis. Assim, a experimentação sustentável foi recodificada como conflito territorial e a xenofobia foi recodificada como desenvolvimento-sem-os/as-migrantes. Como consequência epistemológica, o futuro passou a ser concebido como desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e a xenofobia, como um efeito colateral deste tipo de desenvolvimento, enquanto o passado foi concebido como conflito territorial, e a experimentação-com-os/as-migrantes uma prática geradora de conflitos. Por conseguinte, o desenvolvimento-sem-os/as-migrantes (que resulta na realização de atitudes coloniais, como a xenofobia e a consequente fragmentação da vida no território) passou a ser o projeto hegemónico de futuro, e o conflito territorial (que tende a suprimir a experimentação-com-os/as-migrantes) o estigma hegemónico do passado. A xenofobia, aceite em nome do desenvolvimento, tornou-se o futuro inevitável, enquanto a experimentação, desacreditada com a marca do conflito, o passado inaceitável.

Em consequência disso, na Europa afirmou-se um modelo de desenvolvimento segundo o qual ao *caos moderno*, isto é ao passado, corresponde a *experimentação com os/as migrantes na vida da comunidade como fonte de conflito territorial*, enquanto à *ordem moderna*, isto é ao futuro, corresponde o *desenvolvimento sem os/as migrantes no território, tendo a xenofobia como elemento de conflito inevitável*. Na Tabela seguinte, ilustro este processo, enquanto afirmação do *Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade* e a consequente afirmação da conceção dominante do outro como objeto.

Tabela 25: Processo de recodificação das formas de conhecimento da modernidade ocidental aplicadas às migrações internacionais. Hegemonia e recodificação do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes sobre a experimentação-com-os/as-migrantes

<i>formas de conhecimento</i>	<i>ponto de ignorância (passado)...</i>	<i>...ponto de saber (futuro)</i>	<i>conceção do outro</i>
conhecimento-regulação	conflito territorial... (caos)	...desenvolvimento (ordem)	objeto
HEGEMONIA e RECODIFICAÇÃO			
<i>(conhecimento-emancipação)</i>	<i>experimentação-com-os/as-migrantes =</i> CONFLITO TERRITORIAL...	<i>xenofobia =</i> ...DESENVOLVIMENTO-SEM-OS/AS-MIGRANTES	OBJETO
Afirmação do Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade			

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006, 78-79.

Este processo, realizado pelo subparadigma hegemónico da “integração”, é responsável pela produção de conceitos e realização de políticas que foram inscritas neste capítulo dentro do Modelo Paradigmático Europeu de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade. A esta altura, a pergunta simples *que relação existe entre desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e conflito territorial?* pode considerar-se contextualizada. Passo agora a realizar o enquadramento metodológico desta investigação.

Capítulo 5 | Enquadramento teórico-metodológico

Com o objetivo de enquadrar metodologicamente o trabalho, apresento seguidamente um capítulo dividido em três partes. A primeira é composta por um breve resumo do objeto teórico, discutido longamente nos capítulos anteriores, que permite definir a pergunta de partida da investigação, no quadro do modelo analítico adotado. Segue-se a formulação das hipóteses que acompanharam toda a realização da pesquisa. Na segunda parte, reporto informações acerca dos métodos e técnicas que utilizei para conduzir o trabalho de campo. Nesse contexto, trato a epistemologia da visão enquanto forma de conhecimento adotada neste trabalho, abordo a autorreflexividade como postura crítica e autocrítica mantida, para além de outras opções. De seguida, apresento como procedi à definição do objeto empírico e à adaptação do modelo analítico ao seu estudo, não sem registar as críticas que recebi sobre estas escolhas. Por fim, numa terceira parte que respeita à operacionalização da metodologia, descrevo a forma como procedi à escolha dos estudos de caso, à recolha do material empírico e de como o conteúdo deste material será analisado na parte central da tese.

Em todo o período de planeamento, definição do projeto e realização da investigação mantive sempre o cuidado de produzir um trabalho científico original que constituísse uma contribuição valiosa e única. Com efeito, nesta tese defendo um argumento que poderá ser objeto de questionamento e até refutação, mas que foi elaborado como possível contribuição para ampliar o campo de conhecimento.¹³⁰

Definição do objeto teórico, das perguntas de partida da investigação e dos modelos de análise

A problemática da tese foi definida teoricamente nos capítulos anteriores, sendo a *abordagem moderna às migrações internacionais* o campo epistemológico escolhido para trazer à luz as raízes modernas dos conceitos de *integração, representação e desenvolvimento* e tornar evidente a sua tensão com uma geração emergente, inspirada por objetivos *interculturais, participativos e experimentais*. Resumi esta contraposição através

¹³⁰ Retiro estas observações das preciosas orientações fornecidas em seminário doutoral pela Prof.^a Maria Paula Meneses em Coimbra, em outubro de 2010.

dos pares teórico-dinâmicos *integração* <-> *intercultural*, *representação* <-> *participação* e *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* <-> *experimentação-com-os/as-migrantes*. Descrevi a textura e o conteúdo desta tensão transparadigmática através da formulação de três *perguntas simples*, nomeadamente: *que relação existe entre integração e conflito social*, *entre representação e conflito político* e *entre desenvolvimento e conflito territorial?*

Ciente destas premissas, para preparar a terreno empírico de onde extrair respostas concretas, formulo uma pergunta de partida da investigação que, em articulação com os modelos analíticos e as hipóteses de investigação, permite operacionalizar as opções metodológicas. Para fazê-lo, parto do *Migrant Integration Policy Index III* (MIPEX III) (Huddleston, 2011), o terceiro estudo do British Council,¹³¹ encomendado pela Comissão Europeia e realizado entre 2010 e 2011, que analisou as políticas adotadas pelos governos de vários países ocidentais em relação à “integração” dos/as imigrantes.¹³² O Índice avalia e compara as políticas nacionais de “integração” utilizando um grande número de indicadores, concentrando-se no nível de empenho dos governos na questão da “integração”, para verificar se todos os/as residentes têm garantidos os mesmos direitos, deveres e oportunidades. Os países são ordenados numa lista que os classifica dos mais aos menos “favoráveis” à realização de políticas de “integração”.¹³³

O conceito de “integração” adotado pelo MIPEX é amplo e cobre dimensões que não se limitam necessariamente à esfera social. Ele assenta na garantia, a que cada indivíduo deve ter direito, de poder “beneficiar de oportunidades iguais para participar numa sociedade sem discriminação ou outros obstáculos aos direitos fundamentais” (idem: 6). Isto significa que, para a discussão aqui levada a cabo, as políticas analisadas pelo MIPEX ligam a migração internacional não apenas ao tema da inclusão social, mas também ao problema da sua representação política e vinculação aos processos de

¹³¹ E de um grupo de 37 organizações a nível nacional, incluindo *think tanks*, ONG, fundações, universidades, centros de investigação e entidades envolvidas em questões de igualdade, liderado pelo British Council e pelo Migration Policy Group. O MIPEX III (de onde retirei os dados) é resultado do projeto *Outcomes for Policy Change*, co-financiado pelo Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros (Huddleston, 2011b: 6). O MIPEX I foi realizado em 2004 e o II em 2007.

¹³² O uso comumente feito da expressão “integração”, como expliquei no capítulo 2, implica conceitos controversos que não possuem um único significado. Assim, onde é oportuno, utilizo a expressão entre aspas.

¹³³ Os países considerados (e a sua respetiva classificação) são: Suécia (83), Portugal (79), Canadá (72), Finlândia (69), Países Baixos (68), Bélgica (67), Noruega (66), Espanha (63), EUA (62), Itália (60), Luxemburgo (59), Alemanha (57), Reino Unido (57), Dinamarca (53), França (51), Grécia (49), Irlanda (49), Eslovénia (49), República Checa (46), Estónia (46), Hungria (45), Roménia (45), Suíça (43), Áustria (42), Polónia (42), Bulgária (41), Lituânia (40), Malta (37), Eslováquia (36), Chipre (35), Letónia (31). (Huddleston, 2011b: 11)

desenvolvimento local. Neste sentido, numa perspectiva da investigação-ação, o estudo é realizado na expectativa de que os governos reconheçam “o valor dos cidadãos oriundos ou não da imigração, tratando todos os residentes com igualdade, proporcionando aos recém-chegados um caminho claro para a cidadania e investindo na aplicação de medidas que permitam alcançar este objectivo” (idem, ibidem: 6).¹³⁴ É importante sublinhar que o MIPEX III se baseia em indicadores que avaliam a existência de políticas e não avaliam a sua implementação. Ou seja, o MIPEX analisa o *output*, mas não o *outcome* das políticas.¹³⁵ Isto significa que o MIPEX não produz um estudo sobre a “integração” efetiva dos/as imigrantes, mas avalia as atitudes dos/as legisladores/as face à imigração em cada país.¹³⁶

Para o efeito, o estudo identifica contextos europeus onde, a partir de um quadro migratório e institucional semelhante ao nível continental, as mesmas políticas migratórias comunitárias se aplicam nacionalmente de forma diversificada. Sendo assim, formulo as seguintes perguntas de partida da investigação:

Pergunta 1: Por que razão dinâmicas migratórias parecidas e sujeitas às mesmas diretrizes supranacionais podem desencadear atitudes tão distintas dos/as legisladores/as nacionais face à imigração?

Pergunta 2: Assim sendo, a partir de contextos nacionais diferenciados, como são interpretadas as diretrizes de políticas migratórias supranacionais ao nível autárquico?

¹³⁴ Segundo Blangiardo e Cesareo (Cesareo, Blangiardo, 2009: 120), o MIPEX adota uma perspectiva interpretativa da *integração* que atribui particular importância à aceitação da cultura da maioria.

¹³⁵ Os indicadores do MIPEX, de facto, “foram concebidos para permitir efetuar avaliações comparativas das atuais leis e políticas” (Huddleston, 2011: 7).

¹³⁶ Sublinho que o MIPEX não se atribui o carácter de indicador *real* de “integração” dos/as migrantes nos países analisados, mas responde à pergunta: “De que forma as políticas afectam a integração?” A resposta é: “Uma vez que as políticas são um dos fatores que afectam a integração, o MIPEX pode ser utilizado como ponto de partida para avaliar a forma como as mudanças políticas podem melhorar, na prática, a integração. Esta informação deve ser retirada de estatísticas oficiais, orçamentos, projetos e avaliações científicas, relatórios governamentais e dados fornecidos por ONG, tribunais e migrantes. Outras investigações devem permitir avaliar se uma política está a funcionar na prática e mostrar de que forma as mudanças na política de integração são: 1. baseadas em dados e padrões internacionais 2. financiadas e implementadas 3. avaliadas na perspectiva daqueles que deverão beneficiar delas 4. analisadas pelo seu impacto mais alargado na sociedade 5. melhoradas com base nos novos dados disponíveis.”

Após a formulação das perguntas de partida da investigação, passo a resumir o objeto teórico através da estruturação em modelos analíticos.

Os modelos identificados nos capítulos teórico-epistemológicos constituem um conjunto de relações entre conceitos e teorias que definem, a meu ver, as três tensões constitutivas da forma hegemónica moderna de abordar a migração internacional na Europa. Baseados nestas tensões, os modelos orientam a definição das políticas públicas comunitárias. Reúno os seus conceitos-chave na tabela abaixo que designo *Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”*.

Tabela 26: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”

<i>processo</i>	<i>caos (passado)</i>	<i>ordem (futuro)</i>	<i>outro</i>
HEGEMONIA E RECODIFICAÇÃO	<i>intercultural</i> CONFLITO SOCIAL	<i>aculturação</i> INTEGRAÇÃO	OBJETO
	<i>participação</i> CONFLITO POLÍTICO	<i>isolamento político</i> REPRESENTAÇÃO	
	<i>experimentação-com-os/as-migrantes</i> CONFLITO TERRITORIAL	<i>xenofobia</i> DESENVOLVIMENTO-SEM-OS/AS-MIGRANTES	

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2006: 29-36.

Este quadro de análise ilustra graficamente como, do ponto de vista epistemológico, os modelos hegemónicos das políticas europeias *integração*, *representação* e *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* mantêm atitudes coloniais como a aculturação, o isolamento político e a xenofobia. Além disso, em função dos processos de recodificação e hegemonia, estas formas de colonialismo não estão apenas presentes, ainda que disfarçadas, mas tornaram-se um projeto desejável para o futuro. Por outro lado, nas três dimensões migratórias analisadas, os modelos alternativos contra-hegemónicos estão desacreditados e apenas constituem um paradigma emergente para além da modernidade: é o caso da intercultural, desacreditada como marca do conflito social, da participação, tratada como fonte de conflito político e da experimentação sustentável, diminuída como

causa de conflito territorial. O resultado geral dessas relações é que o outro, neste caso o/a imigrante não nacional, é tratado/a como objeto e não como sujeito, vivendo portanto uma condição de subalternidade em relação ao/à cidadão/ã nacional.

Formulação das hipóteses de investigação

Para além do objeto teórico e do modelo de análise, o trabalho de reconstrução teórica produziu três perguntas simples que são de grande valia na produção das hipóteses de investigação. As três perguntas permitiram refletir sobre os efeitos epistémicos dos processos de recodificação que ocorreram na forma moderna de lidar com as migrações internacionais. Estes questionamentos indicaram a existência de processos sociais complexos, que não permitem nenhuma simplificação; estudá-los implica analisar discursos, práticas e relações para não esconder sua complexidade e natureza contraditória.

Por estas razões, as hipóteses investigativas a formular têm uma função de grande utilidade concreta na pesquisa: elas servem de orientação para o trabalho a fazer, para o sentido da argumentação e para balizar o campo da pesquisa. Para o efeito, há uma relação consistente entre as perguntas simples e as hipóteses, pois as primeiras surgiram no contexto de uma problematização geral, teórica e epistemológica, que poderia explicar, através das segundas, a diferente correlação entre condições de partida e políticas realizadas em países europeus. Portanto, saliento que as hipóteses vão operar uma função fundamental para a obtenção de resultados concretos para a tese, pois vão criar a ligação entre as três dimensões objeto da problematização, a *integração*, a *representação* e o *desenvolvimento* no contexto das migrações internacionais e os elementos que constituem os modelos analíticos. A intenção da adoção de hipóteses neste trabalho, todavia, não é comprová-las como se fossem formuladas anteriormente *in vitro*, mas utilizá-las para “identificar as lógicas e racionalidades dos actores confrontando-as com o seu modelo de referência” (Guerra, 2006a: 22-27). Volto a este tema no momento em que descrevo a operacionalização do trabalho de campo. Por enquanto, formulo a primeira hipótese:

(H1) O Modelo subparadigmático hegemónico de “integração” dos migrantes internacionais na modernidade veicula formas de aculturação e perfilha um futuro de ordem racional colonial, enquanto a intercultura,

desacreditada por gerar conflito social, representa um passado de caos emancipatório porque veicula objetivos solidários.

A primeira hipótese supõe que a afirmação do *Modelo subparadigmático hegemónico de integração dos/as migrantes internacionais na modernidade*, e a consequente afirmação da conceção dominante do outro como objeto, levaram os/as migrantes na Europa a ser considerados uma classe subalterna mas perigosa porque geradora de conflitos sociais. A razão deste estigma, no entanto, não residiria numa suposta vontade do/a migrante permanecer excluído da sociedade, isto é, não se submeter ao processo de “integração” sociocultural e assim criar guetos, subverter e desestabilizar. Pelo contrário, o seu interesse em contribuir para a realização de uma sociedade coesa seria a razão que o/a identificaria como elemento de perigo para a manutenção da ordem social (e cultural), pois o objetivo da coesão social perspectiva a superação de formas de aculturação através de um percurso de emancipação social, que se realiza com o diálogo intercultural. Por outras palavras, o Modelo hegemónico de “integração” dos/as migrantes vê como potencialmente conflituante o desejo dos/as migrantes serem reconhecidos/as como sujeitos, e não como objetos na sociedade de chegada, e assim contribuir a par dos/as outros/as para a construção da sociedade europeia. Tal aspiração radica no direito à igualdade social em relação aos/às demais cidadãos/ãs, isto é, na livre possibilidade de articular as igualdades e as identidades que os/as migrantes exprimem, vendo reconhecidas as diferenças das suas culturas, raças, cores, religiões e cosmogonias. Mas no Modelo de “integração” dominante, a intercultura representa o risco do caos gerado por conflitos interétnicos contra o qual é preciso lutar em nome da ordem integrativa. Portanto, com o objetivo de evitar o caos da intercultura, que supostamente geraria conflito social, o Modelo impõe a *integração* dos/as imigrantes na ordem social moderna. É aqui que toma forma a relação entre “integração” e conflito social, pois o procedimento hegemónico da “integração”, como descrevi acima, esconde o legado colonial da aculturação, o que resulta na transformação do outro em objeto. A reiterada imposição desta violência por políticas integrativas colide com os princípios democráticos que fundam a sociedade europeia; assim, estas políticas são responsáveis por gerar conflitos socioculturais, desigualdades, instabilidades e fraturas sociais que envolvem não apenas os/as migrantes mas todas as pessoas que representam um perigo para a ordem social. A meu ver, em lugar de produzir

formas de “integração”, as políticas integrativas escondem objetivos de aculturação que, enquanto tais, não podem gerar coesão social mas apenas exclusão e conflito social.

Para organizar o uso dos modelos e hipóteses como critérios para a análise que realizo neste trabalho, proponho os gráficos abaixo, que designo, para cada tensão, como *Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”*. Cada quadro ilustra uma das três tensões identificadas na transição paradigmática. Em cada quadro, na coluna à esquerda (mais larga e imponente), é identificada a concepção epistémica do modelo hegemónico, expressa na relação cognitivo-temporal entre caos (passado) e ordem (futuro). Entre parêntesis listo as condições sociais, políticas e territoriais com as quais se realizam o caos e a ordem. Na coluna à direita (mais estreita e subalterna), a emergência de um alternativa contra-hegemónica é expressa através da livre justaposição de objetivos e métodos úteis para realizá-la. Entre as colunas, a linha tracejada indica a presença dos processos de recodificação. A sintetizar cada caixa, a pergunta simples que contextualiza a tensão.

Tabela 27: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar das integrações e interculturais

modelo hegemónico da integração		emergência contra-hegemónica	
caos (passado)	(EXCLUSÃO) CONFLITO SOCIAL	(igualdade) intercultural	(diferença) articular igualdade e identidade
	(ACULTURAÇÃO) INTEGRAÇÃO	(emancipação social coesão social	reconhecer
ordem (futuro)			
que relação existe entre integração e conflito social?			

Fonte: Elaboração do autor.

Passo a formular a segunda hipótese:

(H2) O Modelo subparadigmático hegemónico da representação dos/as migrantes internacionais na modernidade veicula formas de isolamento político e perfilha um futuro de ordem racional colonial, enquanto a participação, suspeita de gerar conflito político, representa um passado de caos emancipatório porque veicula objetivos solidários.

A segunda hipótese afirma que o *Modelo subparadigmático hegemónico da representação dos/as migrantes internacionais na modernidade*, além de afirmar a conceção do outro como objeto, leva os/as migrantes na Europa a ser considerados/as uma classe subalterna mas perigosa, porque geradora de conflitos políticos. Este estigma não seria gerado pela hipótese do/a migrante querer ficar alheio/a à vida pública, isto é, permanecer estranho/a ao processo democrático ou auspiciar derivas autoritárias, constituição de enclaves ou sistemas políticos paralelos e alternativos. Pelo contrário, a sua contribuição para a realização de um sistema político coeso o/a tornaria perigoso/a para a manutenção da tradicional ordem política. Para o efeito, a perspectiva de coesão política prevê a anulação das formas de *isolamento* político por via da realização de um percurso de participação democrática como processo de incorporação do indivíduo na vida pública. Em contraposição a este processo contra-hegemónico, o Modelo dominante de representação se contrapõe por considerar conflituante a participação dos/as migrantes enquanto sujeitos democráticos na sociedade de chegada que contribuem a par dos/as outros/as para a construção do projeto político europeu. Este anseio, baseado no gozo dos direitos políticos, permitiria a ampliação do sufrágio, graças a uma maior partilha dos procedimentos democráticos e à reinvenção de novas formas de demodiversidade. Mas no Modelo de representação dominante, a participação representa o risco do caos gerado por conflitos políticos contra o qual é preciso lutar em nome da ordem representativa. Portanto, com o objetivo de evitar o caos da participação, que supostamente geraria conflito político, as políticas dominantes impõem um modelo político separado de representação dos/as imigrantes na ordem democrática. Tal forma de *apartheid* político segrega os/as migrantes e reitera a sua transformação em objeto. Estes procedimentos coloniais impedem o acesso paritário dos/as migrantes à representação e à participação políticas, o que ameaça os fundamentos democráticos da sociedade europeia democrática. Assim, são as políticas representativas as verdadeiras responsáveis pela marginalização política e pela difusão da desconfiança nas instituições. Estes sentimentos, que podem resultar no fenómeno da abstenção ou na explosão de violências urbanas, contribuem para o afastamento de muitos/as cidadãos/ãs europeus/eias do exercício democrático, por não se sentirem parte do sistema político vigente. A meu ver, ao invés de produzir formas de representação, as políticas representativas escondem objetivos de segregação que, enquanto tais, não podem gerar coesão política, mas marginalização e conflito político.

Para esta tensão entre representação e participação reúno modelos e hipóteses na tabela abaixo, que designo como *Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”*.

Tabela 28: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar das representações e participações

modelo hegemónico da representação		<i>emergência contra-hegemónica</i>	
caos (passado)	(MARGINALIZAÇÃO) CONFLITO POLÍTICO	(incorporação) participação	(demodiversidade) compartilhar a democracia
ordem (futuro)	(ISOLAMENTO POLÍTICO) REPRESENTAÇÃO	(emancipação política) coesão política	ampliar
<i>que relação existe entre representação e conflito político?</i>			

Fonte: Elaboração do autor.

Formulo a terceira hipótese

(H3) O Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade veicula formas de xenofobia e perfilha um futuro de ordem racional colonial, enquanto a experimentação-com-os/as-migrantes, suspeita de gerar conflito territorial, representa um passado de caos experimental porque veicula objetivos solidários.

A terceira hipótese considera que o *Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade*, e a consequente afirmação da conceção dominante do outro como objeto, levaram os/as migrantes na Europa a ser considerados/as uma classe perigosa porque, ao pretender contribuir para o desenvolvimento local do território onde residem, provocariam mudanças na ordem territorial, que por sua vez gerariam conflitos territoriais. Todavia, não seria o conflito o objetivo do/a imigrante e sim, baseado no direito à coesão territorial, o desejo de contribuir para as experimentações que se realizam em busca da sustentabilidade do projeto de desenvolvimento local. Neste cenário, os/as migrantes, ao desejar fazer parte da comunidade (endogenia), passariam a ser depositários/as da confiança dos/as demais cidadãos/ãs, e não mais objeto de discriminações de tipo xenófobas. Não obstante, graças à

difusão do Modelo de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes, tais objetivos identificam os/as migrantes como elemento de perigo para a hegemonia e a ordem territorial, pois a experimentação-com-os/as-migrantes é vista como fonte de caos contra o qual é preciso lutar em nome da ordem territorial. Portanto, com o objetivo de evitar o caos da presença dos/as migrantes nas experimentações sustentáveis, que geraria conflitos locais, o Modelo impõe o desenvolvimento-sem-os/as-migrantes na ordem territorial. Tal procedimento, no entanto, produz políticas que consideram a imigração como *recurso exógeno do desenvolvimento* e que resultam na disseminação no território de novas formas de colonialismo, como a fragmentação territorial e a transformação dos/as migrantes em objeto. Tais formas de xenofobia disseminam na comunidade sentimentos de desconfiança pelas pessoas consideradas estranhas, diferentes, estrangeiras ou indefinidamente ádvenas, e são incompatíveis com os princípios solidários que caracterizam a comunidade europeia. Portanto, este tipo de política desenvolvimentista acaba por fragmentar o território, reproduz sentimentos xenófobos, atitudes racistas e um clima de insegurança. A meu ver, em lugar de produzir formas de desenvolvimento local, as políticas desenvolvimentistas escondem objetivos xenófobos que, enquanto tais, não podem gerar coesão, mas conflito territorial.

Sobre tensão entre desenvolvimento e experimentações sustentáveis, reúno modelos e hipóteses sobre o modelo de participação na tabela abaixo, que designo como *Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”*.

Tabela 29: Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”: tensão entre pilar dos desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e das experimentação-com-os/as-migrantes

modelo hegemónico do desenvolvimento		<i>emergência contra-hegemónica</i>	
caos (passado)	(FRAGMENTAÇÃO) CONFLITO TERRITORIAL	(endogenia) <i>experimentação-com- os/as-migrantes</i>	(coplaneamento) <i>confiar na comunidade</i>
	(XENOFOBIA) DESENVOLVIMENTO- SEM-OS/AS- MIGRANTES	(emancipação territorial) <i>coesão territorial</i>	<i>descolonizar</i>
ordem (futuro)			
<i>que relação existe entre desenvolvimento e conflito territorial?</i>			

Fonte: Elaboração do autor.

Reúno os três gráficos numa versão sintética do *Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”*. Como fiz nos anteriores, na coluna à esquerda posiciono os caracteres dominantes do quadro, enquanto também na coluna direita a emergência de uma alternativa contra-hegemônica é expressa na livre justaposição de objetivos e métodos úteis para realizá-la. A ausência de separações ilustra graficamente a subsidiariedade entre objetivos e métodos que caracteriza o paradigma alternativo. Entre as duas colunas, a linha tracejada indica a presença dos processos de recodificação.

Tabela 30: Quadro sintético da migração internacional na “transição paradigmática”

modelo hegemônico	<i>emergência contra-hegemônica</i>	
<i>Conflito Social</i>	<i>intercultural</i>	<i>articular</i>
<i>Integração</i>	<i>coesão social</i>	<i>reconhecer</i>
<i>Conflito Político</i>	<i>participação</i>	<i>compartilhar</i>
<i>Representação</i>	<i>coesão política</i>	<i>ampliar</i>
<i>Conflito Territorial</i>	<i>experimentação-com-os/as-migrantes</i>	<i>confiar</i>
<i>Desenvolvimento-Sem-os/as-Migrantes</i>	<i>coesão territorial</i>	<i>descolonizar</i>

Fonte: Elaboração do autor.

Os modelos analíticos e as hipóteses formuladas fornecerão os critérios para a análise de conteúdo do material recolhido no trabalho de campo. Ressalvo, no entanto, que a operacionalização das hipóteses em critérios analíticos não procura estabelecer o rumo da investigação de acordo com seus predicados, mas utilizá-las na inferência do quadro empírico, enquanto ferramentas capazes de balizar os procedimentos metodológicos que ilustro de seguida.

Metodologia

Como fiz para o enquadramento teórico da tese, também no que respeita às diretrizes metodológicas encontrei ferramentas de trabalho que não só contribuíram para definir métodos e objetivos de investigação, mas que também forneceram chaves para a sua compreensão hermenêutica. Apresento abaixo algumas opções metodológicas adotadas.

A epistemologia da visão

A primeira e mais importante opção hermenêutico-metodológica adotada refere-se aos princípios estabelecidos na “epistemologia da visão” (Santos, 2006: 228-235). Trata-se de um recurso hermenêutico que critica a racionalidade hegemônica da modernidade ocidental, a *razão indolente*.¹³⁷ De acordo com Santos, na racionalidade moderna a que chama “razão metonímica [...] obcecada pela ideia da totalidade sob a forma da ordem”, “há apenas uma lógica que governa o comportamento do todo como o de cada uma das suas partes” (Santos, 2006: 91). A *dicotomia* é a forma mais acabada de totalidade para a razão metonímica. Todas as dicotomias por ela concebidas contêm uma hierarquia: conhecimento científico/conhecimento tradicional; homem/mulher; cultura/natureza; civilizado/primitivo; capital/trabalho; branco/negro; Norte/Sul; Ocidente/Oriente. Desta atitude resulta que nada existe fora da totalidade do que é por esta razão inteligível (embora esta seja dominante apenas no mundo ocidental) e que nenhuma das partes é inteligível fora da totalidade: o Norte sem o Sul, a mulher sem o homem. A compreensão do mundo por ela promovida, portanto, não é apenas parcial, mas internamente muito seletiva.¹³⁸ O resultado é que, no Ocidente, “a multiplicidade de mundos é reduzida ao mundo terreno e a multiplicidade de tempos é reduzida ao tempo linear” (idem, ibidem: 92). Esta “totalidade truncada”, como diz Santos, “tem de ignorar o que não cabe nela e impor a sua primazia sobre as partes que, para não fugirem ao seu controlo, têm de ser homogeneizadas como partes”. A consequência destes procedimentos é uma “versão abreviada do mundo”, uma redução do tempo presente a um instante fugaz e efêmero que “esconde [...] a maior parte da riqueza inesgotável das experiências sociais no mundo” (idem, ibidem: 91-92). É o desperdício das experiências. O segundo aspecto da indolência da racionalidade moderna é o que Santos chama de “razão proléptica [...] a face da razão

¹³⁷ A crítica de Santos à razão indolente é uma denúncia do desperdício da experiência: “Numa fase de transição paradigmática, os limites da experiência fundada na razão indolente são particularmente grandes, sendo correspondentemente maior o desperdício da experiência. É que a experiência limitada ao paradigma dominante não pode deixar de ser uma experiência limitada deste último” (Santos, 2000, 39-40). As características indolentes da razão que critica são quatro: a razão impotente (que não se exerce por pensar que nada pode fazer além de si própria); a razão arrogante (que não se exerce por se considerar livre de justificar as suas ações); a razão metonímica (que se reivindica como a única forma de racionalidade) e a razão proléptica (que não pensa o futuro por fazer dele o passado) (Santos, 2006, 91-111).

¹³⁸ Segundo Santos, “a razão metonímica é, juntamente com a razão proléptica, a resposta do Ocidente, apostado na transformação capitalista do mundo, à sua marginalidade cultural e filosófica em relação ao Oriente” (2006: 92).

indolente quando concebe o futuro a partir da monocultura do tempo linear”, ou seja a racionalidade que promoveu a indiferenciação/efemerização/contração do presente e a expansão do futuro. Se a história tem um sentido linear, a direção é o progresso; e se o progresso nos projeta no futuro, o futuro é infinito. Mas, atenção: “porque o futuro está projectado numa direcção irreversível ele é [...] um tempo homogéneo e vazio [...] infinitamente abundante e infinitamente igual, [...] só existe para se tornar passado” (Santos, 2006: 107). Um futuro assim não precisa ser pensado. Já foi pensado, basta adaptar-se à sua inevitabilidade.

Em oposição a estas características da racionalidade ocidental, Santos propõe uma crítica fundamentada na epistemologia da visão, isto é, na sua capacidade de interrogar a forma hegemónica do conhecimento-regulação que a modernidade europeia gerou. Se com este, como explica Santos, “conhecemos criando ordem, a epistemologia da visão levanta a questão sobre se é possível conhecer criando solidariedade”. Isto significa, sobretudo, reconhecer o “outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade” (idem: 2000: 228).

A utilidade do uso da *epistemologia da visão* para o trabalho que aqui apresento reside nas poderosas ferramentas que esta forma de conhecer possui, nomeadamente a *sociologia das ausências*, a *sociologia das emergências* e o *trabalho de tradução*. Finalmente, com a epistemologia da visão torna-se possível propor um “outro tipo de racionalidade” que Santos designa como *razão cosmopolita* (Santos, 2006: 88). O objetivo da razão cosmopolita é “criar o espaço-tempo necessário para conhecer e valorizar a inesgotável experiência social que está em curso no mundo de hoje” (idem, ibidem: 89). As suas premissas são três: primeiro, a experiência social em todo o mundo é muito mais ampla e variada do que o que a tradição científica ou filosófica ocidental conhece e considera importante; segundo, esta riqueza social está a ser desperdiçada; terceiro, para combater o desperdício da experiência, para tornar visíveis as iniciativas e os movimentos alternativos e para lhes dar credibilidade é necessário propor um modelo diferente de racionalidade.¹³⁹ É a partir destas premissas que Santos contrapõe à *razão indolente* a *razão cosmopolita* com a ajuda de “três procedimentos meta-sociológicos”: a *sociologia das ausências*, a *sociologia das emergências* e o *trabalho de tradução*.

¹³⁹ Tais premissas não são especulações, mas parte dos resultados obtidos por alguns investigadores coordenados por Santos no projeto de investigação “A Reinvenção da Emancipação Social”, como illustrei no capítulo 1 (Santos, 2006, 87).

A sociologia das ausências critica a razão metonímica e tem por objetivo dilatar o presente, pensando as dicotomias (Norte-Sul, homem-mulher, etc.) para além das articulações e relações de poder que as unem e, assim, libertar os conceitos dessas relações para que seja possível revelar relações alternativas, ofuscadas pelas dicotomias hegemónicas. Esta crítica realiza-se através de dois procedimentos: “o primeiro consiste na *proliferação das totalidades*. Não se trata de ampliar a totalidade proposta [...], mas de fazê-la coexistir com outras totalidades. O segundo consiste em mostrar que *qualquer totalidade é feita de heterogeneidade* e que *as partes que a compõem têm uma vida própria fora dela*” (Santos, 2006, 94). Para realizar estes dois procedimentos Santos propõe adotar uma *sociologia das ausências* como verdadeira metodologia de pesquisa para uma investigação “que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, activamente produzido como não existente, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe” (Santos, 2006: 95). O objetivo da sociologia das ausências é “transformar objectos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças. Fá-lo, centrando-se nos fragmentos da experiência social não socializados pela totalidade metonímica” (idem, ibidem: 95).¹⁴⁰ Resumo o funcionamento da Sociologia das Ausências na Tabela abaixo:

Tabela 31: Sociologia das Ausências

<i>Crítica</i>	<i>Razão Metonímica</i>	
Objetivo	<i>Dilatar o presente</i>	
Procedimentos	<i>proliferação das totalidades</i>	<i>tornar heterogénea a totalidade e subsidiárias as partes que a compõem</i>
Consequência epistemológica	<i>produção ativa da não existência</i>	
Consequências concretas	<i>revelar a experiência</i>	

Fonte: Elaboração do autor a partir de Santos, 2006: 91-111.

A sociologia das emergências critica a razão proléptica e tem como objetivo contrair o futuro, cuidar dele para atenuar a “discrepância entre a concepção do futuro da

¹⁴⁰ Por exemplo: o que é que existe no Sul que escapa à dicotomia Norte-Sul? O que é que existe na medicina tradicional que escapa à dicotomia medicina moderna/medicina tradicional? O que é que existe na mulher que é independente da sua relação com o homem? É possível ver o que é subalterno sem olhar à relação de subalternidade? É possível que os países considerados menos desenvolvidos sejam mais desenvolvidos que os desenvolvidos em domínios que escapam à dicotomia hegemónica?

sociedade e a concepção do futuro dos indivíduos”, transformá-lo num factor de ampliação do presente já que é no presente que se cuida do futuro. Enquanto a dilatação do presente é obtida através da sociologia das ausências, a contração do futuro é obtida através da *sociologia das emergências*. A sociologia das emergências “consiste em substituir o vazio do futuro segundo o tempo linear (um vazio que tanto é tudo como é nada) por um futuro de possibilidades plurais e concretas, simultaneamente utópicas e realistas, que se vão construindo no presente através das actividades de cuidado” (Santos, 2006: 108-109). Esta opção metodológica, segundo Santos, permite investigar “as alternativas que cabem no horizonte das possibilidades concretas. [ampliar] o presente, juntando ao real amplo as possibilidades e expectativas futuras que ele comporta. [...] proceder a uma ampliação simbólica dos saberes, práticas e agentes de modo a identificar neles as tendências de futuro” (idem, ibidem: 109). Esta forma de imaginação sociológica e política tem por objetivos conhecer melhor as condições de possibilidade da esperança; por outro, definir princípios de ação que promovam a realização dessas condições (idem, ibidem, 2006: 108-109). Resumo o funcionamento da Sociologia das Emergências na Tabela abaixo.

Tabela 32: Sociologia das Emergências

<i>Crítica</i>	<i>Razão Proléptica</i>
Objetivo	<i>Contrair o futuro</i>
Procedimentos	<i>ampliação simbólica dos saberes, práticas e agentes de modo a identificar neles as tendências de futuro</i> <i>atividades de cuidado para construir no presente o futuro de possibilidades plurais e concretas, utópicas e realistas</i>
Consequência epistemológica	<i>conhecer melhor as condições de possibilidade da esperança</i>
Consequência concretas	<i>definir princípios de ação que promovam a realização dessas condições</i>

Fonte: Elaboração do autor a partir de Santos, 2006: 91-111.

Finalmente, para terminar a construção de uma razão cosmopolita, permanece uma terceira tarefa: “propor novas formas de pensar essas totalidades e esses sentidos e novos processos de realizar convergências éticas e políticas”. Santos pretende responder a duas questões: como dar conta teoricamente da diversidade inesgotável do mundo?; qual é

o sentido das lutas pela emancipação social? A alternativa à teoria geral sobre a diversidade do mundo é constituída pelo *trabalho de tradução*, um procedimento hermenêutico que cria “inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências” (idem, ibidem: 114). Com este procedimento, o investigador não atribui a nenhuma experiência “o estatuto de totalidade exclusiva nem o estatuto de parte homogênea [mas] cria as condições para emancipações sociais concretas de grupos sociais concretos num presente cuja injustiça é legitimada com base num maciço desperdício de experiência” (idem, ibidem: 125). Para Santos, no entanto, a transformação social que se poderá construir a partir do trabalho de tradução concretiza-se em práticas transformadoras, capazes de criar novos programas políticos. Resumo o funcionamento do Trabalho de Tradução na tabela abaixo.

Tabela 33: Trabalho de Tradução

<i>Crítica</i>	<i>Teoria Geral</i>
Objetivo	<i>Pensar as totalidades</i>
Procedimentos	<i>criar inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis</i>
Consequência epistemológica	<i>transformar em práticas transformadoras e novos manifestos as constelações de sentido</i>
Consequências concretas	<i>emancipações sociais concretas de grupos sociais concretos</i>

Fonte: Elaboração do autor a partir de Santos, 2006: 91-111.

Estes procedimentos incidem diretamente sobre três condições da crise da modernidade: “a compreensão do mundo excede em muito a compreensão ocidental do mundo”; “a compreensão do mundo e a forma como ela cria e legitima o poder social tem muito que ver com concepções do tempo e da temporalidade”; “a característica mais fundamental da concepção ocidental de racionalidade é o facto de, por um lado, contrair o presente e, por outro, expandir o futuro”.¹⁴¹ Uma verdadeira expansão do presente que

¹⁴¹ Este ponto pode parecer paradoxal em relação ao pensamento de Santos que apresentei no capítulo 1. Para esclarecer esta importante passagem, preciso que o “movimento de oposição entre raízes e opções” que caracterizou o fim da equação moderna entre raízes e opções, fez com que as opções (futuro) se tornassem

permita o fim da hegemonia do futuro é o objetivo da racionalidade cosmopolita proposta por Santos. Ao expandir o presente, segundo Santos, é possível “criar o espaço-tempo necessário para conhecer e valorizar a inesgotável experiência social que está em curso no mundo de hoje” (Santos, 2006, 89). Em resumo: para expandir o presente, a sociologia das ausências; para contrair o futuro, a sociologia das emergências; e em vez de uma teoria geral, um trabalho de tradução que explique as diversidades das experiências. Resumo na tabela as componentes da razão hegemónica ocidental (*razão indolente*), as metodologias críticas para a afirmação de um racionalidade alternativa (*razão cosmopolita*) e os objetivos das duas.

Tabela 34: A razão hegemónica e suas críticas

Razão hegemónica	Críticas	Objetivos
Razão indolente	Razão cosmopolita	Valorizar a experiência
<i>Razão metonímica</i>	<i>Sociologia das ausências</i>	<i>Dilatar o presente</i>
<i>Razão proléptica</i>	<i>Sociologia das emergências</i>	<i>Contrair o futuro</i>
<i>Teoria Geral</i>	<i>Trabalho de tradução</i>	<i>Pensar as totalidades</i>

Fonte: Elaboração do autor a partir de Santos, 2006: 95-153

Na medida em que meu objeto teórico focou o estudo das políticas migratórias europeias numa perspectiva de revisão dos conceitos de “integração”, representação e desenvolvimento, identifiquei na epistemologia da visão um método de trabalho adequado. Santos, em poucas ocasiões (escritas e faladas) tem aplicado as suas teorias ao debate sobre migrações internacionais, limitando-se a referenciar a existência de minorias étnicas, ao lado de outras minorias como jovens, mulheres, idosos (como fez em 2006: 259-293). Não obstante, foi minha intenção clara aplicar concretamente a epistemologia da visão não tanto na fase de planeamento, mas sobretudo na fase de realização e interpretação da investigação doutoral. O aspecto mais motivador esteve sem dúvida ligado ao que subjaz à

raízes (passado) e que muitas das raízes em que nos revimos eram afinal opções disfarçadas. Esta camuflagem – denunciada por correntes de crítica da história – fez desaparecer a distinção entre raízes e opções, entre passado e futuro, expandindo enormemente a ideia do presente. Entretanto, esta eternização do presente pode ser descrita, paradoxalmente, como a sua contração, ou seja, a repetição infinita de instantes indiferenciados ou fundíveis (como precisa Santos, 2006, 89, nota 2). Para além, disto, a denúncia do fim da equação moderna entre raízes e opções não impediu a hegemonia do conhecimento-regulação sobre o conhecimento-emancipação e a sua contemporânea recodificação, cujo resultado é a glorificação/expansão do futuro como “espaço da vida real dotado de grandes poderes de fulguração e revelação” (Santos, 2006, 48).

dialética entre a sociologia das ausências e das emergências e ao trabalho de tradução: a busca de um novo senso comum emancipatório.

Ao serem utilizadas numa dimensão de marginalidade total – humana, económica, cultural, social e política como é a da imigração “extracomunitária” na Europa – estas ferramentas revelaram um grande potencial de explicação da complexidade da vida subterrânea, ao ponto de se concretizarem em instrumentos fundamentais para o intenso trabalho de arqueologia social que tive de realizar. Para além disso, a epistemologia da visão parece-me uma forma de conhecimento que pode explicar, não apenas em termos epistemológicos, mas também sociais, a afirmação das emergências e experimentações produzidas pelos processos de transição paradigmática que Santos descreve e que tive a oportunidade de observar, descrever e analisar.

Os três procedimentos meta-sociológicos que acabo de descrever serão aplicados na parte final da tese para apresentar os resultados conclusivos do trabalho.

A autorreflexividade

Alguns autores discutem os benefícios que a autorreflexividade produz para a qualidade do trabalho científico. É, por exemplo, o caso de Michael Burawoy, com seu *extended case method* (Burawoy, 1998: 4-33). Segundo Burawoy, com o estudo etnográfico de casos e experiências podemos “tematizar a nossa participação” no mundo que estudamos: usar mapas cognitivos para produzir uma forma de apreensão do mundo reflexiva onde o engajamento pauta a pesquisa. Nós fazemos parte do mundo que estudamos, não temos que estar separados dele e por isso devemos utilizar muitos diálogos para descrever os fenómenos que nos interessam.

Segundo Burawoy, não se trata de escolher uma ciência entre métodos qualitativos e quantitativos, mas produzir uma nova perspetiva que coloque a reflexividade como elemento que define o trabalho científico. A ciência reflexiva toma forma no diálogo entre o observador e o participante sabendo que este diálogo faz parte de um outro diálogo que existe entre processos locais e forças extra-locais.¹⁴² A ciência reflexiva concretiza-se

¹⁴² Estes dois diálogos interrogam, além disso, de forma mais geral a teoria; a medição da objetividade não se dá pelo uso de processos de medição mas pela expansão do conhecimento: do geral para o único, do micro ao macro, conectando o passado ao presente. No trabalho etnográfico, por exemplo, escreve-se sobre o mundo a

no diálogo entre o cientista e o mundo que ele observa, sendo que estas duas dimensões (o conhecimento científico e o tradicional) são dois lados da mesma moeda pois interagem constantemente entre si. Diversamente do que se faz na ciência positiva,¹⁴³ a reflexividade trata, afinal, de elevar o diálogo a princípio definidor e a intersubjetividade como sua premissa.¹⁴⁴ Assim, a estruturação do mundo observado tem que levar em conta que o mundo é definido à medida que ele próprio define a sua estrutura social, à medida que vive influências de outros mundos. Reconstruir a teoria significa, portanto, recusar a ideia de que a nossa observação tem que ser representativa de uma tendência geral, fazendo uma revisão das teorias que foram produzidas até agora. O diálogo é afinal o que unifica a ciência reflexiva, pois apela à intervenção do observador na vida do participante, à análise das interações na sociedade. Em suma, as novas teorias não devem nascer da frieza dos dados (que no entanto não devem ser inutilizados, mas servem como auxílio), mas extraídas dos debates e das divergências, debatidas pelos participantes da pesquisa e, somente então, ser devolvidas à ciência. O método do caso extenso de Burawoy sugere alargar o papel do observador para o do participante: intervir na ordem social significa pressioná-la para expor a sua verdadeira natureza. Estender a observação sobre o espaço e o tempo, sobre os processos e as forças motoras, significa, afinal, estender a teoria.

Pesquisa através de fontes orais

Este método permite considerar a tradição oral como um ato linguístico contextual que tem impacto na sociedade (Zobel, 2005): cada história contada é um ato no qual a palavra é enunciada num contexto sociopolítico. O peso deste contexto revela uma herança política, uma gênese do sistema político local, pelo qual é possível verificar o impacto que a palavra falada produz na sociedade. Mais precisamente, a *pesquisa biográfica* (Lechner,

partir do ponto de vista da observação participante, enquanto na ciência racional se procuram explicações falsificáveis e gerais dos fenômenos empíricos; usam-se método de pesquisa (tanto inquéritos quanto estudos de caso extensos), técnicas de investigação empírica (entrevistas e observação participante) e modelos científicos (positivo ou reflexivo) que expliquem pressupostos e princípios da produção da ciência.

¹⁴³ Os quatro “r” (na tradução do inglês: reatividade, fiabilidade, replicabilidade e representatividade) são critérios da ciência positiva por vezes contraproducentes, pois podem produzir um afastamento do/a observador/a em relação ao/a interlocutor/a.

¹⁴⁴ Por exemplo: a intervenção ao longo de uma entrevista tem que ser feita, pois o processo de registo da narração pode acontecer em espaços-tempos diversos e sob a forma de um processo de leitura de situações diferentes que apenas uma interação mais dinâmica pode recolher.

2010) sensibiliza o/a investigador/a para um cuidado com objetos biográficos que vai além da auscultação do simples relato.¹⁴⁵

O uso da fonte oral num contexto de investigação é “polifuncional” (Zanin e Mattiazzi, 2011b: 85-101) por quatro razões. Em primeiro lugar, o processo de produção da fonte e a fonte oral produzida servem também para validar a eficácia do método, das ferramentas e das técnicas utilizadas em investigação, para além de produzir conteúdo. Em segundo lugar, a fonte oral produzida (mas não o seu processo de produção) pode ser utilizada como um estímulo para induzir a produção de mais informação, incluindo de novas fontes orais, como no caso da utilização de fragmentos de entrevistas para estimular a discussão em grupos focais. Em terceiro lugar, uma vez que nem todos os níveis de análise podem ser imediatamente adotados, as fontes orais podem ser utilizadas no futuro, numa análise mais aprofundada do material que eventualmente não tenha ainda sido analisado. Parcialmente associada a este último aspeto, está a quarta função da pesquisa através de fontes orais: a relevância do testemunho de pessoas normalmente privadas de visibilidade e cujas vozes têm escasso reconhecimento público. No caso particular dos/as migrantes internacionais, esta metodologia permite criar um arquivo de memória das migrações contemporâneas.

Crítica ao Eurocentrismo

Como recurso metodológico, esta crítica contesta a visão totalizante da modernidade.¹⁴⁶ O interesse desta perspectiva recai portanto na geopolítica do

¹⁴⁵ Cartas, diários, fotografias, ficções são artefactos, longas relações que nascem de encontros que se estendem e que põem a nu o carácter intersubjetivo e diacrónico da história pessoal. O objetivo da história de vida é produzir uma síntese entre o particular e o geral, o singular e o coletivo. As condições etno-históricas sociais são às vezes difíceis de reproduzir fielmente, ao mesmo tempo que é difícil fugir aos estereótipos coloniais e hegemónicos para saber que não somos marionetas do que foi construído pelos nossos antepassados, e portanto temos que trabalhar o terreno. Apenas a ampliação do tempo permite aproveitar a qualidade de um tipo de pesquisa como esta, em que por vezes se encontra mais estereotipização que mitificação.

¹⁴⁶ O conceito emerge na década de 80 do século XX, a partir da reflexão sobre os paradigmas que marcaram a discussão nas ciências humanas e da sua vinculação ao imperialismo e ao racismo. Dois grandes campos disciplinares em particular, a antropologia de um lado, e a epistemologia e a filosofia da história e da ciência do outro, procuram discutir o mito da modernidade, da racionalidade científica, da produção do universalismo (Araújo e Maeso, 2010). Neste sentido, o eurocentrismo foi tratado a partir de diversos pontos de vista: a externalidade à modernidade ocidental foi discutida por correntes teóricas e analíticas presentes em todas as ciências sociais, que têm em comum dar primazia teórica e política às relações desiguais entre

conhecimento: problematizar quem produz o conhecimento, em que contexto o produz e para quem o produz (Guha et al., 2002; Said, 2003); e recuperar o direito à história negado aos povos colonizados ou explorados pela Europa, que se considerou sempre o grande motor da história (Wolf, 2010). A partir do debate sobre *afrocentrismo vs eurocentrismo* (Hoskins, 1992: 247-257), o conceito pode ainda ajudar à discussão sobre a divisão do trabalho intelectual e a política da “citação”, isto é sobre as assimetrias da ignorância (Santos, 2008: 11-43); ou, enfim, a partir da ideia das políticas de desenvolvimento, sobre a boa governação ou as boas práticas enquanto modelos de desenvolvimento, que são geralmente baseados no que se faz na Europa.

Na relação entre produção da história, educação e curricula, a história interna da Europa é tida como pura e constitutiva do iluminismo, da modernidade, da democracia, da soberania e do direito. Contudo, é difícil encontrar nos manuais escolares qualquer ligação entre a democracia liberal e a implementação do imperialismo (Araújo e Maeso, 2010). Por esta razão, é importante desmascarar o racismo que está por trás do eurocentrismo: apesar das preocupações europeias em representar adequadamente o outro nas sociedades multiculturais, a história que nos conduz até este momento é também a história das relações de poder.

Também por causa deste tipo de problemas, para conduzir uma análise da atuação política dos/as migrantes através de uma abordagem transnacional, será preciso fugir da *etnicização metodológica* (Glick Schiller e Povrzanovic Frykman, 2008), do nacionalismo metodológico (Wimmer e Glick Schiller, 2002: 301-334) e do uso normativo do conceito de *integração* (Escrivá Chordá et al., 2009: 339).

Comparação por contextos

Agindo, assim, com cautela na análise destas relações, a metodologia escolhida para realizar as comparações entre contextos nacionais e entre dimensões locais baseia-se em boa medida no uso da *comparação por contextos*, tal como é feita por Messina (Messina, 2001; Messina, 2006: 77-96; Messina, 2012).

Norte e Sul na explicação ou na compreensão do mundo contemporâneo. A partir da perspectiva periférica ou marginalizada, as estruturas de poder e de saber são mais visíveis.

A metodologia da comparação por contextos, ao contrário do que é feito no caso da comparação de dados estatísticos, analisa os diversos *sistemas de significado* e as praxis sociais presentes nos diversos contextos culturais e institucionais que o investigador quer analisar (Messina, 2012: 19). A referência clássica desta abordagem é o trabalho de Crozier e Friedberg (Crozier e Friedberg, 1978) acerca do “sistema concreto de ação”, isto é, daquele conjunto de normas, corpos institucionais intermédios e praxis administrativas que regulam o comportamento dos/as atores/atrizes num determinado sistema social. Na altura de comparar dois territórios, as características e especificidades deste sistema resultam num quadro de diferenças e similitudes que podem servir como critério de acareação. De acordo com a escolha das características a comparar, o investigador pode evidenciar conceitos-chave que permitem sustentar a sua análise empírica. É o que Messina faz aplicando a comparação por contextos aos modelos analíticos propostos no estudo da cultura política (Trigilia, 1986; Tullio-Altan, 1995: 181) e com o neo-institucionalismo, através da comparação institucional entre *outputs* e *outcome* nas políticas públicas (como em Mény e Thoenig, 1989).

Para conferir *densidade* a estas descrições, como definiu classicamente Clifford Geertz (1926-2006) (Geertz, 1973), procuro definir os contextos locais tendo o cuidado de os interpretar pelo seu carácter semiótico, isto é pela teia de significados construída pelo indivíduo e à qual este se encontra amarrado. A análise dos significados é realizada pela ciência interpretativa que, na tradição da hermenêutica alemã herdada por Geertz, procura compreender os significados de maneira profunda, *densa*. Por outras palavras, a descrição densa consiste em analisar em todas as suas inflexões um conjunto de ações, focando a atenção em detalhes que num primeiro olhar poderiam passar despercebidos ou parecer iguais entre si. Descrição densa significa portanto interpretar e reinterpretar os fenómenos, fornecer explicações sobre a teia de significados que forma a cultura. Outro ponto destacado por Geertz é o facto de a cultura não ser nem objetiva nem subjetiva, mas uma categoria “pública” do conhecimento, pois para ser entendida precisa de ser partilhada coletivamente. A cultura é pública porque o significado o é também. A cultura consiste numa estrutura de significados socialmente estabelecida, o que obriga o/a etnógrafo/a a dialogar com os/as nativos/as e não simplesmente descrevê-los/as. Alguns elementos caracterizam a descrição interpretativa: (1) é interpretativa e não explicativa: não procura encontrar causas, mas identificar sentidos; (2) é interpretativa pois procura interpretar o

fluxo do discurso social na tentativa de fixar o “dito” em algo analisável; (3) é microscópica pois o/a antropólogo/a que nela opera utiliza recursos historiográficos, políticos, sociológicos, que vertem sobre questões pequenas, restritas a determinados âmbitos sociais; (4) tem o dever de fornecer um vocabulário no qual possa ser expresso o que o ato simbólico tem a dizer sobre ele mesmo.

Escrita criativa

Finalmente uma breve nota sobre a *escrita criativa*, uma verdadeira metodologia capaz de reinventar uma linguagem emancipatória para perceber como palavras como cidadania, democracia, liberdade podem ser usadas de forma regulatória (Capinha, 1997: 65-73; Fonseca, 2010).¹⁴⁷

Cada área do conhecimento é um *puzzle* com peças e imagens diferentes onde se criam hierarquias, mesmo ao nível pessoal. O conflito existente na sociedade relaciona-se com a composição destes *puzzles* e seus opostos para a definição de hierarquias. Estes conflitos podem ser geridos através da constante reorganização das peças destes *puzzles*, criando uma linguagem para representar o mundo. Reorganizar as representações é o que estamos a fazer hoje na transição pós-moderna e é o que foi feito na revolução moderna quando as imagens de representação do mundo foram quebradas. Por isso se procurou criar novos sentidos e novas representações.¹⁴⁸ É muito mais fácil identificarmo-nos com algo conhecido, por isso precisamos de técnicas para aprender a lidar com aquilo que não conhecemos, para chegarmos a lugares que não sabemos sequer o que são, lugares que

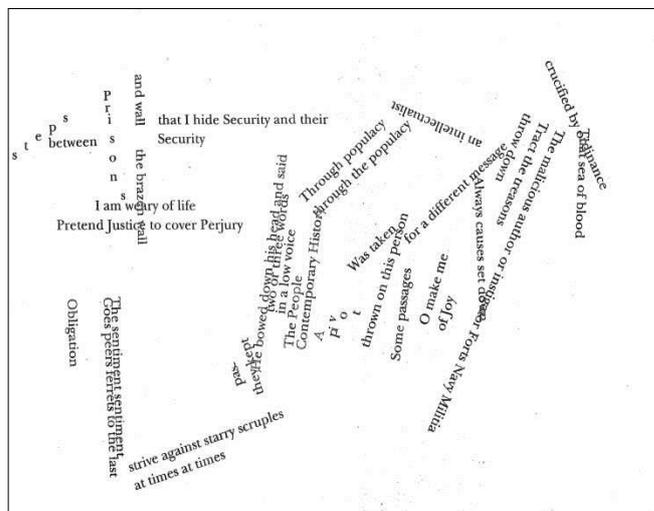
¹⁴⁷ Notas retiradas da participação na oficina “A escrita como método” realizada por Graça Capinha, no II Colóquio de Doutorandos/as do Centro de Estudos Sociais, “Coimbra C - Novas rotas, outras traje(c)tórias”, em 2 de abril de 2011, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

¹⁴⁸ Susan How, Robert Criliam, Robert Duncan são alguns/as dos/as autores/as que fizeram da escrita criativa uma ciência poética que procura captar as palavras da sociedade para tentar organizá-las, dando-lhes sentido e alertando para o facto de que existe uma padronização dos sentidos que é operada pelas instituições. Romper com a hermenêutica formal e passar para a hermenêutica multitóica que poderá dar-nos a consciência do que nunca poderá ser completamente abarcado: o que ficou na parte branca da página escrita é o que nos deve interessar mais. O grande potencial deste tipo de trabalho é o de conseguir afastar-nos de nós. Susan Howe, no poema “*the non conformist memorial*” (Howe, 1993) cria camadas de sentido, narrativas de representações do mundo, e vai sobrepondo camadas que são rodadas uma em cima da outra. Assim são destruídas hierarquias para colocar toda a conflitualidade concreta em cima da página. Não está preocupada com a narrativa correta. O texto pode ser lido em todos os sentidos, sem princípio, nem fim; deixa cair o poder destas normas para sentir assumir o poder da sua apropriação.

emergem das contingências das palavras, que destroem a nossa visão do mundo, sem medo, pagando as custas.

Desta forma de representar as palavras escritas, reproduzo abaixo uma imagem significativa, extraída da Antologia bilingue organizada por Maria Irene Ramalho de Sousa Santos (Santos e Bebiano, 2004: 57). Esta imagem, a partir do legado da escrita criativa, inspirou algumas das ilustrações adotadas neste trabalho, e deixou-me mais disponível para o uso esporádico de algum neologismo e palavras-compostas.

Figura 1: Exemplo de escrita criativa



Fonte: Extraído de Santos e Bebiano, 2004: 57.

A escrita criativa permite continuar a apreender com esta radicalidade e para manter viva a sua lição de busca pelo não existente.¹⁴⁹ Apesar de não poder ser usada aqui de forma extensiva,¹⁵⁰ algumas incursões deste tipo de escritura serão realizadas: já foram adotadas palavras compostas, como *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* por exemplo, e outras serão adotadas no capítulo final, no momento da construção do *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*, com o objetivo de propor novos sentidos com novas representações.

¹⁴⁹ Como o é a “transdisciplinaridade” (Nicolescu, 2002). Não aprofundo aqui este argumento, pois a reflexão de Santos sobre a diversidade epistemológica do mundo já me parece suficientemente esclarecedora da necessidade de utilização de várias disciplinas e linguagens para dar conta da multiplicidades de experiências sociais.

¹⁵⁰ No laboratório, perguntei o que poderia dizer-nos um júri ao receber uma tese de doutoramento inspirada na forma de Susan Howe? A Prof.^a Graça Capinha sugeriu encontrar um equilíbrio entre a escrita criativa e a escrita formal.

No entanto, a maior e mais extensa ruptura com a escrita formal presente neste texto é a que será operacionalizada nos capítulos centrais, na altura de reportar as informações obtidas nas entrevistas. Para o efeito, reproduzirei amplos trechos em itálico, transcritos (e quando necessários, traduzidos pelo autor) com o cuidado de manter os registos linguísticos originais dos/as entrevistados/as. O objetivo é substituir a narração mediada do investigador pelo testemunho direto dos/as entrevistados/as para que as palavras originais possam descrever mais honestamente o contexto do qual provêm. Desse modo, nos capítulos sete, oito, dez e onze, as descrições dos contextos estudados resultarão em boa medida das palavras dos/as testemunhos/as, enquanto o autor limitar-se-á à sistematização dos trechos numa sequência descritiva coerente com os focos da investigação.¹⁵¹

A definição do objeto empírico e a aplicação do modelo analítico

A partir da pergunta de partida e do quadro analítico, o projeto de investigação foi construído com o objetivo de compreender se e como os/as migrantes internacionais participam no planeamento e implementação de políticas públicas em determinados contextos europeus. Neste sentido, convenci-me de que procurar conhecer as modalidades de discussão, adoção e implementação e a presença de formas de interação com os/as atores/atrizes locais tanto nas fases de projeção como nas de realização das políticas, possibilitaria encontrar evidências empíricas da afirmação destes modelos.

Após esta fase, pude passar à definição parcial dos objetivos, à identificação dos problemas correlacionados e à seleção dos métodos considerados adequados. Num trabalho de reconhecimento, fui antecipadamente ao terreno realizar atividades de observação informal; procurei referências bibliográficas sobre as dinâmicas sociais que encontrei; quando possível, fui pessoalmente pedir esclarecimentos aos/às seus/as autores/as; identifiquei a presença de problemáticas relevantes ainda não discutidas na literatura; identifiquei a presença de soluções inovadoras que ainda não foram objeto de investigação científica; reduzi a hipótese a definição de um problema de pesquisa e tentei conectá-lo à dimensão global, no sentido de olhar aquele problema não como *o* problema, mas apenas

¹⁵¹ O resultado desta opção produzirá talvez um excesso de informações descritivas e, mais em geral, um excesso de informações (que, por sua vez, resulta numa multiplicação do número de páginas da tese). Contudo, indicações sumárias de tipo analítico são presentes no início de cada capítulo empírico para facilitar a leitura.

como *um* problema o par de muitos outros. Apenas após este trabalho de reconhecimento estabeleci um cronograma de trabalho (Anexo I) e defendi o projeto de tese.¹⁵² Ao longo desses dois anos (e nos dois que se seguiram) nunca fui animado pela pretensão de encontrar uma solução definitiva para os problemas que identificava, mas mantive sempre o propósito de criar novas ideias que contribuíssem para os diálogos já existentes e que procuram adotar novas soluções, manter vivo o confronto entre interlocutores e, ao fazê-lo, enfrentar os desafios colocados pelas teorias e práxis analisadas. Em razão destes cuidados, a definição do objeto empírico realizou-se numa dinâmica circular contínua, ao longo da qual simultaneamente construí um procedimento autorreflexivo de aprendizagem, realizei o trabalho de reconhecimento e problematizei a investigação. Reproduzo uma imagem desta circularidade na Figura abaixo.

Figura 2: Circularidades para a escolha dos contextos



Nesta circularidade de ideias, o projeto de investigação tomou finalmente a sua forma final numa proposta comparativa entre experiências autárquicas de governação local inovadoras, localizadas em Portugal e Itália.

A opção de realizar uma pesquisa comparada foi motivada por um conjunto de fatores: a existência de dinamismos semelhantes na experimentação institucional local ao

¹⁵² O que ocorreu em 22/07/2013.

nível geral da representação nas escolhas autárquicas; a facilidade de acesso às informações acerca dos estudos de caso; uma consistência do fenómeno migratório que difere em tamanho e, parcialmente, em países de origem dos/as migrantes, mas não em proporções gerais, razões da presença, problemáticas ou quadro legislativo nacional; uma conjuntura comum de crise económica (ainda que em diferentes proporções) no contexto da pertença também comum à União Europeia; uma posição geográfica com características semelhantes e uma história semelhante no que diz respeito à contemporaneidade da transformação recente em “países de imigração” (o que chamarei de *transição migratória*); a presença de um passado colonial (ainda que muito diferente). Este quadro permitiu considerar aceitável o grau de comparabilidade dos dois países no contexto europeu, como sugerido pela metodologia da comparação por contextos.

A juntar a estes fatores, uma rápida revisão da literatura evidenciou dois elementos: por um lado, o facto de ter sido igualmente marcante no tempo o impacto que a imigração provocou (e ainda provoca) no sistema político, económico e social dos dois países; por outro, o facto de, no âmbito das diretrizes de política europeia, os esforços português e italiano para promover a *integração* dos/as migrantes terem sido igualmente contraditórios. Neste sentido, a literatura evidenciou que os resultados obtidos pelos dois países em termos de “indicadores das políticas de ‘integração’” adotados pelo MIPEX III (Huddleston, 2011b), apesar de serem formalmente favoráveis aos/às migrantes, possuem conotações significativamente distintas na realidade.¹⁵³ Esta similitude, em boa medida, confirmou a escolha dos dois países para a realização dos estudos de caso e deu origem à pergunta de investigação. Resumo na Tabela abaixo as informações que contribuíram para a escolha dos contextos e a definição do problema de investigação.¹⁵⁴

¹⁵³ Isto é, produziu políticas nominais (*outputs*) que tiveram efeitos concretos (*outcomes*) controversos. Tratarei deste assunto nos capítulos 6 e 9.

¹⁵⁴ Os contextos europeu, português e italiano serão apresentados nos capítulos 6 e 9.

Tabela 35: Escolha dos contextos e definição do problema de investigação

<i>Crítérios</i>	<i>Portugal</i>	<i>Itália</i>
Adesão à União Europeia	1986	1957
População imigrante (2012)*	417.042	4.300.000**
Migrantes em % da população	4%	7.2%
Dinâmica migratória	Saldo emigratório até à década de 1980	
	Saldo imigratório desde a década de 1980	
	Grande incremento de imigrantes na década de 2000	
	Redução do incremento a partir de 2009	
Posição no ranking Mipex III	2º	10º

Fonte: Elaboração do autor com recurso a * Dados INE e ISTAT; ** dados provisórios

Posteriormente, a definição do terreno onde realizar a investigação concretizou-se na escolha da Área Metropolitana de Lisboa (AML), em Portugal, e na província de Pádua, em Itália. A escolha destas duas áreas deve-se, em primeira instância, às grandes possibilidades de acesso às redes de contactos que facilitarão o conhecimento dos processos.¹⁵⁵ Obviamente, as duas áreas são completamente diferenciadas em termos de números absolutos de habitantes em geral e de imigrantes residentes e países de origem. Mais diversa ainda é a conformação metropolitana e político-administrativa entre uma capital como Lisboa e um centro provincial como Pádua, ainda que ambas sejam polos de referência de áreas vastas que se constituem em torno de um Município central. Por outro lado, como se verá mais adiante, as dinâmicas migratórias similares resultam em percentagens semelhantes de migrantes no total da população (em média entre 10 e 15%), com históricos, origens e motivos de chegadas semelhantes e, portanto, há uma proximidade dos casos no que diz respeito ao impacto verificado nas relações económicas, nas escolas, na utilização dos serviços públicos, etc.¹⁵⁶

¹⁵⁵ No caso da AML o acesso foi facilitado pelos contactos proporcionados pelo próprio Centro de Estudos Sociais; no caso da Província de Pádua, o acesso foi viabilizado pela Universidade de Pádua.

¹⁵⁶ A AML, com uma extensão de 3mil km² ocupa 3.3% do território nacional. É composta por 18 Municípios e possui uma população total (em 2012) de pouco mais de 2,8 milhões de pessoas. Destas, a população imigrada é de 230 mil pessoas, o que representa uma incidência de cerca de 8,2% sobre o total da população. A província de Pádua, com uma extensão de 2mil km² ocupa o 0.7% do território nacional. É composta por 104 Municípios e possui uma população total (em 2012) de cerca de 930 mil pessoas. Destas, a população imigrada é de 86 mil habitantes, o que representa uma incidência de cerca de 9,2% sobre o total da população.

No entanto, ao nível local, o meu foco de interesse não se concentrou em nenhum momento nas dinâmicas demográficas, mas foi subitamente atraído pela significativa presença de formas de experimentação institucional na governação local. Notei que algumas autarquias eram fortemente ativas na adoção de formas de ampliação da governação abrangendo outros atores locais, o que implicava, nomeadamente, na introdução de experiências de representação e de participação de migrantes na realização de políticas públicas.¹⁵⁷ Trata-se de espaços públicos autárquicos que apresentam impressionantes coincidências entre si no tipo de respostas fornecidas pelo modo de regulação local do diálogo intercultural. Sendo assim, os organismos identificados foram, para Portugal, o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) de Lisboa¹⁵⁸ e a Rede Social Local (RSL) da Amadora;¹⁵⁹ para a Itália, a *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova* (*Commissione Stranieri - CS*)¹⁶⁰ e a *Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese* (IPA)¹⁶¹ na província de Pádua.

¹⁵⁷ Como se verá nos capítulos centrais e será devidamente evidenciado no capítulo final, representação e participação do terceiro setor e dos/as migrantes são fenómenos que se afirmam paralelamente nos quatro casos.

¹⁵⁸ O Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania (CMIC), segundo o seu próprio regulamento, funciona como “instrumento de reforço das políticas de integração dos imigrantes, respeitando as diferentes identidades resultado da diversidade cultural da cidade e dos princípios democráticos nacionais” (Regulamento Geral do Conselho aprovado pela Deliberação nº 1059/CM/2008, de 19 de Novembro, e pela Deliberação nº 3/AM/2009, de 20 de Janeiro. Publicado no Boletim Municipal nº 779, de 22 de Janeiro de 2009).

¹⁵⁹ A Rede Social Local é uma medida de política social a que o Município da Amadora aderiu em 2003 e que tem por principal objectivo contribuir, através de um planeamento social integrado, para a eliminação/redução de situações de pobreza/exclusão social.

¹⁶⁰ Esta Comissão municipal possui finalidades consultivas e objetivos gerais muito parecidos com os do CMIC.

¹⁶¹ A IPA é uma nova forma de administração autárquica que foi introduzida recentemente pela legislação italiana e que, neste caso, unificou alguns serviços municipais de onze concelhos pertencentes ao distrito de Pádua.

Tabela 36: Escolha dos contextos locais

<i>Crítérios</i>	<i>Portugal</i>	<i>Itália</i>
Facilidade de acesso às informações	Área Metropolitana de Lisboa	Província de Pádua
Migrantes em % da população	entre 10-15%	entre 10-15%
Autarquias com sensibilidade para estimular a representação dos migrantes	Lisboa – CMIC Amadora – RSL	Pádua – CS Camposampierese – IPA

Fonte. Elaboração do autor.

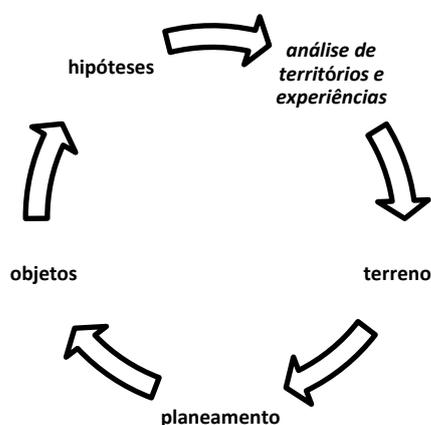
A presença destes organismos nas quatro zonas testemunha a sensibilidade de algumas autarquias na realização de políticas que não focam a relação entre migração e território apenas como uma questão socioeconómica, mas que se estendem ao plano da participação democrática e, mais em geral, à dimensão das relações complexas entre migração, cidadania e sustentabilidade da governação local.

A opção de não centrar os estudos sobre um único território deu-se, em primeiro lugar, pelo objetivo analisar um organismo que se realiza num território considerado “central” (é o caso de Lisboa e Pádua, isto é do CMIC e da CS) e um organismo que se realiza num território considerado “periférico” (é o caso da Amadora e de Camposampiero, isto é da RSL e da IPA). Em segundo lugar, para o estudo ter como base um caso de participação política dos/as migrantes na sua forma mais tradicional, isto é, ligado ao sistema de representação (CMIC/CS), e um outro ligado a um sistema de participação (RSL/IPA). Terceiro, considerei importante estudar um caso de realização de políticas públicas segundo o sistema de consulta (CMIC/CS) e o outro de acordo com o sistema de governação (RSL/IPA). A diversificação dos estudos de caso permitiu ainda compará-los de forma internacional e também, fazê-lo com um viés interlocal, favorecendo assim uma possível análise *translocal*, isto é, analisar comparativamente os organismos em duplas internacionais mas também locais (CMIC/CS e CMIC/RSL). Considerei ainda as diferentes naturezas de cada caso, que permitiram uma abordagem mais completa. No caso específico da Rede Social Local, de facto estamos diante de uma mesa de concertação que é diferente da da IPA em termos de ancoragem institucional: a RSL é financiada pelo Instituto de Segurança Social e promovida pelos municípios. O seu mandato é promover políticas sociais num território municipal (apesar de já existirem casos de RSL

supraconcelhias). Já a IPA é uma aliança intermunicipal com o objetivo de unificar serviços públicos (polícia local, recolha de lixo, funções administrativas) e de realizar políticas de programação do território de forma coparticipada entre atores locais multissetoriais (Câmaras Municipais, Câmaras Económicas, sindicatos, escolas públicas, etc.). Ainda assim, o interesse da comparação entre RSL e IPA não reside tanto na dimensão institucional como na dimensão metodológica, como experiência de mesa de concertação que trata políticas sociais e territoriais de forma coordenada, numa concertação realizada em diferentes dimensões e com diferentes atores.

A partir do momento da escolha dos estudos de caso, mantive sempre uma relação entre as circularidades que me levaram à escolha dos contextos e o necessário planeamento da investigação. Resultou desta relação uma constante interação entre experiência empírica e teoria, isto é, entre trabalho de campo e planeamento, objetos e hipóteses, que se concretizou na análise dos âmbitos territoriais e das experiências específicas. Resumo esta dinâmica na Figura abaixo.

Figura 3: Tese de doutoramento: dinâmica de análise, planeamento e realização do terreno



Assim sendo, a partir do cronograma de trabalho (Anexo I), sistematizei a realidade a ser analisada adaptando os Objetos Empíricos gerais (OE), que foram três, cada um deles repartido em objetos específicos (oe) que serão descritos em nota. (OE1) Os contextos nacionais, português e italiano, à luz dos aspectos históricos e político-institucionais, com especial referência ao passado colonial, ao posicionamento no contexto

comunitário europeu e às recentes dinâmicas migratórias (2000-2010).¹⁶² (OE2) *Policy analysis* (desde a "agenda setting" e desenho da política, até a "implementation" e avaliação) das políticas socioculturais, de representação dos/as migrantes e de planeamento territorial adotadas contextualmente.¹⁶³ (OE3) Experiências específicas de participação de migrantes internacionais no ano de 2012 na implementação das políticas públicas identificadas no OE2, os resultados obtidos e sua avaliação. As experiências foram estudadas especificamente, em Portugal, no Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) de Lisboa e a Rede Social Local (RSL) da Amadora; em Itália, na *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova* (CS) e a *Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese* (IPA Camposampierese) na província de Pádua.¹⁶⁴

De seguida, apliquei o modelo analítico aos objetos de estudo anteriormente identificados. Assim, para o Objeto de Estudo 1 (OE1) corresponde um modelo analítico (MA1) e assim sucessivamente: (MA1) estudo dos contextos nacionais e locais;¹⁶⁵ (MA2) análise comparada dos contextos nacionais em relação às políticas sociais, interculturais e

¹⁶² Os objetos específicos concentraram-se sobre: (oe1.1) o sistema migratório nacional e local; (oe1.2) os modos de desenvolvimento que caracterizam os contextos locais; (oe1.3) os processos de *integração* dos/as migrantes nos territórios de chegada; (oe1.4) as formas de representação/participação democrática dos/as migrantes presentes nos territórios dos estudos de caso.

¹⁶³ Os objetos específicos concentraram-se em: (oe2.1) conhecer e analisar as políticas sociais, interculturais e de programação territorial que foram adotadas no período 2009-2013 e que apresentam alguma interface específica com o fenómeno da migração internacional e os processos de *integração* dos/as migrantes; (oe2.2) nos seus processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (oe2.3) nas interações que o sistema de governação local promove com os/as atores/atrizes locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas identificadas; (oe2.4) na avaliação, segundo os/as migrantes, das políticas identificadas, tanto nos termos dos processos de decisão como do conteúdo e da eficácia da implementação; (oe2.5) na avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas identificadas.

¹⁶⁴ Os objetos específicos de estudo concentram-se em: (oe3.1) conhecer e analisar as políticas elaboradas ou discutidas ou adotadas ou implementadas com a participação, individual ou coletiva, de migrantes; (oe3.2) nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (oe3.3) nas interações promovidas com os atores locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (oe3.4) na avaliação, segundo os/as migrantes, das políticas identificadas, tanto nos termos do processo de decisão quanto do conteúdo e da eficácia da implementação; (oe3.5) na avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas identificadas.

¹⁶⁵ (MA1.1) estudo e comparação sociodemográfica dos principais fluxos e presenças migratórias aos níveis nacional e local; (MA1.2) análise e comparação nos contextos territoriais dos modos de desenvolvimento local e dos/as atores/atrizes locais; (MA1.3) estudo e comparação dos índices de *integração* dos/as migrantes alcançados nacional e localmente e dos processos de *integração* abordados pela literatura; (MA1.4) levantamento e comparação das formas de representação/participação democrática dos/as migrantes ao nível local.

de programação territorial adotadas nacionalmente;¹⁶⁶ (MA3) análise comparada contextual das experiências de participação política de migrantes internacionais na elaboração e implementação de políticas públicas adotadas nas duas áreas urbanas.¹⁶⁷

Ressalvadas já as circularidades que me levaram à escolha dos contextos, realizei o trabalho de campo em 21 meses (setembro de 2011 a maio de 2013), tendo planejado a sua execução em três períodos distintos (WP), num total de três fases sequenciais, específicas e complementares entre si. Na primeira fase (WP1 – setembro de 2011 a fevereiro de 2012 incluído), estudei o fenómeno complexo da migração internacional, da condição socioeconómica e das formas de participação democrática dos/as migrantes nos contextos nacionais e locais. Na segunda fase (WP2 – de março a junho de 2012 incluído), a pesquisa focou o estudo das políticas sociais, interculturais e de programação territorial adotadas contextualmente e os seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação, sempre adotando uma perspectiva de comparação e contextualização. Na terceira fase da pesquisa (WP3 – de julho de 2012 a maio de 2013 incluído) abordei as experiências específicas de participação dos migrantes na implementação das políticas e os resultados obtidos por estas ao nível local.¹⁶⁸

Críticas

Ao longo de 2011, tive a oportunidade de apresentar, de forma muito cautelosa, este desenho de investigação nalgumas ocasiões para além da relação com orientadores, supervisores e atores/atrizes. Resumidamente, os principais comentários que recebi (e que procurei acatar) apontavam para uma abrangência demasiado alargada do então projeto, para a falta de objetividade metodológica, para uma questão de partida pouco delimitada, hipóteses de investigação insuficientemente claras e articuladas com as variáveis de

¹⁶⁶ (MA2.1) análise de conteúdo dos programas de implementação das políticas nacionais identificadas; (MA2.2) e (MA2.3) análise de fontes documentais e primárias relativa aos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (MA2.4) e (MA2.5) análise de indicadores e fontes primárias para a avaliação dos resultados obtidos nacionalmente após a implementação das políticas analisadas.

¹⁶⁷(MA3.1) análise de conteúdo dos programas de implementação das políticas locais identificadas; (MA3.2) e (MA3.3) análise de fontes documentais e eventual observação direta dos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação. Contextualmente, serão assinaladas boas práticas e fragilidades nas formas de participação dos/as migrantes; (MA3.4) e (MA3.5) análise de indicadores e fontes primárias para a avaliação dos resultados obtidos localmente em termos de modificações ao desenvolvimento local realizados após a implementação das políticas analisadas. Contextualmente, serão assinaladas boas práticas e fragilidades nas políticas públicas adotadas.

¹⁶⁸ No Anexo I apresento os WP's em detalhes.

estudo.¹⁶⁹ Num segundo momento, perante o júri de defesa do projeto de tese, recebi valiosas críticas que focaram também a falta de clareza na formulação das hipóteses e a necessidade de uma maior coerência entre estas e os objetivos.¹⁷⁰ Finalmente, recebi um terceiro conjunto de críticas numa destas sessões de *supervisão* na qual tive o privilégio de ouvir a opinião do Prof. Rogério Roque Amaro. Duas foram as críticas levantadas: a primeira, relativa à incisividade dos produtos da tese,¹⁷¹ a segunda o facto de as experiências portuguesas parecerem demasiado distintas entre si, eventualmente impossibilitando a verificação da hipótese principal.¹⁷²

Operacionalização da metodologia

De acordo com estas orientações, planeei e realizei o trabalho de campo a partir de uma escolha clara por opções metodológicas indutivas e coparticipativas que me permitissem operacionalizar o método de acordo com as evidências empíricas e as respostas do terreno.

¹⁶⁹ Ao longo do II Colóquio de Doutorandos/as do CES, que aconteceu em 1, 2 e 3 de abril de 2011 na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, recebi importantes sugestões, como adotar uma perspectiva construtiva e de investigação que não se limitasse à postura descritiva; qualificar os objetivos cognitivos em relação à participação dos/as estrangeiros/as na economia, na política, na cultura; limitar os objetivos da tese em torno do que seria mais relevante. Agradeço por isso especialmente à Prof.^a Cristina Granado do ISCTE-IUL.

¹⁷⁰ Que aconteceu em Coimbra em 02/08/2011 na presença do Prof. Rui Bebiano (Presidente do júri), do Prof. Pedro Hespanha (orientador) e do Prof. Clemens Zobel (na altura, coorientador). Uma observação foi para mim essencial para seguir com o trabalho de campo: a importância de manter uma ligação direta entre as afirmações teóricas e as evidências empíricas e entre objeto de estudo e hipóteses. O júri salientou também a importância de manter sempre constante a preocupação com a identificação dos/as atores/atrizes-chave, as suas trajetórias no contexto institucional, local e transnacional. Neste último aspeto da transnacionalidade, alertou-me ainda para tomar cuidado com o risco de reificar esta dimensão.

¹⁷¹ Encontrei o Prof. Roque Amaro em junho de 2012, no ISCTE em Lisboa. Segundo o Prof. Roque Amaro, a realização de quatro estudos de caso, embora enriquecedora do trabalho de comparação, poderia provocar uma “dispersão” excessiva das análises, isto é, uma produção de resultados demasiado superficial. Para evitar este risco, o Prof. Amaro sugeriu produzir um estudo de homologias que reproduzo no Anexo II e que ajudou muito na solução de alguns problemas de tipo comparativo. Se o problema da homologia foi assim esclarecido, permanecia o problema da “incisividade”. Para refletir um pouco sobre ele, produzi um “Quadro Lógico” que está reproduzido no Anexo III.

¹⁷² Concretamente, Amaro considerou que o caso do CMIC configuraria uma leitura insuficiente da realidade de uma cidade como Lisboa, que possui zonas muito diversas entre si. Quanto ao caso da RSL, a perspectiva seria também limitada pois as políticas realizadas seriam da RSL e não da Câmara Municipal da Amadora (CMA). Amaro, então sugeriu-me trabalhar somente na CMA para ter uma visão mais aprofundada, o que não foi possível em função da fase avançada do projeto em que já me encontrava e do nível de compromisso encetado com os/as atores/atrizes-chave. Diante desta impossibilidade, Amaro sugeriu valorizar muito os depoimentos e basear a comparação com Itália no quadro normativo, nas políticas de programação do território, nos elementos de experimentação institucional e nas experiências concretas realizadas pelos/as atores/atrizes.

Para o efeito, apesar de ter realizado esforços significativos para estruturar da forma mais adequada a metodologia da tese, apenas após uma entrevista realizada com a Prof. Isabel Guerra a investigação passou cuidadosamente a articular métodos qualitativos e recolha de dados quantitativos, isto é, a adotar técnicas de análise quantitativa e qualitativa no quadro dos *paradigmas compreensivos* (Guerra, 2006a).¹⁷³ Nesta perspetiva, o objeto da investigação foi deslocado das instituições para a ação de sujeitos concretos e da centralidade da visão do investigador para “a atenção ao actor/utente” (idem, ibidem: 8). Como é notório, esta mudança foi bastante discutida no âmbito do debate teórico-metodológico, pois as metodologias compreensivas levantaram fortes questionamentos em relação às metodologias hipotético-dedutivas. A passagem de um raciocínio hipotético-dedutivo para um raciocínio indutivo resulta no facto de “a lógica da investigação não ser gerada a priori pelos quadros de análise do investigador, que espera conseguir encontrar essa lógica através da análise do material empírico que vai recolhendo” (idem, ibidem: 22). Assim, na fase de realização das entrevistas recognitivas e, posteriormente, nas exploratórias (definidas numa estratégia metodológica para realizar o estudo dos casos – Anexos IVa e IVb), procurei verificar se o quadro referencial da discussão expresso pelas hipóteses era confirmado como válido, ou se fazia sentido discutir este ou aquele argumento. Portanto, na medida em que apresentava as hipóteses aos/às meus/minhas interlocutores/as (mesmo nas entrevistas com informantes-chave), estas poderiam ser confirmadas, desmentidas ou consideradas mal formuladas e até nulas. Desta maneira, o trabalho de construção do objecto, das hipóteses e do modelo analítico foi sendo continuamente ajustado, desde o início até ao final da pesquisa.

Quanto aos objetivos, as chamadas *grounded theories*¹⁷⁴ defendem que, no campo sociológico, a função da investigação no terreno é exatamente a de gerar teorizações (*generating theories*), construindo e comparando dados empíricos com categorias, propriedades e relações (isto é hipóteses) novamente confrontadas com a realidade. A teoria está, desta forma, ancorada no terreno: baseada nos dados recolhidos (entrevistas, estatísticas, observações, etc.). Diante disso, considerei que o modo como organizara o meu ainda incipiente trabalho de campo era, em grande medida, coerente com esta abordagem. Por isso, acabei por organizá-lo seguindo os conselhos de Deslauriers para a

¹⁷³ A entrevista foi concedida no DINAMIA-CET, IUL, em 22/10/2012.

¹⁷⁴ Sobretudo com Glaser e Strauss (Guerra, 2006a: 24).

“construção do conhecimento indutivo” (*apud* Guerra, 2006: 24): definir o fenómeno a ser explicado, formular hipóteses provisórias com potenciais interpretações, observar o caso e determinar se o quadro é coerente, reformular eventualmente as hipóteses (sobretudo quando há um ou mais casos negativos), retomar o exame dos casos, redefinir a compreensão do fenómeno, reformular o quadro conceptual e as hipóteses potencialmente explicativas até que se estabeleça uma relação “universal”.¹⁷⁵ Assim, segundo Guerra, “as construções explicativas são elaboradas no decurso da pesquisa, pela interação entre os quadros de referências conceptuais disponíveis e os dados de terreno” (*ibidem*, 25).

Portanto, derivam do uso das metodologias compreensivas um conjunto de posturas teórico-epistemológicas. Aquela que Guerra define como “postura analítica e reconstrução do sentido” (*idem, ibidem*: 31) permite “produzir metodicamente sentido social”, a partir da exploração de entrevistas de pesquisa. A análise parte do sujeito (ou, melhor dizendo, do *outro*, para correlacionar a postura metodológica com o enquadramento teórico) enquanto “síntese ativa do todo social”; da relação com este, produz-se material transcrito das entrevistas e com este realiza-se uma análise de conteúdo “que tente interpretar a relação entre o sentido subjectivo da acção, o acto objectivo (práticas sociais) e o contexto social em que decorrem as práticas em análise” (*idem, ibidem*: 31). A hipótese central desta abordagem é de que “as lógicas que regem o conjunto social estão presentes nos microcosmos que as compõem, mas que é necessário também multiplicar os terrenos de observação para dar conta da diversidade do social (*idem, ibidem*: 31)”. Com este intuito, para além da metodologia prevista (análise documental, observação, entrevistas, *focus group*), procurei observar e compreender formas de participação que não fossem institucionalizadas, mas marcadas pela informalidade.¹⁷⁶ Este

¹⁷⁵ As minhas hipóteses iniciais foram: hipótese Principal (HP) a representação-participação dos/as migrantes na elaboração e implementação de políticas públicas contribui com a sustentabilidade do desenvolvimento local, graças a processos de “integração” contextual; (sub-hipótese/integração) os contextos nacionais e locais português e italiano apresentam índices diferenciados de “integração” dos/as migrantes, pois a sua representação e participação na vida pública realizam-se de formas diferenciadas; (sub-hipótese/participação) os contextos locais apresentam formas diferenciadas de representação e participação pública dos/as migrantes, porque as políticas identificadas se diferenciam por objetivos, processos de elaboração, discussão, adoção, implementação; (sub-hipótese/desenvolvimento) os contextos locais apresentam diferentes sistemas específicos de significados, histórica e geograficamente construídos e produzem diferentes imagens da imigração e diferentes políticas públicas reconduzíveis a diferentes modos de desenvolvimento local.

¹⁷⁶ Às vezes, em situações informais, colhi informações que aproveitei para a tese: estes casos demonstram a relevância da hipótese segundo a qual as lógicas do conjunto social estão presentes nos microcosmos, mesmo nos momentos informais. Este é mais um motivo pelo qual é necessário multiplicar os terrenos de observação, para dar conta da diversidade do social. Nos capítulos de explicação do trabalho de campo (4 e

trabalho cíclico de elaboração-reelaboração das *construções explicativas*, realizado graças à interação entre quadros de referência teórica (literatura especializada), informações de conjunto social (dados compreensivos, qualitativos e quantitativos) e de microcosmo pessoal (entrevistas), produziu constantemente novos questionamentos.¹⁷⁷

A escolha das políticas a ser estudadas

No quadro desta dinâmica realizei a escolha das políticas a ser estudadas.¹⁷⁸ A primeira orientação adotada foi a de escolher as ações que tivessem interfaces com temas de interesse dos/as migrantes e que fossem comparáveis entre níveis locais e nacionais. Mantive-me em alerta pois, caso encontrasse poucas ações nos contextos selecionados (os dois conselhos de migrantes em Lisboa e em Pádua e as duas redes na Amadora e em Camposampiero) teria sido necessário selecionar todas elas e entrevistar todas as pessoas que destas participassem. Poderia, no entanto, deparar-me com outra dificuldade: o facto de os/as migrantes não estarem presentes nos grupos-alvo, ou de as questões dos/as migrantes não estarem significativamente previstas nos mecanismos interventivos de política social ou de programação. Portanto esta verificação seria feita à medida que fossem escolhidas as políticas e, assim, identificados os/as atores/atrizes. Por outras palavras, a primeira etapa do trabalho consistiu em verificar como foram diagnosticadas as necessidades, como foram discutidas, planeadas, realizadas e avaliadas as intervenções, se a política induziu a participação e se a ação teve impacto nos/as atores/atrizes. Esta análise viria a permitir conhecer melhor o papel dos/as atores/atrizes, pois, geralmente, nem todos/as são independentes e nem todos(as) colaboram com as instituições.¹⁷⁹ É frequente

5), para além de falar das buscas feitas e dos motivos pelos quais se escolheu este ou aquele caso, reporto na introdução de cada secção uma visão informal do contexto sócio-espacial de estudo.

¹⁷⁷ São alguns exemplos: as associações de imigrantes, ou o terceiro setor em geral, participam do diagnóstico, da definição dos eixos prioritários das políticas? Passam a ser objetos da ação? Realizam a ação? As novas perguntas foram incluídas progressivamente no guião das entrevistas ou, finalmente, no roteiro de condução do *focus group*.

¹⁷⁸ Para escolher mais detalhadamente as políticas, decidi focar as experiências concretas realizadas em contextos institucionais, sem excluir as que rompem com uma discussão mais estruturada. Procurei casos em que realmente os/as migrantes tiveram voz, reclamaram, conseguiram pressionar o município e concretizar políticas. Nestes casos, procurei identificar o papel que agentes e instituições terão assumido uns/as em relação aos/às outros/as. Tratou-se de identificar quatro contextos gerais no âmbito dos quais conheci experiências, histórias, processos (surgimento, dificuldades de surgimento, reações e impactos naquela mesma dimensão e naquelas pessoas).

¹⁷⁹ Pois, cada indivíduo é portador “de estruturas e de significações sociais próprias a cada grupo e é graças a um conjunto de características comuns, específicas de cada grupo, que se pode identificar certas tendências e

cada parceiro/a ter políticas próprias, e nem sempre depende da instituição promotora realizá-las. Por isso, foi importante determinar que a avaliação se aplicaria apenas sobre as políticas da instituição, realizadas consensualmente por toda a rede de atores/atrizes, e não sobre as políticas de cada parceiro/a.¹⁸⁰

Na altura, deparei-me com dois problemas: na dupla de casos *metropolitanos* (Lisboa e Pádua) os conselhos de imigrantes, por diversas razões, não estavam a produzir políticas gerais, mas ações muito limitadas; por outro lado, na dupla de casos *periféricos* (Amadora/Camposampiero) as redes realizavam políticas públicas em geral, e não especificamente dirigidas aos/às migrantes.

Foi meu objetivo também que o foco da investigação recaísse sobre as ações que envolvessem migrantes, para compreender se estes/as se transformavam em atores/atrizes, de que forma essa eventual transformação ocorreria, caracterizando as zonas e os processos onde se realizariam as ações, quem seriam os/as protagonistas, quantas associações estariam envolvidas. Para o fazer, para além das opiniões obtidas na orientação e no trabalho de *member checking*¹⁸¹ recorri mais uma vez às sugestões de Isabel Guerra, a

generalizar ao conjunto de indivíduos em semelhante situação” (Guerra, 2006a: 46). Assim sendo, o meu objetivo na escolha dos casos e na realização dos estudos específicos foi analisar o que aconteceu, quem lançou a política, que debate houve, que documentos foram produzidos e que informação aportam, quais foram as várias etapas que levaram à produção da política, quem foram os/as intervenientes. Isto foi feito da mesma forma nos quatro estudos de caso que analisei, mas não significou realizar um estudo comparativo que colocasse em foco o que aconteceu nas diferentes cidades em termos de lógica, mas por problemática. Em síntese, para escolher os casos, perguntei: as políticas tiveram influência? Foram muito participadas? Participaram apenas as lideranças? Houve atitudes paternalistas? Conflitos? A minha orientação, neste sentido, foi de comparar menos a política em si e mais o modelo problemático que procurava compreender.

¹⁸⁰ Por esta razão, não foram poucos os cuidados adotados para a escolha das políticas: primeiro, ter um olhar especial sobre políticas para o empreendedorismo migrante, pois isso poderia revelar informações muito interessantes; segundo, cuidado com as respostas comodistas, óbvias, demasiado institucionais, fantasiosas. Neste sentido, através de entrevistas em profundidade com os/as atores/atrizes prestei particular atenção à emergência de questões polémicas que seguidamente decidi tratar de forma separada, no *focus group*, porque imaginava que ali se escondessem os pontos críticos mais importantes a ser evidenciados, considerados e discutidos. Terceiro, pensar em políticas que compreendessem o público imigrante e realizassem ações compreendidas dentro da larga definição de *desenvolvimento local* ou, pelo menos, em ações que visassem estabelecer uma relação entre debate/ação dos organismos e a realização de desenvolvimento local. Quarto: atenção às agendas de trabalho dos organismos: são diferentes? O que há de comum? O que há de diferente? Qual é a relação entre missão geral e prática consolidada? Qual foi a proposta? As rotinas? Quem participou? Quais são os resultados? Quantas reuniões aconteceram? Quem esteve presente? De que forma os/as atores/atrizes construíram a agenda? Para além disto, outro cuidado foi tomado em relação à identificação dos objetivos dos/as parceiros/as dentro da ação, pois nem todas as associações definem um.

¹⁸¹ A única estratégia que adotei para aumentar a fiabilidade dos dados foi o *member cheking*, isto é, dar e receber *feedback*, manter sempre uma grande abertura às críticas apresentando constantemente os dados ao grande número de entrevistados/as, supervisores e, com certa cautela, em congressos internacionais para que os/as interlocutores/as pudessem confirmar ou não a sua validade. Além disso, mantive um diário de campo que me permitiu controlar o viés e o foco da investigação, à medida que aumentava a reflexividade. Os casos desviantes não foram descartados, mas aprofundados (em poucas ocasiões) como entrevistas de controle.

saber: identificar todas as políticas que envolvessem migrantes, quer como promotores/as quer como beneficiários/as, consultivas ou deliberativas, de pressão ou conflituais, e verificar qual(s) seria(m) a(s) mais significativa(s). Entretanto, mesmo estando no campo da análise qualitativa, com maior liberdade de escolha, Guerra alertou-me para o facto de que deveria justificar os motivos desta escolha. Foi assim que recorri à metodologia de amostras por contraste (Guerra, 2006a: 45-46) para seleccionar as políticas específicas realizadas pelos organismos estudados.¹⁸² Decidi proceder assim: através de uma *grelha de identificação das políticas* (Anexo V) pedi aos meus interlocutores que escolhessem entre uma política com grande participação dos/as imigrantes e bons resultados e uma outra, sem participação dos/as imigrantes e maus resultados.¹⁸³ Uma vez feita a escolha das políticas a estudar em detalhe, prossegui com a recolha do material, planeando a realização das entrevistas em profundidade, da análise de conteúdo, das observações diretas, dos *Focus group* e o tempo necessário para avaliar o material recolhido: documentos oficiais, eventuais estudos produzidos, transcrições dos *focus*, das observações e das entrevistas.

Recolha do material empírico

Em 21 meses de terreno,¹⁸⁴ recolhi dados estatísticos, acedendo a fontes oficiais e secundárias, realizei 77 entrevistas individuais ou em duplas, 16 sessões de observação direta e 4 *focus groups* com um total de 44 participantes (entre estes alguns/as entrevistados/as antecipadamente). São estes os métodos de recolha que considerei adequados ao tipo de informação procurada e que resumo na Tabela abaixo.¹⁸⁵

¹⁸² Este tipo de amostragem por casos múltiplos realiza-se através de entrevistas e tem por objetivo comparar situações extremas: “constrói-se um mosaico com um número diversificado de casos: com a presença de pelo menos dois de cada grupo pertinente para o objeto de pesquisa” (Guerra, 2006a: 45).

¹⁸³ As escolhas feitas serão justificadas em cada estudo de caso apresentado sucessivamente nos capítulos centrais.

¹⁸⁴ De setembro de 2011 a maio de 2013 ao qual se tem que acrescentar o trabalho de reconhecimento realizado antes.

¹⁸⁵ As entrevistas foram, na sua grande maioria, gravadas em suporte áudio (algumas apenas anotadas para deixar o/a entrevistado/a mais confortável); as observações foram exclusivamente anotadas no diário de campo, enquanto os *Focus Group* foram todos gravados em suporte vídeo. No Anexo VI, resumo de forma mais pormenorizada as entrevistas e as observações realizadas, destacando o nome dos/as entrevistadas (no caso das entrevistas de reconhecimento e exploratórias) e a profissão (para todas), o local e data da entrevista, a sua duração, o número de páginas transcritas (nos casos em que houve transcrição) e algumas informações detalhadas acerca das observações. Informações detalhadas acerca dos grupos focais são reportadas nos capítulos sete, oito, dez, onze e no Anexo VIIIa.

Tabela 37: Métodos de recolha dos dados empíricos

tipo	frequência/modalidade	observações
<i>entrevistas</i>	77	<i>entre janeiro de 2012 e maio de 2013</i>
<i>recolha de documentos</i>	<i>literatura, fontes oficiais, internet</i>	<i>entre outubro de 2009 e setembro de 2013</i>
<i>observação direta</i>	15	<i>entre junho de 2012 e maio de 2013</i>
<i>focus group</i>	4	<i>44 participantes</i>

Fonte. Elaboração do autor

Segundo Guerra (2006: 47-60) o número de entrevistas a ser realizado numa pesquisa qualitativa depende de muitos fatores: o conhecimento do objeto, o tipo de pesquisa (exploratória, analítica, etc.), o universo em análise, os recursos disponíveis. Mesmo estando sozinho na realização da investigação, perante os quatro estudos de caso a realizar, não pude limitar-me à realização de algumas poucas entrevistas em cada caso. Embora não procurasse representatividade estatística ou regularidades, mas “a representatividade social e a diversidade dos fenómenos” (idem, ibidem: 48), estabeleci que para cada estudo de caso específico deveria entrevistar pelo menos dez pessoas. Neste sentido, levei em conta que o grau de saturação (isto é, o ponto em que as informações recolhidas não apresentam mais novidades) se atingiria com cerca de quarenta entrevistas para os quatro estudos de caso.¹⁸⁶ Como identificar as pessoas e o tipo de pessoas a entrevistar? Quem poderia fornecer estas informações de forma fiável? Com este objetivo, garantindo os critérios científicos já referidos, procurei encontrar interlocutores/as que constituíssem uma “síntese activa do universo social” (Guerra, 2006a: 48), isto é, pessoas disponíveis e com capacidade de comunicar a “‘racionalidade’ da sua posição ‘de classe’”. Em igualdade de critérios, escolhi *intelectuais de classe*, ou seja, pessoas que conseguissem “verbalizar bem a sua condição social e a lógica que imprimem nas suas acções” (idem, ibidem: 48).¹⁸⁷ Foi na procura de uma *conscientização da lógica impressa*

¹⁸⁶ Segundo Guerra, “numa amostragem por contraste, o investigador tem uma ideia precisa do número de entrevistas que precisa fazer, pois a partir de um determinado número de casos torna-se difícil tratar a quantidade de material recolhido” (Guerra, 2006a: 46). No meu terreno, o número de entrevistas teve de ser reduzido porque, por um lado, tive que analisar quatro contextos diferentes e, por outro, o que interessava realizar era mais uma comparação do que um aprofundamento de cada caso.

¹⁸⁷ Para evitar qualquer tipo de ambiguidades, o sentido da expressão *intelectuais de classe* é meramente alusivo e não substantivo, isto é, faz somente uma referência à expressão gramsciana “intelectual orgânico à classe social a que pertence” (Gramsci, 1975), e não se pauta por ela.

às próprias ações que defini, com a ajuda de testemunhas-chave e recurso ao *member checking*, o número e o perfil dos/as entrevistados/as.

Este conjunto de atitudes resultou, a meu ver, no que defino como *método coparticipado*. Refiro-me aqui, basicamente, a uma apropriação/utilização autorreflexiva da proposta do chamado “Método Paulo Freire”, dividida em três etapas: a da investigação (busca conjunta das palavras e temas mais significativos dentro do universo vocabular do entrevistado e da comunidade onde ele vive e/ou trabalha); a da tematização (tomada de consciência do mundo graças à análise dos significados sociais dos temas e palavras); e a da problematização (o/a professor/a propõe ao/à aluno/a a superação da visão acrítica do mundo, para adotar uma atitude consciencializada) (Freire, 1967). Em todas as entrevistas realizadas, procurei manter a postura do aluno e nunca a do professor. Desta maneira, inspirado pelo método, tentei investigar com os/as entrevistados/as a validade das palavras-chave que propunha no guião da entrevista, tomar consciência do mundo no qual estava a entrar, graças ao acesso que me concediam e, finalmente, fazer-me desafiar rumo à superação de uma visão acrítica do mundo do qual os/as entrevistados/as me falavam.¹⁸⁸

Assim, para produzir um *fluxo de informação* (ilustrado no Anexo IVa), que permitisse a identificação de interlocutores/as fiáveis, não aguardei a aprovação do projeto de tese, mas realizei antes algumas entrevistas, que chamo *de reconhecimento*, com alguns/as interlocutores/as académicos/as e chefes de divisões camarárias. As entrevistas de reconhecimento realizadas nos dois países, num primeiro momento permitiram-me contextualizar a pergunta de investigação no quadro da realidade territorial e, numa segunda fase, identificar os casos de estudo específicos.¹⁸⁹ Sendo de grande utilidade, aproveitei sempre que possível para realizar mais entrevistas de reconhecimento, mesmo após ter contactado as testemunhas-chave, ter definido e até realizado os estudos de caso. A razão para tal reside na adoção dos métodos da *construção do conhecimento indutivo*, que

¹⁸⁸ A principal finalidade da adoção deste método foi aprender a pensar numa coparticipação do objeto de conhecimento, entendendo que pensamento e conhecimento não são factos individuais, mas produções coletivas (como faz notar Pichon-Rivière, 1983: 173). Para além disto, tenho utilizado a abordagem da “arte de auscultar” (Sclavi, 2003).

¹⁸⁹ Neste último caso, o Prof. Clemens Zobel e o Dr. Elias Barbosa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, indicaram o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (Câmara Municipal de Lisboa) – CMIC, a Dra. Antonella Ferrandino – Responsável da “Unità di Porgetto Accoglienza e Immigrazione” do Comune di Padova, indicou a *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti a Padova (Comune di Padova)* – CS, a Prof.^a Maria Lucinda Fonseca do IGOT-UL indicou a Rede Social Local (Amadora) – RSL e, finalmente, a Prof.^a Patrizia Messina da Universidade de Pádua indicou a *Intesa Programmatica d’Area* (Camposampiero) – IPA.

acabo de ilustrar e, também, do *member checking* para aumentar a fiabilidade dos dados. Com efeito, para cada caso procurei realizar uma nova entrevista exploratória com novos/as informantes-chave, cada vez mais inteirados/as do assunto, que pudessem fornecer um quadro geral de informações, autorizar a realização do estudo no terreno e, posteriormente, indicar novos/as interlocutores/as.¹⁹⁰ Finalmente, consegui identificar doze a treze interlocutores/as para cada estudo de caso: pessoas de origem local ou imigrantes que pudessem relatar a sua própria experiência, visão e avaliação não apenas do contexto específico do estudo, mas também dos temas gerais da investigação.

Em razão do método indutivo, apesar de ter adotado um roteiro fixo (ligado aos Objetos de Estudo OE), o guião da entrevista foi construído e adaptado em função dos objectivos e das dificuldades que decorriam da problematização, nomeadamente: conhecer as dinâmicas migratórias, as políticas de “integração”, os resultados obtidos em termos de “integração”, a avaliação destes resultados e, finalmente, as formas de participação democrática dos/as migrantes em Portugal e Itália (isto é, em Lisboa/Amadora e Pádua/Camposampiero). Como foi dito, as políticas e os processos escolhidos são muito diferentes, ao ponto de não ter sido possível aplicar o mesmo guião com as mesmas perguntas. No entanto, parti sempre das mesmas interrogações; foi assim que, a partir do guião inicial, novas perguntas foram progressivamente incluídas numa nova versão do guião, utilizado em novas entrevistas ou, finalmente, no roteiro de condução do *focus group*. Para fazer isto, baseei-me na convicção de Guerra de que “o guião é completado ao longo do tempo [...] a questão mais importante é a clarificação dos objectivos e dimensões de análise que a entrevista comporta” (2006: 53). O guião inicial adotado na primeira entrevista e a versão final utilizada na última estão no Anexo VII.

Para completar a recolha qualitativa de informações do terreno, realizei trabalhos de observação direta (Anexo VI) e dinamizei quatro grupos focais (Anexo VIIIa). No que diz respeito aos primeiros, realizei dezasseis observações em Lisboa, Amadora, Pádua e Camposampiero, algumas planeadas, outras casuais. Num e noutro caso, adotei sempre uma postura de observação que procurasse perceber ao máximo a estratégia levada a cabo

¹⁹⁰ Nesta nova bateria de entrevistas conversei sobre o CMIC com o Dr. Miguel Graça, Assessor da Vereadora Helena Roseta, com a Dra. Nona Evghenie – Consigliere Comunale Padova sobre a CS, com as Dras. Ana Moreno e Rute Gonçalves sobre a RSL e com o Dr. Luciano Gallo, sobre a IPA.

pelos atores presentes, de acordo com o descrito em Guerra (2006b: 103-156).¹⁹¹ A partir dessa abordagem, procurei observar a presença efetiva duma alteração do papel dos/as atores/atrizes públicos/as perante as novas oportunidades de envolvimento formal ou informal de atores/atrizes privados/as. Desta forma, tentei identificar “as pessoas, as instituições ou os grupos envolvidos nos processos de planeamento e noutros projectos de intervenção e aprofundar as características, motivações e mobilização da participação, face aos seus objectivos” (idem, *ibidem*: 103).¹⁹²

Para além disto, em algumas observações planeei o uso, e acabei por de facto utilizar, protocolos etnográficos (como sugerido por Zanin e Wu, 2009), que forneceram informações de caracterização dos/as participantes das reuniões observadas (composição por género/raça, atitudes adotadas na dinâmica de grupo, nível de atenção, etc.). Utilizei as observações como orientação para planear as etapas seguintes de trabalho, interpretar as estratégias dos/as atores/atrizes,¹⁹³ verificar a fiabilidade dos dados, comparar os contextos e, finalmente, para produzir um pequeno texto de contextualização do terreno que reproduzo no início de cada seção dedicada ao estudo de caso.

Realizei ainda dois *focus group* em Pádua (um no *Comune*, sobre a CS e um na Universidade sobre a IPA), um em Lisboa (sobre o CMIC) e um na Amadora (sobre a RSL).¹⁹⁴ Quanto ao planeamento e realização dos *focus groups*, para além da orientação

¹⁹¹ A intenção da análise da estratégia de atores/atrizes é “aumentar a capacidade de participação dos vários actores fazer corresponder os projectos aos vários interesses e expectativas [...] e pode ser realizada em vários momentos do processo” (Guerra, 2006b: 109). Em síntese, a análise da estratégia de atores/atrizes, na medida em que aprofunda as visões que os/as atores/atrizes têm sobre o mundo, os interesses e os conflitos, permite equacionar estratégias alternativas para promover o desenvolvimento e a equidade social e facilita a construção de consensos.

¹⁹² Designadamente, interessei-me pela participação dos/as atores/atrizes económicos/as e sociais nas políticas identificadas, assumindo que cada projeto de mudança social engendra energias positivas para a mudança nos/as atores/atrizes envolvidos/as. Desta forma, considere que os sistemas de governação produzem modificações importantes como o alargamento do campo dos/as atores/atrizes e das formas de organização envolvidas no desenvolvimento e implementação das políticas, ao qual se segue um alargamento do campo das relações e problemáticas que se incluem na gestão do bem público (relações político-económicas, políticas ativas de recursos humanos, desenvolvimento de políticas tecnológicas e ambientais, marketing territorial).

¹⁹³ Por esta razão numa das versões iniciais do guião de entrevista, havia uma parte dedicada aos objetivos, a ser definidos em termos de importância. O/A entrevistado/a deveria hierarquizar os objetivos que depois seriam analisados através da análise da estratégia de atores/atrizes. Mas, por falta de tempo, não consegui utilizar este tipo de análise sugerida por Guerra (2006b: 103-156), a não ser como critério de observação direta.

¹⁹⁴ O primeiro *focus group* realizou-se em 26/03/2013 na Sede da *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova (Commissione Stranieri)* – CS, na Câmara Municipal de Pádua, sobre “L’esperienza di partecipare: effetti sull’*integrazione* e sulle scelte del Comune di

formal, procurei informações na literatura, particularmente em Frisina (Frisina, 2010).¹⁹⁵ Os principais objetivos da utilização deste tipo de metodologia de discussão em grupo foram: discutir questões polémicas que emergiram durante as entrevistas,¹⁹⁶ discutir os processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas escolhidas para a análise, discutir as interações promovidas entre os/as atores/atrizes locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação, produzir uma avaliação das políticas identificadas, tanto em termos do processo de decisão como do conteúdo e da eficácia da implementação, produzir novas perguntas para eventuais desdobramentos do trabalho de investigação. Todos os grupos focais foram filmados, mas apenas nos grupos realizados em Itália pude contar com o trabalho de observação realizado por duas colaboradoras.¹⁹⁷ Para definir as perguntas qualitativas (roteiro) adotei a estratégia de *funelling* (idem, ibidem: 39), isto é, deixar que a discussão dos argumentos mais importantes se realizasse no meio da sessão (que normalmente duraria noventa minutos), para que os/as participantes se familiarizassem entre si. Para o efeito, dividi os roteiros da discussão em três partes: na primeira, propus uma reflexão acerca das hipóteses da tese pois, apesar de estar orientado alternativamente à produção de “conceitos estimulantes” (idem, ibidem: 17), não exclui a apresentação de verdadeiras hipóteses, isto é, das hipóteses que formulara ao longo das entrevistas. O meu objetivo, no entanto, não era confirmá-las ou refutá-las, mas testar a sua compatibilidade com a discussão, verificar se funcionavam enquanto “conceitos

Padova”; o segundo foi realizado em 15/04/2013, nas instalações da Câmara Municipal de Lisboa, sobre o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania, tendo por título: “A experiência da participação: efeitos sobre a *integração* e as escolhas camarárias”; o terceiro em 23/04/2013 nas instalações da Câmara Municipal da Amadora, sobre a Rede Social Local com o título: “A experiência da participação: efeitos sobre a *integração* e as escolhas da Rede”; o último, em 07/05/2013 na Università degli Studi di Padova sobre a *Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese* – IPA, sobre “L’esperienza di partecipare: effetti sull’*integrazione* e sulla governance locale”.

¹⁹⁵ A Prof.^a Annalisa Frisina é investigadora do Departamento de Sociologia da Universidade de Pádua; graças a esta proximidade tive a oportunidade de obter pessoalmente muitas informações e preciosos conselhos, além do contacto com a Dra. Sandra Kyeremeh, que observou com muita competência o *focus group* nº 1, realizado sobre o caso da CS de Pádua.

¹⁹⁶ A este respeito, as questões polémicas não faltam em nenhum dos casos. Particularmente crítica, contudo, foi a situação da Amadora, nomeadamente em relação aos despejos que estão a ocorrer no Bairro Santa Filomena. Neste bairro já realizei uma observação direta e duas entrevistas com moradores/as despejados/as.

¹⁹⁷ A segunda observação foi feita pela Dra. Roberta Soresi ao longo do *focus group* n. 4 da IPA. Segundo Frisina, a escolha dos/as participantes deve prever algum tipo de homogeneidade para permitir a comparação dos casos e a formulação de hipóteses interpretativas. Isto não significa pensar em “tipos de pessoas” mas em “tipos de atividades” realizadas por aquelas pessoas (Frisina, idem: 16-17). Nos meus quatro grupos, cuidei em ter em igual número representantes políticos/as, membros de associações, nacionais ou não nacionais, homens e mulheres, críticos/as ou favoráveis, com o objetivo de “refletir a diversidade, não obter representatividade” (ibidem: 18).

estimulantes” produzidos através do retorno constante ao terreno. Na parte central da dinâmica, propus discutir questões mais críticas que de facto se tornaram verdadeiros pontos cruciais para a compreensão dos mecanismos observados. Comecei por reproduzir trechos de entrevistas particularmente críticos e provocadores (não utilizando imagens estímulo),¹⁹⁸ para depois formular perguntas baseadas no uso de indicadores de sustentabilidade institucional elaborados previamente.¹⁹⁹ Na terceira parte, introduzi perguntas autorreflexivas que pudessem avaliar a experiência pessoal da participação naquele organismo.²⁰⁰

Enquanto realizava este trabalho de recolha, sistematizava e organizava os dados fiáveis, descartava os dados não fiáveis utilizando a técnica do *member checking*, e procurava um equilíbrio entre uma tese muito teórica e uma muito específica e mais empírica. A inserção de dados estatísticos ficou restrita ao enquadramento dos territórios portugueses e italianos (nacionais e locais) onde realizei os estudos de caso, ao passo em que a ilustração da problemática e das soluções encontradas no terreno nos processos que observei são ilustradas quase que inteiramente pelos/as entrevistados/as, através da reprodução de excertos de entrevistas. Ilustro a análise de conteúdo realizada a seguir.

Análise de conteúdo

Recolhido o material, avaliei o grau de generalização (ou representatividade) atingida: a este respeito, para além do que já foi dito até aqui sobre os objetivos da

¹⁹⁸ Geralmente, as questões mais críticas que emergiram das entrevistas concentraram-se sobre a inutilidade ou inatividade dos organismos, a baixa participação ou acesso dos/as migrantes à tomada de decisão, a escassa ligação entre associações ou representantes dos/as migrantes com a população imigrada.

¹⁹⁹ Entre março e setembro de 2012 participei como monitor do curso de especialização universitária (Master) em *Governance dello sviluppo sostenibile* coordenado pela Prof.^a Patrizia Messina na Università degli Studi di Padova - Centro di Ricerca e Servizi Giorgio Lago. A finalidade do curso foi definir indicadores de sustentabilidade institucional. Os doze estudantes que participaram foram divididos em quatro grupos de trabalho com o objetivo de realizar cerca de 60 entrevistas em quatro *Intese Programmatiche d'Area* (IPA) da região do Véneto – Itália e, através destas e da recolha de material estatístico, aplicar os indicadores e verificar o grau de sustentabilidade institucional destes organismos. Aproveitei estas medidas para avaliar se estes indicadores poderiam também ser aplicados aos organismos que estudei.

²⁰⁰ Os grupos compuseram-se de um número variado de participantes, com um mínimo de 10 e um máximo de 15 pessoas. Estes números, não pequenos, limitaram a possibilidade de aprofundar as questões na medida em que se tornava necessário que todas as pessoas pudessem falar. Alguns cuidados foram adotados: colocar as cadeiras em círculo, colocar à disposição alguns alimentos e bebidas para criar um clima mais informal, receber os/as participantes com a entrega do roteiro e de uma ficha sociodemográfica, estabelecer regras que permitissem uma interação mais dinâmica e aberta, realizar o *debriefing* com o/a observador/a ou comigo mesmo (ibidem: 50). Resumo as informações sobre o focus e disponibilizo o roteiro adotado na Amadora, respetivamente, nos Anexos VIIIa e VIIIb.

investigação, Guerra salienta que “os indivíduos não são todos intermutáveis, pois não ocupam o mesmo lugar na estrutura social e representam um ou mais grupos”; por esta razão, nas etapas que me levaram a produzir uma análise do conteúdo, procurei mais a diversidade do que a homogeneidade, mesmo sabendo tratar-se “de uma lógica que exige mais do investigador” (Guerra, 2006a: 63). Com efeito, a minha intenção foi não somente *contar as histórias*, mas interpretar os sentidos destas histórias, à luz das minhas interrogações. Através destas, como foi dito, pretendo *produzir sentido social* a partir da exploração de entrevistas de pesquisa. O sujeito-outro-entrevistado, seja de género masculino ou feminino, representa um fragmento da síntese ativa da totalidade social e é, portanto, a partir da relação com ele estabelecida que reproduzo parte do material transcrito nas entrevistas. Com este material, e apenas este, realizo uma análise de conteúdo com o objetivo de transmitir ao leitor e à leitora, da maneira mais tridimensional possível, a relação entre as ações desenroladas, as práticas sociais que reproduzem e o contexto social no qual tomam forma.

Como operacionalizar a análise de conteúdo? Segundo a distinção clássica de Bardin (*apud* Guerra, 2006a: 63), a análise de conteúdo pode ser expressa por categorias, o que pode ser feito de diferentes formas: através de uma análise descritiva; por avaliação, medindo as respostas do/a entrevistado/a sobre o objeto de estudo; por enunciação, onde a entrevista é entendida como um processo no qual se desenvolvem livremente diversos conteúdos que são analisados; e, ainda, por expressão, uma análise formal e linguística utilizada para investigar a autenticidade de documentos, a construção das identidades e personalidades e os discursos políticos. Como se pode perceber pelas diversas opções possíveis, esta escolha não é neutra e deve ser tratada sob o enfoque do “enquadramento paradigmático de referência” (Guerra, 2006a: 62-87).

A partir destas premissas, após ter avaliado outras soluções,²⁰¹ decidi realizar um processo simplificado de análise de conteúdo, seguindo as propostas de Poirier e Valladon (*apud* Guerra, *ibidem*: 68-69): o processo simplificado pretende “descrever as situações, mas também interpretar o sentido do que foi dito”. Por outras palavras, a análise de conteúdo que aqui é levada a cabo tem como objetivos: (a) descrever os fenómenos (nível descritivo) e (b) identificar relações de causalidade e de interpretação das dinâmicas sociais

²⁰¹ Presentes em Montesperelli, acerca da análise hermenêutica das entrevistas (Montesperelli, 1998), em Vangelista, sobre o uso de fontes orais (Zanin e Mattiazzi, 2011b: 85-101). Consultei também os manuais de Cipolla (Cipolla, 2003) e de Babbie (Babbie, 1990).

em estudo (nível interpretativo). Seguindo esta tipificação dos objetivos, utilizo as entrevistas para fornecer a imagem dos contextos que estudo de acordo com a visão dos/as entrevistados/as. Portanto, coerentemente com a classificação acima, procuro deixar o máximo a cargo dos/as entrevistados/as: (a) a descrição dos contextos, dos/as atores/atrizes, das ações realizadas, dos efeitos obtidos e dos mecanismos de poder que se afirmam; (b) as interpretações quanto aos conteúdos, modalidades, tempos e mecanismos dos processos que se afirmam, bem como o grau de satisfação/insatisfação para com os resultados produzidos.²⁰²

A codificação foi sucessivamente aplicada sobre os textos transcritos das entrevistas realizadas para os estudos de caso (não sobre todas as entrevistas feitas)²⁰³ e dos grupos focais.²⁰⁴ Utilizo este material nos capítulos sete, oito, dez e onze para ilustrar os contextos, as experiências, as políticas (descrição) e para apresentar as opiniões destes sobre toda a conjuntura (interpretações). No caso da codificação mantive igualmente uma relação constante entre empiria e teoria, isto é, entre as vozes dos/as entrevistados/as e a exigência de dar sentido social às suas afirmações, “descobrimo o geral no cerne das formas particulares” (Guerra, 2006a: 86). Todo o cuidado foi centrado no objetivo de reproduzir o sentido social, deixando muito espaço à voz dos testemunhos que entrevistei e dinamizei no terreno. Resumo esta dinâmica na Figura abaixo.²⁰⁵

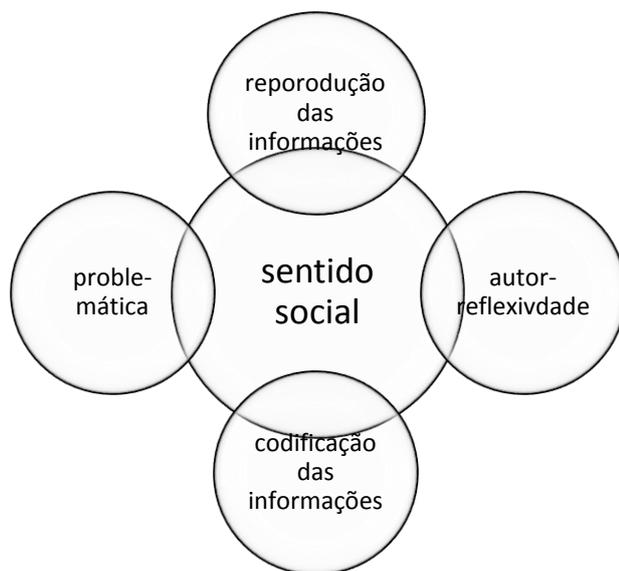
²⁰² A transcrição das entrevistas foi realizada graças a uma equipa de colaboradoras e colaboradores que trabalharam segundo uma lógica de transcrição imediata, isto é, fiel às expressões utilizadas pelos entrevistados.

²⁰³ Ver Anexo VI, Tabelas 3 a 6. Para fazer este trabalho de codificação utilizei o software Atlas Ti.

²⁰⁴ As transcrições dos grupos focais foram feitas com o mesmo método adotado para as entrevistas.

²⁰⁵ Não codifiquei as informações dentro de um esquema mental predeterminado. A definição dos códigos de catalogação que ilustro a seguir foi realizada apenas após ter recolhido o material, tê-lo transcrito e revisto. Além disso, a codificação foi feita após ter escrito os capítulos iniciais da tese. Finalmente, a codificação foi sendo adaptada à medida que era aplicada ao material. Quero, assim, evidenciar que a definição dos códigos para a catalogação do material para fins de análise de conteúdo segue a mesma metodologia circular com a qual construí o procedimento autorreflexivo de aprendizagem, realizei o trabalho de reconhecimento e, nele, equacionei a definição do problema de investigação, com ilustrei no início do capítulo.

Figura 4: Circularidades para a codificação



A partir desta dinâmica, posso realizar a primeira codificação das entrevistas, para o nível descritivo (Guerra, *ibidem*: 77-83), com o objetivo de produzir uma “descrição dos contextos, dos atores, das ações realizadas, dos efeitos obtidos e dos mecanismos de poder que se afirmam”. A codificação é baseada, muito simplesmente, no cruzamento das informações recolhidas no terreno dos estudos de caso (CMIC, CS, RSL, IPA), com a análise categorial definida nos Objetos de Estudo gerais (OE). Apresento a codificação na Tabela abaixo.

Tabela 38: Definição dos critérios para análise de conteúdo – NÍVEL DESCRITIVO (D)

Critérios (Objetos de Estudo)	Códigos			
	CMIC	CS	RSL	IPA
<i>(OE1), contextos nacionais, português e italiano, à luz dos aspectos históricos e político-institucionais, com especial referência ao passado colonial, ao posicionamento no contexto comunitário europeu e às recentes dinâmicas migratórias (2000-2010)</i>	<i>CMD1</i>	<i>CSD1</i>	<i>RSLD1</i>	<i>IPAD1</i>
<i>(OE2), políticas sociais, interculturais e de programação territorial adotadas contextualmente e seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação</i>	<i>CMD2</i>	<i>CSD2</i>	<i>RSLD2</i>	<i>IPAD2</i>
<i>(OE3), experiências específicas de participação de migrantes internacionais no ano de 2012 na implementação das políticas públicas identificadas no OE2, os resultados obtidos e sua avaliação</i>	<i>CMD3</i>	<i>CSD3</i>	<i>RSLD3</i>	<i>IPAD3</i>

Fonte: Elaboração do autor

Para codificar os textos das entrevistas para o nível descritivo, em cada caso procurei as frases onde os/as entrevistados/as descreviam os contextos nacionais e locais

(D1), as políticas realizadas (D2, inclusivamente as do caso de estudo) e as ações por eles/as próprios/as desenvolvidas, enquanto membros do organismo em análise ou de associações (D3). Cataloguei as frases de acordo com os critérios descritivos ilustrados nos Objetos de Estudo (OE). Os excertos das entrevistas, selecionados para o nível descritivo, enriquecidos por informações oriundas das observações diretas do terreno, serão reproduzidos no trabalho de contextualização dos estudos de caso, que realizo nos capítulos sete, oito, dez e onze.

Passo à codificação do nível interpretativo, com o objetivo de identificar relações de causalidade e de interpretação das dinâmicas sociais em estudo. Se a codificação feita até aqui permite a apresentação comparada das descrições dos/as entrevistados no estudo de caso específico, no nível interpretativo, procuro ir além, para descobrir “o sentido social que está subjacente à descrição dos fenómenos através quer da rearticulação das variáveis, quer da ligação aos fenómenos estruturais conhecidos (Guerra, 2006a: 83)”. Nesta delicada fase, como recorda Guerra, ao/à investigador/a é permitido “conceber novos conceitos e avançar com proposições teóricas potencialmente explicativas do fenómeno que estuda”. Obviamente, como foi dito aqui, isto não significa “fazer uma demonstração causal, mas sim defender o sentido da plausibilidade dos resultados”. Além disso, se o/a investigador/a realizar uma pesquisa analítica, “é preciso construir um modelo científico de interpretação dos resultados da pesquisa”. Trata-se de um “trabalho arriscado” avisa Guerra, mas “coloca-se agora um outro nível de abstracção e de exigência na investigação: torna-se necessário interpretar sociologicamente o material, cruzando a diversidade das informações que até então foram analisadas parcelarmente por sujeitos ou temas” (idem, ibidem: 83-84).

O meu objetivo foi o de “reportar as interpretações dos entrevistados quanto aos conteúdos, modalidades, tempos e mecanismos dos processos que se afirmam, bem como o grau de satisfação/insatisfação para com os resultados produzidos” (Guerra, ibidem: 77-83). A codificação é baseada, menos simplesmente do que as outras, no cruzamento das informações recolhidas no terreno dos estudos de caso (CMIC, CS, RSL, IPA), com as palavras-chave produzidas no Quadro analítico da migração internacional na “transição paradigmática”. Apresento a codificação na Tabela abaixo (entre parênteses os conceitos reportados no *Quadro sintético da migração internacional na “transição*

paradigmática”).²⁰⁶ Estes códigos serão utilizados para realizar a análise interpretativa dos quatro estudos de caso.

Tabela 39: Codificação dos critérios para análise de conteúdo – NIVEL INTEPRETATIVO (I)

<i>COS</i> (<i>conflito social</i>)	<i>INTER</i> (<i>intercultural</i>)	<i>ART</i> (<i>articular</i>)
<i>INTEG</i> (<i>integração</i>)	<i>COES</i> (<i>coesão social</i>)	<i>REC</i> (<i>reconhecer</i>)
<i>COP</i> (<i>conflito político</i>)	<i>PAR</i> (<i>participação</i>)	<i>COMP</i> (<i>compartilhar</i>)
<i>REP</i> (<i>representação</i>)	<i>COEP</i> (<i>coesão política</i>)	<i>AMP</i> (<i>ampliar</i>)
<i>COT</i> (<i>conflito territorial</i>)	<i>EXP</i> (<i>experimentação-com-os/as-migrantes</i>)	<i>CON</i> (<i>confiar</i>)
<i>DES</i> (<i>desenvolvimento-sem-os/as-migrantes</i>)	<i>COET</i> (<i>coesão territorial</i>)	<i>DESC</i> (<i>descolonizar</i>)

Fonte. Elaboração do autor

Ao contrário do definido para o nível descritivo, a seleção dos excertos para o nível interpretativo advém dos quatro grupos focais realizados (um em cada caso estudado). Com o objetivo de problematizar a informação reportada no trabalho de descrição dos casos de estudo, realizo aí a análise de conteúdo propriamente dita, de acordo com o modelo analítico definido há pouco. Mesmo reproduzindo fielmente algumas das análises feitas pelos interlocutores, de acordo com a codificação interpretativa que acabo de ilustrar, há uma intervenção minha que procura acompanhar o leitor e a leitora na interpretação do material. Realizo este trabalho de interpretação com o objetivo de evidenciar os “‘mecanismos genéricos’ de configurações específicas de relações sociais” que definem as situações, as lógicas de ação e que se desenvolvem em resposta a situações; partilho esta convicção com Guerra (2006a: 86) ao crer que é “descobrir o geral no cerne das formas particulares que se pode avançar nesta via”. Para isso, codifiquei as tipologias interpretativas acima que me permitirão estruturar a interpretação sociológica que realizo nos próximos capítulos e no final do trabalho. Nesta análise adoto a prática da

²⁰⁶ Tabela 30.

intertextualidade, para passar dos contextos sociais dos *focus* para os mais amplos contextos históricos e políticos dos territórios onde se realizaram. Assim, tenciono conduzir uma análise crítica dos discursos capaz de “interpretar como a interação entre participantes reproduzam ou desafiam as desigualdades sociais” (como sugerido por Frisina, 2010: 117).

Capítulo 6 | O contexto português

Tendo por referência teórica e metodológica o explicitado nos capítulos anteriores, nesta segunda parte do trabalho contextualizo, ilustro empiricamente e interpreto os fenómenos ligados às migrações internacionais na Europa do Sul, particularmente em Portugal (neste e nos capítulos sete e oito) e em Itália (nos capítulos nove, dez e onze). Finalmente, no capítulo conclusivo da secção (doze) resumo as conjunturas migratórias associando-as ao quadro de fortes desestabilizações globais que decorre dos processos de hegemonização e recodificação modernos e apresento o mecanismo que, a meu ver, é dinamizador deste processo.

Para o efeito, apresento neste capítulo o contexto migratório português, tratando as políticas e os processos²⁰⁷ de “integração”, representação e desenvolvimento local de acordo com a seguinte organização: na primeira parte, a partir duma perspetiva histórica e legislativa, caracterizo a *transição migratória portuguesa*; na segunda parte, ilustro algumas políticas de “integração” que foram introduzidas em Portugal e os reais processos de “integração” dos/as migrantes que originaram; na terceira e na quarta secções do capítulo descrevo os processos de representação e de desenvolvimento portugueses em relação às migrações no plano nacional e local. No final do capítulo, resumo a discussão interpretando a relação entre dados empíricos e a avaliação das políticas portuguesas feita pelo MIPEX III.

O *Migrant Integration Policy Index III* (MIPEX III) (Huddleston, 2011) analisou as políticas adotadas pelos governos de vários países europeus em relação à “integração” dos/as imigrantes. Os resultados gerais do estudo foram organizados em torno de diversas dimensões da “integração”, a saber: acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, educação, participação política, residência de longa duração, aquisição de nacionalidade, não discriminação.

Os resultados dessa pesquisa, que comparou 31 países da Europa e da América do Norte, colocaram Portugal em segundo lugar, depois da Suécia (em primeiro) e antes do Canadá (em terceiro), tornando-se uma referência em políticas públicas de favorecimento da “integração” dos/as imigrantes.²⁰⁸ Neste contexto, Portugal passou a ocupar a primeira

²⁰⁷ Entendo, por *políticas* as políticas públicas e por *processos* a aplicação destas políticas.

²⁰⁸ Já Itália foi classificada em décimo lugar. Falarei desse caso no capítulo 9.

posição no grupo de novos países de migração laboral com as melhores condições de acesso ao mercado de trabalho e de reagrupamento familiar (idem, ibidem: 26 e ss.). Esses resultados terão surgido dos significativos progressos alcançados “na resposta à situação laboral específica dos imigrantes”, da garantia de “condições de autorização de residência associada à realidade da recessão”, da realização das “melhores políticas educativas para migrantes, oportunidades de participação política e leis antidiscriminação dos novos países de imigração”. Na altura, segundo o estudo, em Portugal existiam políticas de educação mais eficazes que garantiam que “todos os alunos têm acesso facilitado à escola e a uma educação intercultural”. O estudo assinalou também algumas dificuldades, designadamente em relação ao direito de voto, considerado pouco eficaz, aos organismos de consultas, caracterizados como pouco proativos, bem como aos organismos para a igualdade, aos quais o acesso seria difícil relativamente à situação dos países líderes do MIPEX.

Nos termos específicos do quadro legislativo, o MIPEX elogiava abertamente a aprovação em Portugal de medidas favoráveis à “integração” dos/as migrantes, a saber: a “melhor Lei da Nacionalidade (2006) para a construção de uma cidadania comum de todos os 31 países do MIPEX”;²⁰⁹ a Lei da Imigração de 2007, “que produziu as maiores evoluções no que diz respeito à residência de longa duração na Europa” que, entretanto, foi modificada em 2012;²¹⁰ a implementação, em 2007, do Plano de “integração” dos/as imigrantes que reconhece as qualificações obtidas no estrangeiro e que deu uma resposta

²⁰⁹ Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril: a Lei reforça o princípio do *Ius Soli* ao prever que, para além dos filhos de portugueses, são portugueses de origem, por mero efeito da lei, os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, à altura do nascimento (Al. d), n.º 1 art. 1.º, e indivíduos nascidos em território português e que não possuam outra nacionalidade (Al. f), n.º 1 art. 1.º. Além disso, a Lei estabelece o direito à aquisição da cidadania portuguesa por efeito da vontade (Al. e), n.º 1 art. 1.º, art. 2.º 3.º, 5.º e 6.º.

²¹⁰ Pela Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto, que transpõe as seguintes diretivas da UE: a) Diretiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular; b) Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado; c) Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os/as empregadores/as de nacionais de países terceiros em situação irregular; d) Diretiva n.º 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio, que altera a Diretiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos/as beneficiários de proteção internacional; e) Diretiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os/as nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado Membro e a um conjunto de direitos para os/as trabalhadores/as de países terceiros que residem legalmente num Estado Membro. Diário da República, 1.ª série — N.º 154 — 9 de agosto de 2012.

específica à situação laboral dos/as imigrantes²¹¹ (Huddleston, 2011b: 26 e ss.). Segundo o MIPEX, os/as imigrantes em Portugal beneficiam também de leis antidiscriminação²¹² e da possibilidade de participar na vida política.²¹³

De seguida, passo a confrontar a visão do MIPEX com o contexto imigratório em Portugal, o que ajuda a conhecer melhor, sob esse ponto de vista, o terreno em que se realizou parte desta investigação doutoral.

A transição migratória portuguesa

Como observou Joel Serrão (Serrão, 1970: 597-617), é difícil distinguir na história portuguesa, “no fluxo ininterrupto de emigrantes que abandonaram definitiva, ou temporariamente, a terra natal, aqueles que devem ser inscritos na categoria de ‘colonizadores’ e aqueles para os quais seria mais pertinente reservar a denominação actual de ‘emigrantes’”. Colonizadores e simples emigrantes, porventura, coexistiram sempre”. Sendo assim, chama *colonizadora* à emigração metropolitana para as ilhas do Atlântico nos séculos XV e XVI, para o Brasil no século XVI e até a independência de 1822, e para as “possessões africanas, aquando do estabelecimento, por iniciativa do Estado, de colónias (a partir dos fins do século XIX)”. Os dados estatísticos sobre a emigração colonizadora portuguesa não são tão consistentes (Rovisco, 2001: 138-139), mas é óbvio que se tratou de um movimento que ao longo de quatro séculos mobilizou milhões de pessoas, ao ponto de a população não escravizada no Brasil Colonial em 1819 totalizar cerca de 2,5 milhões de pessoas (Fausto, 1994: 137). Se considerarmos que Portugal iniciara sua expansão colonial no século XVI com cerca de 1,2 milhões de habitantes, é compreensível a razão pela qual, diante de um tão consistente fenómeno emigratório, o Conselho Ultramarino tenha assumido reiteradamente o seu receio sobre os riscos de despovoamento do Reino, com a emissão de textos legais que procuravam “criar embaraços à emigração” (Serrão, 1970: 601).

²¹¹ Medida 46 do *Plano de Integração dos Imigrantes* aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 63-A/2007, de 3 de Maio, da responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES). Em 2010 foi aprovado o *II Plano de Integração*, como ilustrarei mais adiante nesta seção.

²¹² Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto, que proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

²¹³ Lei 50/96 de 4 de Setembro, artigo 1º alínea b) atribui aos/às estrangeiros/as residentes em Portugal o direito à participação política com capacidade ativa e passiva nas eleições locais (Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais).

Após ter experimentado a emigração ligada aos domínios ultramarinos, entre o início do século XX e a década de trinta, Portugal viveu um novo ciclo de emigração com a saída de uma média de 35 mil habitantes por ano, principalmente destinados ao Brasil, EUA, Canadá, Venezuela e África do Sul e, sobretudo na segunda metade do século XX, à França e à Alemanha (Rovisco, 2001: 138-139). Após uma fase de diminuição dos fluxos de saída nas décadas de trinta e quarenta do século XX, a maior vaga de emigração registase entre 1950 e 1975, com um número médio de emigrantes que atinge os 50 mil por ano. Um novo abrandamento da emigração tem lugar entre 1976 e 1990, contudo, o fenómeno não desaparece por completo, registando-se 20 mil saídas/ano. Durante a década de noventa e até ao início do século XXI, “observa-se um certo recrudescimento da emigração, situado na saída de cerca de 28 mil emigrantes – em média – por ano, durante este período” (Reis et al., 2010: 69). Esta retomada da emigração portuguesa, que se agudiza com a crise de 2008, caracteriza-se como uma verdadeira fuga de cérebros. A principal mudança em relação ao passado resulta do elevado nível de qualificação dos emigrantes que, para além das remessas, produzem formas de intercâmbio, investimento estrangeiro direto, transferência de investimento, criação de redes alargadas e formas de codesenvolvimento (Marques, 2010).²¹⁴

Paralelamente aos fluxos emigratórios, nos últimos 40 anos Portugal tornou-se um país recetor de imigrantes, o que configura um processo de *transição migratória* devido à existência de uma relação entre a “transição demográfica”²¹⁵ portuguesa e a entrada de migrantes internacionais no país. A relação entre imigração e demografia portuguesa foi descrita num recente estudo publicado por investigadores do Centro de Estudos Sociais

²¹⁴ Em 16 de setembro de 2012, o jornal britânico *The Guardian* noticiava: *Portuguese escape austerity and find a new El Dorado in Angola*. A informação resumia-se num duplo fenómeno: “The booming, oil-rich African country of Angola has become a refuge for Portugal's jobless, while Luanda's elite take advantage of EU troubles to buy up property in Lisbon”. Acesso realizado em 16/09/2012 em: <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/16/portuguese-exodus-angola-el-dorado>.

²¹⁵ Nos estudos demográficos a “transição demográfica”, cuja primeira formulação é comumente atribuída ao demógrafo americano Warren Thompson (1887-1973) (Kirk, 1996: 361-387), é uma teoria que refere a passagem de níveis elevados para níveis baixos as taxas de fecundidade e mortalidade, paralelamente à transformação económica de um país, isto é, na passagem de um sistema pré-industrial a um sistema industrializado. A transição é dividida em fases: na primeira, há uma rápida queda da mortalidade e a manutenção de altos níveis de fecundidade. Nesta fase, a distribuição etária da população possui ainda percentagens muito altas de jovens. Na segunda fase, há uma queda da fecundidade que se reflete imediatamente e quase que proporcionalmente na queda do ritmo de crescimento populacional. Num terceiro momento, dá-se o fenómeno demográfico da “inércia do crescimento populacional” (quando convivem uma fecundidade de nível baixo com uma distribuição etária característica de uma fecundidade anterior de nível mais alto). Isto aponta uma tendência futura, a quarta fase, para uma distribuição etária real especificamente orientada para uma população menos jovem.

(CES) da Universidade de Coimbra (Reis et al., 2010: 69-85). Segundo este estudo, o forte movimento imigratório em Portugal a partir da década de 90 do século XX, teve impactos notórios na estrutura demográfica: nesse período, “a queda das taxas de crescimento natural, decorrentes da redução da natalidade e da diminuição progressiva do número médio de filhos por casal, [...] ultrapassaram o efeito do aumento progressivo da esperança de vida na evolução dos acréscimos de população” (ibidem: 70). Entretanto, a inversão dos saldos migratórios, determinou um crescimento moderado da população residente. Assim sendo, a imigração tornou-se “mecanismo de compensação das quebras observadas no crescimento natural”; sem este contributo, “a variação da população residente continuaria a pautar-se pelos níveis reduzidos de crescimento natural: [...] entre 1990 e 2007, situar-se-ia apenas em cerca de 135 mil habitantes, um valor muito diferente do crescimento líquido em cerca de 592 mil habitantes, que se regista entre o início da década de 90 e a actualidade” (ibidem: 72).²¹⁶

Apesar desta transição ter ocorrido entre as décadas de 80 e 90, a presença de imigrantes no território português está associada à própria fundação da nação, como recorda Carlos Alvarenga numa revisão crítica da história da imigração em Portugal, realizada para a ONG SOS Racismo, em 2002 (SOS Racismo, 2002: 21-28). Segundo o autor, a história da imigração em Portugal pode dividir-se em três fases. A primeira tem início na Idade Média, atravessa a formação do estado moderno português, e estende-se da expansão até o momento da perda do mundo colonial. Nesta fase inicial, para além dos mouros e de moçárabes presentes no território desde o século VII, regista-se uma presença significativa de judeus a partir do século XII. Mas é com a expansão marítima que o contacto com populações estrangeiras se torna mais frequente. A entrada em Portugal de um grande número de escravos/as africanos/as realiza-se com a colonização. A presença africana, segundo Rocha-Trindade “foi implementada pelo tráfico de escravos, por navegadores e viajantes portugueses, determinando a existência de um significativo contingente de africanos, concentrado principalmente em Lisboa” (SOS Racismo, ibidem: 25).²¹⁷ O terceiro momento coincide com a rutura do colonialismo português nas décadas de 70 e 80 do século XX, que provoca movimentos de populações das antigas colónias

²¹⁶ Este é um fenómeno que se repercute na Europa como um todo (Papademetriou, 2008: LVIII-LXIV).

²¹⁷ No entanto, como observa Alvarenga, a presença africana em Portugal remonta ao tempo dos romanos e, portanto, “historicamente o negro africano [...] tem marcado a paisagem portuguesa há mais de quinhentos anos; sendo assim anterior ao ciclo da expansão” (SOS Racismo, 2002: 26).

para a metrópole, sejam refugiados/as, sejam soldados *retornados* das guerras coloniais. Este último é um contingente muito grande, que soma centenas de milhares de pessoas, uma percentagem considerável da população nacional da época (SOS Racismo, *ibidem*: 27). Este movimento de *retorno* à metrópole marca definitivamente o caráter interétnico da sociedade portuguesa contemporânea.

Deste modo, com a década de 90 do século XX, como efeito da adesão de Portugal à União Europeia em 1986, Portugal torna-se um país atrativo para novos/as imigrantes. Assim, toma forma o fenómeno contemporâneo da imigração, cuja característica principal, segundo Padilla e Ortiz, é a de responder “a diferentes necessidades do mercado laboral. [...] Enquanto que os imigrantes de origem africana, de Cabo Verde, Guiné Bissau e Angola, se concentravam no mercado de trabalho pouco qualificado, os europeus concentraram-se no mercado mais qualificado” (Padilla e Ortiz, 2012: 163-164). Além disso, os anos 90 são marcados pela chegada do que é hoje o maior contingente de imigrantes em Portugal, os/as brasileiros/as. Estes/as ocupam inicialmente lugares de qualificação alta e intermédia, para passar ao longo da década a ocupar postos de trabalho de menor qualificação (*idem*: 164). Nesta última fase, como de resto aconteceu noutros países europeus (entre os quais Itália), Portugal promoveu um conjunto de programas de legalização de imigrantes irregulares.²¹⁸ A coexistência destes fenómenos elevou a população regular imigrante das 107 mil pessoas em 1990 para as 417 mil em 2012. Segundo Padilla, estes processos de regularização incentivaram o afluxo de imigrantes a Portugal. Reis parece concordar com esta opinião, pois com a regularização de 2007 “reforçam-se e agilizam-se os mecanismos transitórios de acesso a títulos de residência, mediante os quais os portadores de vistos e prorrogações de vistos de longa duração e de Autorizações de Permanência passam a poder aceder [...] a Autorizações de Residência temporária ou permanente” (Reis et al., 2010: 89). Desde a adesão da Roménia e Bulgária ao espaço Schengen em 2007, a presença de trabalhadores/as oriundos/as destes países tem aumentado significativamente, ao passo que neste mesmo período ainda chegaram imigrantes da Ásia, especialmente da China, Índia, Paquistão e Bangladesh.

²¹⁸ Em 1992-1993, legalizaram-se cerca de 16 mil pessoas (num total de 39 mil pedidos, de uma maioria de cidadãos/ãs de Cabo Verde e Angola); em 1996, 30 mil (em 35.000 pedidos, a maioria oriundos de cidadãos/ãs dos PALOP); em 2001, 183 mil (de cidadãos/ãs oriundos/as sobretudo da Europa de Leste, do Brasil e dos PALOP); em 2003, 14 mil (30 mil pedidos de brasileiros/as, com 16 mil prorrogações de permanência); em 2004-05, 53 mil (50 mil registados e 3.019 prorrogações) e, finalmente, em 2007, 5.741 autorizações e prorrogações.

Finalmente, a partir de 2009, marcando uma nova fase da imigração no País, “com o início da crise em Portugal, os fluxos migratórios começaram a sofrer algumas alterações designadamente, a desaceleração e a diminuição da imigração” (Reis et al., 2010: 165). Resulta disto uma nova composição das principais presenças de imigrantes em Portugal. Em 2012, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) registou 417.042 pessoas, número inferior em cerca de 4,5% face ao ano anterior. Deste total, cerca de metade provém de países de língua portuguesa (48%), sobretudo do Brasil (25,3%), seguido de Cabo Verde (10,3%), Angola (4,9%) e Guiné-Bissau (4,3%). Os outros países de origem maioritariamente representados são a Ucrânia (10,6%) e a Roménia (8,4%). A distribuição territorial da população estrangeira revela uma prevalência na zona litoral do país, nos distritos de Lisboa (181.901), Faro (62.624) e Setúbal (44.197). A estrutura da população estrangeira em Portugal por género apresenta uma configuração próxima da paridade. Os/As estrangeiros/as residentes em idade ativa (com idades compreendidas entre 15 a 64 anos) correspondem a 84,5% do total. Em 2012, os motivos de concessão de autorizações de residência registados foram o reagrupamento familiar (8.602), exercício de atividade profissional (4.872) e estudo (7.863). As autorizações foram concedidas a nacionais do Brasil (11.715), Cabo Verde (3.431), Roménia (3.010), Guiné-Bissau (1.620), Ucrânia (1.460), China (1.362)(SEF/Departamento de Planeamento e Formação (Núcleo de Planeamento), 2012).²¹⁹ A partir de dados do SEF, resumo a presença de imigrantes em Portugal na Tabela abaixo:

Tabela 40: Evolução da População Estrangeira em Portugal

1980	50.750
1990	107.767
2000	207.587
2009	454.191

²¹⁹ Segundo a SOS Racismo, estas legalizações revelam uma “estratégia [estatal] de competição económica que prolonga a tendência para o uso de mão de fraca produtividade [...] e de ‘inclusão’ social dos ex-colonizados” (idem: 283).

2012	417.042
------	---------

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEFSTAT).

Vejamos agora algumas informações acerca do quadro legal: em 2012 entrou em vigor a lei 29/2012, que transpôs para a legislação nacional algumas diretivas europeias, inclusivamente a Diretiva de Retorno, e introduziu novidades, entre as quais o cartão azul que promove a imigração qualificada, a penalização aos/às empregadores/as que contratem imigrantes irregulares e introduziu formas de penalização dos casamentos por conveniência (Padilla e Ortiz, idem: 169).²²⁰

A medida foi criticada em Portugal²²¹ e no estrangeiro (como observa Acosta em Padilla e Xavier, 2009: 53-62). Um dos aspetos mais criticados foi o da implementação do “termo de responsabilidade”, um documento que é utilizado para instruir os processos de residência, com o qual o/a requerente deverá fazer prova da sua capacidade financeira. Caso contrário, não será autorizado/a a permanecer no país. As razões avançadas por alguns observadores são, que nesta fase de crise, os/as trabalhadores/as imigrantes, especialmente quando empregados/as informalmente no serviço doméstico, na limpeza, na construção civil, ou no trabalho sexual, estão expostos ao sistema de expulsão fácil introduzido pela nova diretiva. Efetivamente, em Portugal os/as imigrantes estão sobrerrepresentados/as no desemprego, nos grupos vulneráveis, no emprego flexível, precário, no emprego informal, e a situação tende a agravar-se com a crise. Esta sobrerrepresentação posiciona os/as imigrantes enquanto categoria de trabalhadores/as

²²⁰ No artigo publicado na Revista portuguesa *O Brasileiro*, intitulado “Principais alterações da Lei de Imigração em Portugal – Lei 29/2012 de 09 de Agosto”, a Dra. Vanessa Carmina Bueno, forneceu um resumo das mudanças introduzidas. Entre elas conta-se a decisão de afastamento coercivo: se um/a cidadão/ã receber essa decisão e não a cumprir, poderá ter a sua admissão negada no Sistema Integrado de Informações do SEF, ou seja, a partir de então poderá ser um dos motivos para efeito de não admissão em território português (o período de não admissão em território nacional é de até cinco anos, podendo ainda tal período ser superior quando se verifique existir “ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional”). Outra novidade da lei 29/2012 é “uma autorização de residência para os cidadãos em situações especiais” (vítimas de infração penal ou contraordenacional grave ou muito grave referente à relação de trabalho). A advogada destacou ainda “uma nova modalidade de visto de residência, o cartão azul UE, o qual habilita um/a nacional de país terceiro a residir e a exercer em território nacional uma atividade profissional subordinada altamente qualificada”.

²²¹ A seguir, apresento algumas notas recolhidas no Seminário Internacional “Trabalho, imigração e questão social na contemporaneidade” realizado no dia 18 de Outubro de 2012 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). A iniciativa foi organizada por Raquel Varela (IHC/FCSH-UNL) e por Maria Augusta Tavares (UFPB/CNPq) no âmbito das atividades do Grupo de Estudos do Trabalho e Conflitos Sociais do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa (IHC-UNL). As itações seguintes são extraídas da apresentação “Flexibilização do mercado de trabalho e precariedade” da Prof.^a Ilona Kovács (Socius/ISEG). Apresento outras críticas mais adiante.

mais imediatamente afetados/as pela conjuntura económica (Pereira, 2008: 47-94). Por outro lado, como explica Acosta, a diretiva estabelece “normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular” (Artigo 1º). As disposições preveem a expulsão do/a migrante em situação irregular, a possibilidade de detenção até 18 meses, a proibição de entrada na UE durante um período de 5 anos, e a possibilidade de detenção e repatriamento de menores não acompanhados/as. A diretiva, obviamente, estabelece garantias ao longo deste processo. Em paralelo, a situação económica na Europa contemporânea vê a relação entre migração e mercado de trabalho frequentemente caracterizada por flexibilização, precariedade e exploração.

As políticas de “integração” dos/as imigrantes em Portugal

De acordo com Maria Ioannis Baganha (Baganha, 2005: 29-44), a política de imigração portuguesa pode ser dividida em três fases: a “fase da imigração zero” (1986-1995),²²² a fase, “dos interesses geoestratégicos e das considerações humanitárias” (1996-2000)²²³ e a fase “da supremacia do mercado” (primeiros anos da década de 2000).²²⁴

Mas esta divisão pode ser complementada por uma outra periodização, desta vez mais centrada nas medidas de “integração” dos/as migrantes residentes, dividindo esta

²²² Coincide com os primeiros anos da adesão de Portugal à UE, no quadro da qual se previu “o lançamento de um processo de Regulação Extraordinária, que incluía medidas de discriminação positiva em relação aos nacionais de países de língua oficial portuguesa [...] e subsequente implementação de legislação restritiva à entrada de imigrantes económicos”. O objetivo destas medidas, foi limitar a entrada de novos/as imigrantes dando prioridade à “integração” das comunidades já presentes no país (idem: 32).

²²³ Que se configura a partir de um contexto específico: “criou-se uma nova bolsa de ilegais e [...] a Assembleia da República aprovou por unanimidade um novo processo de Regularização Extraordinária, [para] legalizar os imigrantes que não tinham sido abrangidos pela anterior Regularização de 1992/93 ou que, entretanto, se tinham tornado ilegais”. Segundo Baganha, os pressupostos dessa nova fase visavam “promover a futura cooperação e amizade com os países africanos de expressão portuguesa e com o Brasil”; acabar com o “processo de exclusão dos imigrantes irregulares relativamente ao modelo social europeu (nomeadamente a proteção social e laboral)” e administrar os riscos “para os portugueses ameaçados pelo crescimento da marginalização e da exclusão provocadas pela imigração clandestina” (ibidem: 33).

²²⁴ Foi para promover a legalização dos/as imigrantes oriundos/as do Leste, diante “das fortes pressões dos lobbies da construção civil e obras públicas e da indústria do turismo”, que se regularizou a permanência de 184 000 imigrantes entre 2001 e 2003. Para Baganha, esta fase transforma totalmente a política migratória nacional, pois enquanto nos anos 90 do século XX a ineficácia dos mecanismos era reconhecida e “se tornava necessário permitir a inclusão no tecido social português para evitar maiores fracturas sociais num futuro próximo”, em 2001 validou-se “a posteriori o funcionamento do mercado, reconhecendo tacitamente a total inoperância dos mecanismos de regulação existentes” (idem: 35).

política portuguesa em duas fases:²²⁵ a primeira, no período das décadas de 70 a 90 do século XX, realizada no quadro de um paradigma da afinidade cultural, por se concentrar na “integração” de pessoas oriundas de países lusófonos. A segunda, começaria na década de 2000 e, ao realizar-se num momento de diversificação da origem dos/as imigrantes em Portugal, atenderia à necessidade de uma abordagem multicultural/intercultural nas intervenções públicas.²²⁶ Esta necessidade resultou, num primeiro momento, em 2002, na fundação do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)²²⁷ como serviço de coordenação de natureza interministerial para promover a “integração” dos Centros de Apoio ao Imigrante (Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante - CNAIS e Centros Locais de Apoio ao Imigrante - CLAIS), que se constituíam como unidades orgânicas de chegada e informação de cidadãos/ãs imigrantes. Mais tarde, num segundo momento de tendência para o “reconhecimento intercultural” da imigração, o ACIME será transformado em Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI).²²⁸ O instituto mantém a sua natureza pública e enquadramento na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, sob superintendência e tutela direta do Primeiro-Ministro. Atualmente, o ACIDI é o principal promotor estatal de políticas migratórias em Portugal. Neste sentido, promove numerosas iniciativas entre as quais destaco o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI),²²⁹ o Gabinete de Apoio ao Emprego (GAE),²³⁰ o Gabinete de Apoio Social (GAS)

²²⁵ Reproduzo algumas notas tomadas durante a apresentação de Nuno Filipe Oliveira, do Centro de Investigações Económicas e Sociais do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL) no VI Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política – APCP, realizado em março de 2012 no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa – ISCSP-UTL.

²²⁶ Tratar-se-ia de uma reação à “sobre-enfatização do elemento étnico” (perpetuador, de estigmatização e segregação) (Ruivo, 2010: 97), que terá tido como objetivo a adoção de estratégias consultivas mistas, capazes de incluir representantes imigrantes e apoiar as associações de imigrantes enquanto agentes de “integração”.

²²⁷ Criado pelo Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro.

²²⁸ Criado com Lei Orgânica - DL 167/2007, de 3 de Maio. A sua missão é “colaborar na conceção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões”.

²²⁹ Cujos objetivos são: dar uma resposta integrada às questões que se colocam ao/à cidadão/ã imigrante, investindo numa real parceria; centralizar vários serviços num mesmo local atendendo às necessidades reais dos/as cidadãos/ãs imigrantes; aproximar a Administração Pública dos/as cidadãos/ãs imigrantes.

²³⁰ O GAE visa contribuir para a diminuição de barreiras e facilitar o acesso ao mercado de trabalho, através de duas vertentes: inserção Profissional e apoio à criação do próprio emprego.

²³¹ e o Gabinete de Apoio à Habitação (GAH).²³² No plano da investigação, o ACIDI promove o Observatório da Imigração. Particularmente relevante é a realização do Programa Escolhas, que visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos pobres, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social.²³³ O ACIDI recebeu numerosos reconhecimentos e prémios internacionais.²³⁴

Atualmente, o instrumento principal de programação das políticas estatais de “integração” portuguesas é o *Plano para a Integração dos Imigrantes*,²³⁵ que teve a sua segunda edição em 2010 e é implementado através do ACIDI.²³⁶ O plano prevê a realização de 90 medidas, divididas em 17 âmbitos de intervenção para a “integração” dos/as imigrantes, nomeadamente nas áreas da cultura e da língua, do emprego e da formação profissional e da habitação. Neste II plano foram incluídas duas novas áreas de intervenção: a da promoção da diversidade e interculturalidade, e a dos/as idosos/as imigrantes. Todas as medidas são implementadas procurando recorrer a parcerias com outras entidades.²³⁷

De facto, uma tão forte centralização das políticas de “integração” através de um instituto tão presente como o ACIDI, revela uma consistente presença do Estado, que, com as sucessivas legalizações de imigrantes a partir dos anos 90, se tornou um ator muito ativo

²³¹ O GAS presta esclarecimentos sobre prestações sociais, fornecimento de bens de primeira necessidade e alojamento.

²³² O GAH responde a pedidos de apoio relacionados com habitação social, pedidos de esclarecimento legislativo.

²³³ O programa teve cinco edições desde 2001, estando a atual edição prevista para terminar em 2015.

²³⁴ Todas as informações fornecidas neste trabalho sobre o ACIDI são institucionais. Disponível no Portal do ACIDI em: <http://www.acidi.gov.pt>. Acesso em 29 de junho de 2013

²³⁵ O primeiro *Plano para a Integração dos Imigrantes* vigorou no período de 2007-2009. Segundo o ACIDI, este plano “colocou Portugal no restrito grupo de países da União Europeia que adoptaram um instrumento de orientação global das políticas públicas para a “integração” dos imigrantes, transversal aos vários ministérios, e cuja implementação foi devidamente monitorizada e acompanhada e a sua taxa de execução foi muito elevada”. Informações institucionais disponíveis no Portal do ACIDI em: <http://www.acidi.gov.pt>. Acesso realizado em 29 de junho de 2013, O primeiro plano foi colocado à discussão através de consulta pública. Os resultados foram considerados para a definição do segundo plano.

²³⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010

²³⁷ As 90 medidas deste Plano distribuem-se pelas seguintes áreas de intervenção: acolhimento, cultura e língua, emprego, formação profissional e dinâmicas empresariais, educação, solidariedade e segurança social, saúde, habitação, justiça, racismo e discriminação, acesso à cidadania e participação cívica, associativismo imigrante, descendentes de imigrantes, idosos/as imigrantes, relações com os países de origem, promoção da diversidade e da interculturalidade, questões de género, tráfico de seres humanos.

e muito centralizador na concretização de políticas migratórias. Além do Estado, e como acontece em geral com as políticas sociais portuguesas, existe uma importante participação da Igreja Católica, das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), e também de algumas associações de imigrantes e, cada vez mais, de autarquias locais, como ilustrarei mais adiante. Neste sentido, o poder local está a tornar-se cada vez mais relevante na determinação das relações existentes entre processos de “*integração*” e representação dos/as imigrantes e desenvolvimento do território.²³⁸

Para fornecer um exemplo desta relevância do ator territorial, reporto alguns resultados de um inquérito que há mais de dez anos atrás, em 2002, a ONG SOS Racismo aplicou a todos os municípios do País, com o “objectivo de conhecer a realidade e o impacto que o fenómeno da imigração tem provocado em Portugal” (como observou Ana Cruz em SOS Racismo, 2002: 298-320).²³⁹ Estas informações não possuem relevância estatística, mas fornecem um quadro impressionante de como as autarquias lidavam com o fenómeno da imigração na altura. Duas respostas impressionaram-me particularmente: a de Lisboa, que escreveu acerca de si própria, “é uma cidade cosmopolita, sendo o exemplo vivo da coabitação pacífica entre ‘os munícipes’”, e da Amadora que disse que “o relacionamento é normal [com os/as imigrantes], não existindo discriminações por parte da população já residente no conselho” (idem: 303). Respostas curiosas, pois, como notava a SOS Racismo, à época estas cidades já assistiam a “casos graves de discriminação racial, e [possuíam] uma comunidade imigrante bastante excluída, urbanística e socialmente”.²⁴⁰ Apenas cinco anos mais tarde, em 2007, uma equipa de investigadores/as coordenada por Malheiros e Mendes, realizou para o então ACIME um estudo sobre “*Espaços e expressões de conflito e tensão entre autóctones, minorias migrantes e não migrantes na área metropolitana de Lisboa*” (Malheiros et al., 2007).²⁴¹ Segundo o exposto, a existência

²³⁸ Falarei mais detidamente desta emergência na terceira parte do capítulo.

²³⁹ O questionário abordava quatro aspectos essenciais que configuram o processos de *integração*: os dados quantitativos referentes aos/as imigrantes residentes, o relacionamento entre a população portuguesa e a imigrante, as medidas implementadas pelos municípios para promover a “*integração*”, a presença e o desempenho do movimento associativo imigrante. Registou-se um total de 212 respostas, que correspondem a 68,8% do universo das autarquias em Portugal (308). Destas, 13 disseram não ter imigrantes residentes; por isso, as percentagens baseiam-se numa amostra de 199 respostas.

²⁴⁰ De notar que Câmaras como Cascais, Oeiras, Almada, Barreiro, Setúbal e Vila Nova de Gaia não responderam a esta questão.

²⁴¹ Os estudos de caso foram realizados no Alto da Cova da Moura e no Bairro da Quinta da Fonte (Apelação).

de conflitualidades de base étnica era, na altura, irrelevante: “enquanto as dimensões classe, género e idade surgem como fundamentais para a compreensão do fenómeno da conflitualidade urbana em Lisboa, já a questão étnica emerge como um elemento supletivo relativamente a essas variáveis”. Embora os/as investigadores/as não quisessem ocultar a existência deste tipo de processo e o seu impacto negativo nas relações sociais na cidade, mais relevante terá sido o défice “no processo de sociabilização dos jovens [que] se distingue como um factor fundamental para compreender as trajectórias desviantes”. Este défice, contudo, “não pode ser dissociado da situação de carência económica e de privação social”. Além disso, “a produção de estigmas e a construção de representações sobre bairros e grupos emerge como outro aspecto relevante no processo de desenvolvimento de práticas desviantes e de conflitos”. (Malheiros et al., 2007: 15-16). Assim sendo, afirmava-se, “uma vez que a estigmatização negativa recai mais fortemente sobre determinados grupos étnicos, parece ocorrer uma etnicização da pobreza e os défices de sociabilização são acentuados pelas distâncias culturais”. Por outras palavras, os estigmas não ocorrem por via étnica, mas por via socioeconómica; no entanto, são os/as imigrantes os/as mais pobres, o que acaba redundando numa dupla estigmatização: ser pobre e ser imigrante. Para sublinhar esta condição, caso fosse ainda necessário, acerca da presença de guetos, o estudo afirmava que “não existem guetos étnicos na Área Metropolitana de Lisboa, em virtude da relativa diversidade que caracteriza a maioria dos bairros (ciganos, africanos de várias origens, lusos...), da dispersão da população estrangeira por vários locais da AML e da observação de algum grau de abertura territorial na grande maioria destes espaços”. Apesar disso, é certamente possível “aplicar o termo *guetos dos pobres*²⁴² ou, mais correctamente, ‘guetos de exclusão’ a alguns dos bairros social e urbanisticamente degradados da AML” (idem, ibidem: 258-259). Para os/as autores/as do estudos, estas condições acentuavam o potencial de revolta dos/as jovens, “podendo contribuir, ainda que supletivamente, para a emergência de conflitos e de práticas criminais” (idem, ibidem: 256).²⁴³

Esta crua descrição colide fortemente com o mito luso-tropicalista, que caracteriza os/as portugueses/as como um povo que se mistura facilmente com outros povos e culturas,

²⁴² Itálico do autor.

²⁴³ Este estudo avança um conjunto de sugestões de políticas públicas organizadas em cinco vertentes de possível atuação: o domínio espaço-residencial, o domínio jurídico, o domínio do acompanhamento, intervenção social e educação, o domínio da segurança, o domínio do combate à estigmatização e à reconstrução das imagens (idem: 259-263)

diferentes dos outros europeus, tendo produzido um processo de colonização como uma aventura multicultural singular.²⁴⁴ Num artigo publicado recentemente no jornal Público,²⁴⁵ António Pinto Ribeiro reafirma o que parece ser cada vez mais evidente em Portugal, a saber, que “os portugueses não têm nenhum atributo de excepcionalidade mítica”.²⁴⁶ Para piorar o quadro, acrescenta-se que, para além do mito luso-tropical, outro mito português vem sendo fortemente desmentido nos últimos anos: refiro-me ao mito do antirracismo que favorece a “integração” em Portugal. De acordo com Araújo, em Portugal nem todas as minorias étnicas enfrentam as mesmas barreiras no seu percurso de “integração” (Araújo, 2006). O relatório de 2002 da European Commission Against Racism and Intolerance (citado por Araújo) sinaliza como o processo de “integração” português terá sido caracterizado por “duas velocidades”: a da “integração” de quem vem de países africanos e que ainda enfrenta problemas na sociedade; e a dos/as recém-chegados/as dos países do Leste Europeu, que terão sido melhor recebidos/as, possivelmente por ter maior qualificação académica e profissional, e por serem brancos/as. Araújo, portanto, sugere que a cor ou raça desempenha um papel importante na discriminação, e aponta para a necessidade de investigar os processos antigos e novos de discriminação na sociedade portuguesa. Assim, como explicava Bastos em 1999, o mito sobre *antirracismo* dos/as portugueses/as poderia então ser exposto como posicionamento autonegacionista face à sua atitude arrogante, racista, agressiva, fria e insolente, características que os/as portugueses/as atribuíam num inquérito realizado na altura ora aos/às “norte-europeus”, ora aos/às “espanhóis”, ora a ambos (Bastos, 1999).²⁴⁷

²⁴⁴ Sobre o mito do luso-tropicalismo, para além da principal referência de Almeida (Almeida, 2000: 184-161), consultei vários estudos que o relacionaram com a dimensão migratória (Bastos, 1999; Araújo, 2006; Carvalhais e Cohen, 2007: 197-212; Baganha et al., 2009: 123-133; Araújo e Maeso, 2010).

²⁴⁵ Artigo publicado no suplemento cultural ipsílon, do jornal Público (18/1/13).

²⁴⁶ Pelo contrário, segundo Ribeiro, “este é o momento de conhecer e dar visibilidade às produções culturais e artísticas, às literaturas e aos trabalhos científicos destes países [PALOP] por aquilo que valem, por serem incontornáveis no mundo global, por conterem, até, uma estranheza que é, porventura, consequência da morte dessa mesma lusofonia”. Esta vontade de reconhecimento do outro (neste caso, o outro lusófono), que Ribeiro sugere no contexto de uma reformulação da política externa portuguesa, terá sido estendido em Portugal aos/às lusófonos/as imigrantes que nele residem? As muitas coincidências entre “privações” e “origem étnica” apontam para uma resposta negativa, pois revelam que, apesar das políticas de *integração*, os/as imigrantes enfrentam dificuldades de ascensão na sociedade portuguesa, ao permanecer um dos grupos da população mais vulnerável a situações de pobreza e exclusão social. Isto significa baixa escolaridade, abandono escolar precoce, inserção precária no mercado de trabalho, situação de clandestinidade, falta de direitos políticos, sociais, laborais e culturais.

²⁴⁷ Para Bastos, com efeito, os/as portugueses/as parecem não integrar identitariamente a ideia de poderem ser vistos/as genericamente como racistas, considerando o racismo um fenómeno excepcional, de alguns/as

Volto ao inquérito da SOS Racismo de 2002, pois este incide uma luz interessante sobre a realidade da “integração” social da população imigrante há mais de dez anos atrás, para tentar criar um paralelo com o que observei no meu trabalho de campo. Refiro-me à pergunta sobre as medidas adotadas pelos municípios que contemplassem as áreas da Habitação, da Educação, da Saúde e do Emprego (SOS Racismo, 2002: 306-309). Na altura, apenas 35% das Câmaras responderam positivamente à questão, sendo que dentre as medidas apontadas, “a maior parte [...] originalmente não é dirigida para os imigrantes [mas] pertencendo estes a uma das camadas mais pobres da sociedade, são necessariamente abrangidos pelos projetos de luta contra a pobreza ou de realojamento”. As medidas implementadas estavam portanto relacionadas com a situação económica dos/as habitantes, sem ter em conta as suas especificidades como minoria cultural.²⁴⁸ Finalmente, a incipiência da presença da imigração não lusófona, que antecipava o consistente movimento de chegadas que devia ocorrer nos anos seguintes, produzia a distribuição de pelouros ou a criação de conselhos da imigração ou das minorias étnicas. Em geral, o pelouro da ação social era responsável pelas minorias e pela imigração, porém, existiam autarquias que consideravam a área da imigração e das minorias étnicas como prioritárias, dedicando-lhe a criação de um gabinete específico.²⁴⁹ A quarta e última pergunta era centrada sobre o número de associações de imigrantes, de apoio a imigrantes ou antirracistas que se encontravam sediadas no município. As respostas apontavam para a presença de associações de imigrantes apenas nas grandes cidades. Alternativamente, em

outros/as e não seu. Assim, o racismo em Portugal assume privilegiadamente “formas não tradicionais do racismo”: racismo aversivo, moderno, simbólico. Estas diferentes formas de racismo são, na sua maioria, coincidentes em termos de conteúdo, e estão positivamente correlacionadas (SOS Racismo, 2002: 266-288).

²⁴⁸ É interessante notar que nos inquéritos respondidos, apesar de os dados indicarem a presença de várias nacionalidades no município, a maior parte das Câmaras considerou a presença de estrangeiros/as apenas relativamente à população de Leste, incipiente na altura. Talvez seja por isso que, nas Câmaras portuguesas da altura, a medida mais implementada fosse o curso de português para estrangeiros, dirigido principalmente para a população oriunda do Leste da Europa. Um quarto das autarquias limitava a sua intervenção à criação destes cursos que possibilitassem aos/às imigrantes não lusófonos/as ultrapassar a barreira da língua. Por vezes, esses cursos eram ministrados no ensino recorrente ou por associações locais que procuravam apoios logísticos ou parcerias na Câmara Municipal. As restantes medidas eram pontuais, como eventos temáticos: jantares de natal, debates, encontros. Dez anos depois, como ilustro nos capítulos empíricos, esta separação na formulação de políticas públicas entre condição económica e origem étnica caracteriza ainda o tipo de intervenção social que se realiza nos casos estudados.

²⁴⁹ Foi o caso da Câmara Municipal de Lisboa que, em 1993, constituiu o Conselho das Comunidades Imigrantes e Minorias Étnicas, cujo principal objetivo foi garantir a participação das comunidades imigrantes nas políticas que se dirigem à sua “integração”. É interessante notar, no entanto, que a resposta de Lisboa ao questionário indicava como única medida de apoio à “integração” a ajuda às associações locais, não se referindo ao Conselho Consultivo. O mesmo acontecia com a Câmara Municipal da Amadora, cujo Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes foi ignorado na resposta ao questionário (idem: 309).

zonas onde não existiam associações vocacionadas para estas comunidades, destacava-se o papel desenvolvido no apoio e assistência ao/à imigrante por entidades como a Cruz Vermelha, a Santa Casa da Misericórdia, as associações de património, de desenvolvimento, de professores, de solidariedade social, as IPSS [Instituições Particulares de Solidariedade Social] e as coordenadoras concelhias do ensino recorrente, entre outras. A sua atividade estava principalmente ligada à criação de curso de português para estrangeiros/as, mas por vezes fornecia-se apoio jurídico e/ou assistencialista (ibidem: 309-310).²⁵⁰ Como se configura hoje a política de “integração” portuguesa? Que processos gera e que resultados obtém? Para a antropóloga luso-brasileira Marluci Menezes, em entrevista realizada em Lisboa,²⁵¹ “[aqui] há mais “integração” de imigrantes do que em outros países da Europa, embora o problema da crise económica esteja a colocar em risco esta perspectiva”. O acesso à habitação, à escola, em suma “às condições básicas”, estaria garantido, ainda que “ao nível da dita “integração” social, no sentido mais completo do termo, talvez não”. Isto é, haverá em Portugal uma universalização dos direitos que é, no entanto, limitada por um ainda escasso reconhecimento cultural e por um direito à cidade – o direito ao espaço público urbano (transporte, acessibilidade, uso de espaços públicos – ainda fracamente garantido. São questões estruturais que se colocam para os/as imigrantes, mas que dizem respeito também aos/às nacionais. Com efeito, o estudo sobre políticas públicas realizado pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) em 2011,²⁵² demonstra que o sistema legislativo português é ao mesmo tempo muito completo, mas por vezes fragmentado (Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Núcleo de Ecologia Social, 2011). Como medidas corretivas desta fragmentação, o estudo refere, por exemplo, a implementação do Plano Nacional de Emprego

²⁵⁰ Sobre a importância das Instituições Particulares de Solidariedade Social para a história da assistência social em Portugal, consulte Abreu (2002: 417-434).

²⁵¹ Realizada em 3 de março de 2012, no seu escritório no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC). Chefe do Núcleo de Ecologia Social do LNEC, Marluci Menezes é Doutora em Antropologia, especialidade de Antropologia Cultural e Social, pela Universidade Nova de Lisboa (2002) com a tese: “Mouraria: entre o Mito da Severa e o Martim Moniz – Estudo antropológico sobre o campo de significações imaginárias de um bairro típico de Lisboa”. Atualmente, desenvolve uma linha de investigação em “Habitat e qualidade de vida urbana” com a qual desenvolve abordagens que colocam em relação as dimensões socioculturais, funcionais, arquitetónicas, construtivas, urbanísticas e ambientais do espaço a partir da análise das práticas socioculturais de uso, apropriação e representação do espaço habitado.

²⁵² Realizado para o Centre de Recherche sur l’Espace, les Transports, l’Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L) do Institut d’Urbanisme de Paris (IUP), Université Paris XII – Val de Marne, o estudo pretendia avaliar a incidência do tema nas Políticas de Habitação em quatro países da Europa: França, Alemanha, Espanha e Portugal. Foi publicado em 2011 pelo LNEC como RELATÓRIO 434/2011 – NESO. Agradeço à Doutora Marluci Menezes por ter gentilmente cedido uma cópia do estudo.

(PNE, 2005-2008) que “definia como fundamental o reforço e a consolidação da rede de integração entre o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) e os Centros de Apoio ao Imigrante (CNAI)”.²⁵³ No entanto, segundo o LNEC “a “integração” dos/as imigrantes é mais complexa e multifacetada do que fazem transparecer os recursos legais”, portanto três aspectos mereciam ser melhorados: a incidência de ações sociais concertadas com a atuação territorial; a limitação da ação territorial no tema da habitação, que não promove uma verdadeira “integração” sociourbanística e, finalmente, a necessidade de uma “maior intervenção e acompanhamento social junto das populações desfavorecidas”. Concluía o relatório: “torna-se, deste modo, necessário criar condições para que a diversidade sociocultural inerente aos principais contextos urbanos nacionais seja espacialmente apropriada através da constituição de recursos sociourbanísticos integrados, mas também apropriada ao nível das representações socioculturais” (Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Núcleo de Ecologia Social, 2011:145-146).²⁵⁴

De facto, o tema da “integração” dos/as migrantes em Portugal tem sido constantemente relacionado com o acesso à habitação. Após a revolução de Abril, e em consequência das pressões imigratórias que se verificaram, foram implementados diversos programas de realojamento, como o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)²⁵⁵, o Projeto de Intervenção a Médio Prazo (PIMP)²⁵⁶ e, mais tarde, o Programa Especial de

²⁵³ O PNE 2005-2008 definia como uma das suas linhas estratégicas o apoio à inserção de grupos com especiais dificuldades, sendo especificamente referida como prioridade a “integração” socioprofissional dos/as imigrantes. Da mesma forma, entre outras medidas, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) desenvolvia um programa designado “Portugal Acolhe – Programa de Acolhimento e Inserção Profissional de Imigrantes”, cujas medidas de formação tiveram como objectivo a promoção da capacidade de expressão e compreensão da língua portuguesa e o conhecimento dos principais direitos de cidadania (Plano Nacional do Emprego, 2005-2008: 30-31 *apud* Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Núcleo de Ecologia Social, 2011).

²⁵⁴ Neste sentido, referindo-se à Constituição da República Portuguesa, o relatório destaca que qualquer indivíduo, legal ou não, em território nacional tem direito a ser assistido pelos serviços públicos de saúde e que, no domínio do acesso à segurança social, a proteção da família e o Rendimento Mínimo Garantido estão salvaguardados aos/às estrangeiros em situação legal. Salienta o relatório a criação, em 2006, do Centro de Recursos Multiculturais da Câmara de Lisboa, direcionado aos/às imigrantes e minorias étnicas (Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Núcleo de Ecologia Social, 2011: 149).

²⁵⁵ O SAAL assentava, de forma explícita, na auto-organização e corresponsabilização dos/as moradores/as, que deveriam envolver-se ativamente na sua implementação. Agradeço à Dr.^a Camila Rodrigues por me ter permitido aceder a algumas informações sobre os programas de realojamento apresentadas no Workshop doutoral “Territórios (in)Justos, Princípios, Instrumentos e Exequibilidade”, entre 15 e 18 de janeiro do 2013 em Lisboa, no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa (ICS-UL). Utilizei-as nesta nota e nas seguintes, sobre o assunto.

²⁵⁶ Que visava o realojamento de indivíduos que se encontravam a residir em terrenos destinados à construção de infraestruturas rodoviárias.

Realojamento (PER).²⁵⁷ Especialmente em Lisboa, que recebeu um grande número de *retornados/as* da migração pós-colonial, formas de ocupação do espaço urbano intersticial produziram ocupações irregulares e a construção de muitas barracas. Na década de 80, a informalidade cresceu a par da queda de investimento público em habitação, ao ponto de se ter implementado em 1993 o PER. Este programa foi substituído em 2004 pelo PROHABITA.²⁵⁸

No entanto, segundo a SOS Racismo, as medidas tomadas ao nível da habitação no princípio da década de 2000 revelavam a adoção de “políticas racistas e xenófobas” (SOS Racismo, 2002: 7). Os programas de realojamento como o PER terão respondido “a critérios meramente económicos sem terem qualquer preocupação sociopolítica ou levando em consideração as especificidades socioculturais e económicas dos imigrantes”. Neste sentido, a lógica do mercado imobiliário terá sido prioridade num dos problemas sociais mais agudos com que se defrontam os/as imigrantes. Assim sendo, os/as imigrantes terão sido mais uma vez empurrados/as para as zonas degradadas e menos cobiçadas, levando à proliferação dos guetos (como exemplos de zonas de guetização, em 2002, são citados os bairros Quinta do Mocho, Bela Vista, Buraca, Apelação).²⁵⁹

²⁵⁷ Criado através do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, caracterizou-se por uma abordagem burocratizada que pressupunha a construção massiva e os realojamentos concentrados de populações multiproblemáticas em situação de precariedade económica. O PER encerrou três ideias fundamentais: a erradicação das barracas; o forte envolvimento dos municípios; e a alteração de estilos de vida associados aos bairros degradados através do realojamento. Os procedimentos burocráticos inerentes à implementação dos projetos no âmbito do PER eram algo complexos, principalmente na sua formulação inicial, face à definição dos Contratos-Programa. Este facto causou algumas entropias, dado que implicava a articulação entre as Câmaras Municipais e o poder central, na figura do Instituto Nacional para a Habitação (INH) e do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGHAPE). Atualmente, estes dois institutos encontram-se unificados no Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), mas na altura constituíam duas entidades distintas.

²⁵⁸ Este programa procurou colmatar algumas limitações verificadas aquando da implementação do PER: apresenta uma visão mais lata da noção de carência de habitação, que deixa de estar restringida às barracas e passa a abranger uma maior diversidade de situações de desadequação habitacional; é um programa permanentemente aberto que cobre todo o território nacional, pressupondo uma relação contratual entre os poderes central e local e uma articulação com outras dimensões das políticas urbanas, como o incentivo ao arrendamento e à reabilitação.

²⁵⁹ Ainda segundo a SOS Racismo, esta situação provocou “uma estratificação da cidadania, em que nasceram várias categorias de cidadãos” (idem: 7). À medida que se afirmam políticas discriminatórias, os/as imigrantes e os/as seus/suas filhos/as, apesar destes/as últimos/as terem nascido em Portugal, recebem o mesmo tratamento como se de cidadãos/ãs não se tratassem. A ONG, empenhada na luta antirracista, assinala como a “funesta e arbitrária” denominação de 1ª, 2ª e 3ª geração contribui para a estigmatização dos/as filhos/as de imigrantes, colando-os a preconceitos racistas e xenófobos que, obviamente, têm dificultado o diálogo intercultural e, por conseguinte, tem abortado o processo de inclusão social.

Dez anos mais tarde, em 2011, Malheiros e Fonseca observam o aumento do número de imigrantes que habitam no centro da cidade com uma conseqüente revitalização da área central e atenuação dos efeitos do declínio e do envelhecimento demográfico das últimas três décadas (Malheiros e Fonseca, 2011). Segundo o estudo realizado sobre acesso à habitação e problemas residenciais dos/as imigrantes em Portugal, na Área Metropolitana de Lisboa (AML) não existem áreas isoladas com concentração de um grupo étnico em particular. O padrão de mobilidade residencial é coerente com a evolução das dinâmicas demográficas e o crescimento da AML, seguindo processos de suburbanização e crescimento periurbano. No que diz respeito aos processos de realojamento, Malheiros e Fonseca afirmam que, em 2011, “os núcleos de barracas são em número relativamente residual” e que o número de pessoas com necessidade de realojamento é pequeno (idem: 54).

Contudo, em 2007 o PER ainda apresentava na AML uma taxa de execução global de 70%, sendo os casos mais problemáticos em termos de execução Odivelas (0%), Amadora (38%), Barreiro, Palmela e Seixal (pouco mais de 40%), e Cascais e Loures (rondam os 50%). O adiamento da execução do programa, agravado pela crise económica que já se fazia sentir na altura, dificultou a sua exequibilidade financeira, e teve como óbvia consequência o agravamento da situação habitacional nos territórios afectados, dado que aos casos recenseados se juntaram novas situações não abrangidas pelos recenseamentos (CET/ISCTE, 2008). Em bairros como a Quinta da Serra, na Câmara Municipal de Loures, ou Santa Filomena na Amadora, ainda existem *informalidades urbanas* (Gandy, 2005: 26-49), conflitos interétnicos, baixa mobilização e baixa auto-organização de moradores.²⁶⁰

Os conflitos habitacionais costumam ter como corolários a demolição de barracas, despejos de moradores e lutas por realojamentos. Uma das políticas nacionais de habitação pensada para os/as imigrantes foi a “Iniciativa Bairros Críticos”, lançada pela Secretaria de

²⁶⁰ No caso de Loures, foi criada uma associação de moradores/as, mas muito instável como tipo de organização. Começaram a organizar o bairro atribuindo nomes às ruas e números às casas. A colaboração com a Câmara Municipal não foi muito intensa. Muitas pessoas desistiam de participar. Houve processo de *bargaining*, mas muito fraco. O conflito foi mediado e temperado pela igreja, que tem agido para intermediar o diálogo entre os/as moradores/as e o poder local. A C.M. Loures não deu muito espaço para participação. Recebi estas informações de Eduardo Ascensão, PhD no King’s College London, Department of Geography, numa sessão de *papers* do Blog Manifestos Urbanos realizado em 5 de julho de 2012, em Lisboa, no Centro de Estudos Geográficos do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (CEG/IGOT/UL). No caso de Santa Filomena, fui testemunha de demolições em 2013 ao realizar atividades de observação, como ilustrarei no capítulo 8.

Estado do Ordenamento do Território e Cidades, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. O programa teve como objectivo o “desenvolvimento de [uma] solução de qualificação de territórios urbanos que apresentam factores de vulnerabilidade crítica, através de intervenções socioterritoriais integradas”. Realizou-se, de forma experimental, em três territórios: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita),²⁶¹ enquanto programa de intervenção sociourbanística, multifundos, que promoveu a legalidade da ocupação do solo, mecanismos de participação articulados com a associação de migrantes e associações de bairros reconhecidas.

As políticas de representação dos/as imigrantes em Portugal

Como se realiza a participação dos/as cidadãos/ãs na vida pública em Portugal? Em geral, o Registo Nacional de pessoas colectivas, instituído depois de Abril de 1974, contava em 2012 com cerca de 61 mil associações cadastradas.²⁶² O período democrático foi extremamente favorável à multiplicação do número de associações criadas. Um levantamento sobre a distribuição territorial do associativismo no Portugal democrático foi realizado por João Cancela (Cancela, 2012), numa investigação que procurou analisar a densidade territorial das associações portuguesas. Os resultados apontam para uma mudança da intensidade na presenças de associações, que no inicial período pós-74 estavam mais concentradas no interior do Alentejo, mas que sucessivamente passaram a ter uma densidade maior na Área Metropolitana de Lisboa e do Porto. As principais associações, classificadas por tipo de atividade, são as desportivas, de recreio e lazer (36%), científicas e culturais (10%), cooperativas (10%), assistencialistas (10%), de pais (5%), religiosas (4%) e empresariais (3%). Na AML o número maior é a de associações de moradores/as, enquanto no Sul do país é maior o número das associações de pensionistas e no Norte das associações religiosas e assistencialistas. Como é evidente, são escassas as

²⁶¹ A iniciativa foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005 de 2 de Agosto, publicada no DR, I Série – B, de 7 de Setembro de 2005. Inicialmente desenhada para vigorar durante 2 anos, foi objecto de prorrogação até 2013, mediante a Resolução do Conselho de Ministros nº 189/2007, de 31 de Dezembro 2007. Informações institucionais disponíveis no Portal da Habitação em: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/apresentacao>. Acesso realizado em 29 de junho de 2013

²⁶² Reproduzo algumas notas tomadas durante a apresentação de Rui Branco e Tiago Fernandes da Faculdade de Ciências Sociais e História da Universidade Nova de Lisboa FCSH-UNL; Sophie Rétif, da Universidade de Rennes; Jesus Sanz do ICS-UL, Henrique Sousa do FCSH-UNL, Tiago Tibúrcio do CIES/ISCTE/IUL no VI Congresso da APCP, março de 2012 no – ISCSP-UTL, em Lisboa.

formas intermediárias dedicadas à participação política, se consideradas através da lente do associativismo.

As formas alternativas de participação política, para além da adesão aos partidos ou sindicatos, são, contudo, articuladas em Portugal. Como observou Tibúrcio, uma forma de participação direta prevista em Portugal é viabilizada pelas petições ao parlamento, um instrumento à disposição dos/as cidadãos/ãs portugueses/as através do qual é possível apresentar petições políticas ou queixas ao Parlamento (Tibúrcio, 2008).²⁶³ Recentemente foi introduzido também o sistema da petição eletrónica que permite uma versatilidade maior na apresentação das instâncias.²⁶⁴ Entretanto, “a letra da lei e a prática vedam o acesso às petições políticas da generalidade dos estrangeiros, nomeadamente dos imigrantes que residam no território nacional”. Tibúrcio critica esta condição, “considerando que, tal como sucede nas petições queixa, estas possam ser uma forma de inclusão deste extracto da população, que fica, assim, à margem do processo político” (idem, *ibidem*: 94). Para Nelson Dias (Dias e Allegretti, 2009: 59-78), há promessas não cumpridas no ideal democrático em Portugal: aumento da pobreza e exclusão, proliferação da corrupção, descrédito dos partidos políticos, representação política que se reduz à representação dos interesses. Nesta dimensão, os indivíduos parecem já não ser relevantes e este mal-estar traduz-se num défice de participação. Entretanto, nas fraturas destas promessas não cumpridas, proliferaram nos últimos anos experiências de ampliação da participação política, como os orçamentos participativos. Contudo, segundo Dias, apesar de sua relativa difusão em Portugal, há três grandes grupos que não participam dos orçamentos participativos: crianças, mulheres e imigrantes.²⁶⁵

²⁶³ Previsto, para além da Constituição portuguesa, no artigo 232.º do Regimento da Assembleia da República e na Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, alterada pela Lei n.º 6/93, de 1 de março, pela Lei n.º 15/2003, de 4 de junho e pela Lei n.º 45/07 de 24 de agosto, que estabelece o regime do exercício do direito de petição em geral e, em especial, no caso das petições dirigidas à Assembleia da República.

²⁶⁴ No site da Assembleia da República é possível apresentar uma petição online: <http://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/Peticoes.aspx>.

²⁶⁵ A realização deste instrumento acompanha o mapa político do país, embora os orçamentos participativos em Portugal não tenham até ao momento sido bandeira de qualquer partido. Há experiências de orçamentos participativos também em Juntas de Freguesia, que apresentam inovações de carácter comunicativo e que promovem transparência e a visibilidade do processo. Para Dias, regista-se um crescimento dos orçamentos participativos deliberativos e há inovações no âmbito dos processos (caravana das prioridades) e dos/as atores/atrizes, com a entrada de novos/as atores/atrizes institucionais. Esta adesão deve-se ao facto de os orçamentos participativos não serem movimentos de rua ou de contestação, mas de atuarem dentro das estruturas de poder tendo como ator o próprio aparelho institucional a nível local. Isto é inovador nos conteúdos, pois procura cumprir algumas das promessas não cumpridas da democracia da modernidade.

Como participam, então, os/as imigrantes? As associações de imigrantes são reconhecidas por unanimidade como o espaço principal de participação na vida pública portuguesa (Fonseca, 2005; Sardinha, 2006; Malheiros et al., 2007; Kolarova e Peixoto, 2009; Horta, 2010; Cancela, 2012).

Uma investigação recente coordenada por Ana Paula Beja Horta (Horta, 2010) reconhece “a importância da estrutura de oportunidades na inclusão das associações como parceiros sociais nos processos de decisão política quer a nível nacional quer a nível local”. O estudo aponta ainda que “a participação dos imigrantes é, sobretudo, determinada por processos de topo para a base, e não tanto o resultado da mobilização das organizações locais face ao poder institucional” (idem: 19). Em suma, apesar da sua excessiva centralização, como confirmam outros estudos, “a densidade das redes sociais em que as associações imigrantes se inscrevem constitui um importante catalisador de participação cívica e política” (Horta, *ibidem*: 19).

Segundo Maria Lucinda Fonseca,²⁶⁶ a forma mais difusa de participação ativa dos/as imigrantes na vida pública é a que se realiza por via das associações do terceiro setor ao nível local. Estas organizações tiveram um papel muito importante na definição das políticas de habitação e das políticas sociais, especialmente na saúde e na educação. Para a geógrafa, “muitas vezes as associações dos emigrantes são ouvidas na hora de realizar políticas públicas: por exemplo, no caso da Câmara de Loures, as associações têm feito intervenções na questão da convivência de vários credos religiosos (devido à presença de comunidades Hindu e Muçulmanas), ao ponto que, ainda em 1993, se constituiu um Gabinete de Assuntos Religiosos e Sociais Específicos (GARSE)” (Severino, Curado, 2005: 121-125). Este gabinete, segundo Fonseca, nasceu numa altura em que era grande a chegada de imigrantes e a sua atuação evitou atitudes discriminatórias, graças a uma relação fortíssima com as associações que fizeram estudos no terreno e se tornaram interlocutores/as fundamentados/as.²⁶⁷ Noutras cidades da Área Metropolitana de Lisboa onde é grande a presença de imigrantes, são numerosas as iniciativas autárquicas que

²⁶⁶ A Prof.^a Fonseca concedeu-me uma entrevista em 6 de março de 2012 no CEG/IGOT/UL em Lisboa. Professora Catedrática do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, em 1989 conclui o Doutoramento em Letras, especialidade de Geografia Humana, pela Universidade de Lisboa. A sua ampla investigação realiza-se sobre Mobilidades da População, Migrações Internacionais, Dinâmicas de transformação das cidades, Políticas de inclusão socioterritorial, Geografia da População, Geografia Económica e o Desenvolvimento regional e local.

²⁶⁷ Hoje o Gabinete tornou-se Departamento de Cultura, Desporto e Juventude. Uma história do GARSE pode ser lida em (Severino e Curado, 2005: 121-125).

procuram apoiar sua participação. Na Amadora, outro exemplo, associações e organizações de nível local colaboram com a Câmara para discutir problemas dos/as jovens, do desemprego, das mulheres, do trabalho e da saúde. São organizações de base local que recebem apoios institucionais.²⁶⁸ Desta forma, para além de fornecer serviços importantes para a população, garante-se a aproximação dos/as residentes à autarquia para encontrar novas respostas. No Seixal foi realizado o programa “pacto para a cidadania”,²⁶⁹ uma plataforma de intervenção integrada criada no âmbito do Projeto EQUAL “Migrações e Desenvolvimento”, com vista à realização de uma rede de parcerias locais cujo objetivo é a “integração” dos/as migrantes. Na Câmara de Sintra, “embora o Presidente seja do PSD [Partido Social Democrata]” sublinha Fonseca, há também essa sensibilidade, ao ponto de ter sido criado o dia do/a imigrante. O Departamento de Ação Social local procura articular relações com as associações e as escolas para realizar as iniciativas do município.²⁷⁰ Além disso, continua Fonseca, nalgumas outras Câmaras Municipais há verdadeiros conselhos consultivos de imigrantes: “geralmente, estes existem nas municipalidades mais de esquerda (por exemplo em Oeiras não há)”. É o caso de Lisboa, onde existe desde 1993 o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania – CMIC, anteriormente designado por Conselho Municipal para os Imigrantes e as Minorias Étnicas – CMIME, que “Foi instalado graças a um governo de aliança entre o PCP e o PS” assegura a Professora.²⁷¹

²⁶⁸ O caso da Amadora foi indicado como muito relevante pela Prof.^a Fonseca e acabou por ser escolhido por mim como estudo de caso. Falarei da Amadora no capítulo 8.

²⁶⁹ Promovido pelo governo do PCP, hoje chama-se “Pacto Territorial para o Diálogo Intercultural do Seixal”. A sua missão é promover “uma cultura de convivência e de diálogo intercultural, através da consciencialização e responsabilidade partilhada das pessoas e das organizações nos domínios da discriminação e da inclusão, da população migrante e das comunidades culturais. O Pacto Territorial consubstancia-se numa plataforma de intervenção integrada que visa articular e mobilizar todos os esforços das entidades públicas e privadas, empenhadas na análise dos problemas e na procura de soluções”. Informação institucional da Câmara Municipal do Seixal. Acesso em 29 de junho de 2013, disponível em: <http://www.cm-seixal.pt>.

²⁷⁰ Segundo a informação institucional do Câmara Municipal de Sintra, são realizadas “reuniões de trabalho com as associações e instituições que apoiam os cidadãos imigrantes. Momentos de partilha e de reflexão conjunta que se realizam regularmente desde Outubro de 2007, e em que participam atualmente 15 organizações”. Neste contexto identificaram-se quatro áreas prioritárias de ação: resposta a necessidades básicas e de carência económica; informação sobre os enquadramentos jurídicos das leis da Imigração e da Nacionalidade; capacitação das organizações e dos seus líderes; promoção da Diversidade. Acesso em 29 de junho de 2013, disponível em: <http://www.cm-sintra.pt/>.

²⁷¹ Estudo o CMIC no capítulo 7.

Em termos de representatividade, ao nível nacional foi criado o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI), um órgão consultivo instalado no ACIDI que reúne associações representativas dos/as imigrantes, parceiros/as sociais e instituições de solidariedade social, com o objetivo de definir políticas de “integração” social e de combate à exclusão.²⁷²

A última questão que respeita ao tema da representação dos/as migrantes em Portugal, é a da sua participação através do voto eleitoral.²⁷³ Uma recente investigação realizada por Allegretti, Barbosa e Zobel sobre *O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas*, revelou a residual representação de indivíduos com origem migrante na política local portuguesa, bem como o papel das associações de migrantes neste processo (Zobel e Barbosa, 2011: 57-76). A participação de imigrantes nas eleições locais portuguesas está vinculada ao princípio da reciprocidade, isto é, a concessão do direito ao voto é garantida em Portugal aos/às cidadãos/ãs cujo Estado de pertença reconheça o mesmo direito aos/às cidadãos/ãs portugueses/as nele residentes.²⁷⁴ A condição de reciprocidade em Portugal abrange nacionais de Cabo Verde, Brasil, Venezuela, Argentina, Noruega, Peru, Chile, Uruguai e Israel.²⁷⁵ O exercício deste direito obriga ao recenseamento dos/as eleitores/as estrangeiros/as. Em 2012, os/as eleitores/as estrangeiros/as recenseados/as em Portugal eram 11.504 europeus/eias e

²⁷² Criado pelo Decreto-Lei n.º 167/2007 de 3 de Maio, Artigo 6.º (publicado no Diário da República, I Série — N.º 85 — 3 de Maio de 2007).

²⁷³ Existe ainda uma questão relevante, a da presença de imigrantes nas estruturas sindicais que, contudo, mereceria uma atenção mais detalhada. Os sindicatos têm sido as estruturas institucionais, certamente, mais atentas e recetivas aos problemas da imigração. Contudo, como para o caso português, tal argumento mereceria uma atenção mais detalhada. Limite-me aqui a referenciar que há uma resposta positiva por parte dos/as imigrantes, que aderiram de forma significativa a estas organizações (com uma taxa de adesão de 45% em comparação com 27% dos/as italianos/as, somando em 2010, segundo fontes sindicais, cerca de um milhão de inscritos). No entanto, existem problemas de sub-representação dos/as imigrantes nas direções sindicais e não se produziu ainda uma fase da luta conjunta entre trabalhadores/as italianos/as e migrantes. Para uma visão deste assunto, consultei Kolarowa (Kolarova e Peixoto, 2009).

²⁷⁴ A Lei 50/96 de 4 de Setembro, artigo 1º alínea b) atribui aos/às estrangeiros/as residentes em Portugal o direito à participação política com capacidade ativa e passiva nas eleições locais.

²⁷⁵ Sendo, em 2007, os recenseados para Cabo Verde, 16.794; Brasil, 2.591; Venezuela, 189; Argentina, 69; Noruega, 35; Peru, 21; Chile, 14; Uruguai, 12; Israel, 2. Os dados são do relatório: *Cidadãos estrangeiros recenseados (data de referência: 31DEZ2007) - União Europeia não nacionais (UE) e Outros Estrangeiros Residentes (ER) por país de nacionalidade, distrito/região autónoma e grupos etários*. Informações disponíveis no Portal do Ministério da Administração Interna, Direção-Geral de Administração Interna em: <http://www.dgai.mai.gov.pt/>. Acesso realizado em 29/06/13. Os/As cidadãos/ãs europeus/eias comunitários/as podem votar nas eleições autárquicas dos Estados Membros.

15.194 não europeus/eias.²⁷⁶ No trabalho de Allegretti, Barbosa e Zobel, as entrevistas realizadas revelaram que as razões deste escasso interesse pela participação através do voto se devem sobretudo a restrições resultantes do quadro legal. Para além disso, os autores falam “na ausência de políticas relativas ao voto dos imigrantes apoiadas por instituições estatais ou pelos partidos políticos, a distância entre os cidadãos e as instituições políticas locais e, fundamentalmente, a situação em que os direitos dos cidadãos continuam a estar fortemente associados à noção de pertença nacional”. Por outro lado, são destacadas as dificuldades que advêm da precariedade e da baixa qualidade de vida das populações migrantes, para além “da fragmentação das associações de imigrantes e os seus limites em lidar com a questão da participação formal, mas também a opção ou o aproveitamento de modos alternativos de ação política” (Zobel e Barbosa, 2011: 58).

É parcialmente distinta a este respeito a opinião de Maria Lucinda Fonseca, segundo a qual as associações de migrantes mais politizadas nasceram em torno de necessidades específicas, como por exemplo a procura por habitação, pela regularização de permanência, por melhorias nas condições infraestruturais dos bairros. Ora, à medida a que estas necessidades foram sendo atendidas, estas “associações foram-se desfazendo”. Em geral, tratar-se-ia de associações muito atomizadas, que em poucos casos se tornaram associações de carácter intercultural. Isto dever-se-á também às características gerais da sociedade portuguesa, que não apresenta grande tendência participativa, segundo Fonseca. Apesar disso, para a geógrafa existiram programas para apoiar e promover a participação eleitoral e o recenseamento, como foi o caso da Associação Morabeza de caboverdianos/as lisboetas, apoiada pelo ACIDI.²⁷⁷

Resulta deste quadro um número muito baixo de candidaturas de origem migrante nas eleições portuguesas que, na generalidade, são o “resultado de solicitações por parte de personalidades políticas locais que procuraram candidatos bem inseridos em redes sociais que poderiam dar acesso a potenciais eleitores e, eventualmente, desempenhar o papel de intermediários dos grupos marginalizados” (Ruivo, 2010b: 109). Além disso, o quadro

²⁷⁶ A 31 de dezembro de 2012. Ministério da Administração Interna, Direção-Geral de Administração Interna, Mapa n.º 2/2013 publicado no Diário da República, 2.ª série — N.º 39 — 25 de fevereiro de 2013.

²⁷⁷ No II Plano de Integração dos Imigrantes, promovido pelo ACIDI, a Medida 58 prevê a Promoção de recenseamento da população imigrante elegível para participação política em atos eleitorais. O objetivo é reforçar o atendimento ao cidadão imigrante através da criação de um gabinete de apoio ao recenseamento no CNAI, com a missão de apoiar o recenseamento dos imigrantes, em articulação com a DGAI e as Juntas de Freguesia.

participativo formal dos/as imigrantes em Portugal está limitado não apenas pela concessão da nacionalidade, mas também “pelas normas sociais de participação” (idem, ibidem: 54). Isto é, a subrepresentação nas assembleias municipais e nas Juntas de Freguesia, nos cargos de vereação, de presidentes de Juntas de Freguesia ou de presidentes de Câmaras Municipais aponta “para as especificidades e a opacidade do exercício do Poder Local [...] com as formas próprias de gestão de redes sociais, de reciprocidades [...]”. Isto significa que existe uma “topografia de poder relacional onde o imigrante tem muito mais dificuldade em interagir perante procedimentos políticos substancialmente constituídos em torno de ‘labirintos’” (idem, ibidem: 55).

*As políticas de desenvolvimento local e as migrações em Portugal*²⁷⁸

Segundo Ruivo, Francisco e Gomes, com a noção de parceria, a Comissão Europeia procurou reforçar a legitimidade dos poderes locais, estimular a busca de interlocutores/as e parceiros/as para as suas tomadas de decisão e, ao mesmo tempo, atribuir maiores responsabilidades políticas às instâncias territoriais (Ruivo et al., 2011: 8-9). Como respondeu o poder local português a esta solicitação? Os resultados evidenciados não são muito reconfortantes: para os autores, o exercício do poder público em Portugal realiza-se em ritmos “distintos e conjugados”. O primeiro, “de cariz sociocêntrico, consiste numa actuação geral e abstracta, a favorecer o espaço igualitário da cidadania”; o segundo “de carácter egocêntrico, elabora respostas e decisões a partir de determinados particularismos ostentados por alguns cidadãos, contornando o pressuposto da igualdade de todos perante o poder” (ibidem: 13).²⁷⁹ Tais condições de funcionamento do Poder Local tendem a comprometer o funcionamento das regras. É o caso da relação entre a sociedade civil e o Estado local, onde “o modelo de gestão autárquica dominante mostra também,

²⁷⁸ Tanto em Portugal como em Itália, o tema do desenvolvimento local ficou intimamente ligado ao processo de reorganização do ordenamento do território (extinção das Juntas de Freguesia, agrupamento das Câmaras Municipais, etc.) que foi recentemente promovido. Entretanto, por razões de foco da investigação este tema será tratado de forma muito marginal na tese.

²⁷⁹ Esta investigação demonstra que o sistema político local português continua a colocar no centro das suas preocupações a captação de investimentos, privados ou públicos, junto da administração nacional e europeia: “daí que a qualidade das relações com o Estado permaneça [...] a preocupação fundamental dos autarcas portugueses”. A situação decorre “do paradigma de Poder Local com que funcionamos, cuja lógica é a da ‘administração local’ napoleónica (dependência do centro) e não a de uma verdadeira autonomia inerente a um ‘governo local’”. São características que incluem outros países, identificados com a matriz “sul” europeia (idem: 218-219).

desde logo, o fenómeno da pessoalização do poder no Presidente de Câmara, numa espécie de ‘cesarismo local’” (ibidem: 221). Resulta deste quadro um “esvaziamento da importância dos órgãos consultivos institucionalizados e das assembleias eleitas, tornando a função presidencial fechada sobre si mesma e sobre o *inner group* das lealdades presidenciais” (ibidem: 221). Assim, de acordo com Ruivo, são privilegiadas as relações individualizadas e a concentração do poder, em detrimento das opiniões de carácter mais público, tidas em menor consideração. Como consequência, é notória uma “distanciação das elites autárquicas face à estrutura social e aos “parceiros sociais”, representativos de sectores socioeconómicos e culturais” (ibidem: 221). Finalmente, essa “cultura política de favoritismo e elitismo [...] a simultaneidade na ocupação da chefia e de outros cargos de relevo socioeconómico ou cultural, bem como a manutenção no poder através da acumulação sucessiva de mandatos” provoca consequências na participação e democratização dos processos políticos que são naturalmente danosas (ibidem: 221).

A capacidade de inovação no poder local é também o âmbito da investigação realizada por Tavares e Rodrigues, que aplicaram alguns inquéritos a municípios portugueses, com o objetivo de conhecer e avaliar os instrumentos de participação política e administrativa adotados a nível local (Tavares e Rodrigues, 2012). Apesar das dificuldades conjunturais (limitações orçamentais, obstáculos à participação, pressões sobre a qualidade dos serviços), os autores identificam uma convergência entre a promoção da equidade social e a diminuição do afastamento das pessoas da democracia, isto é, da cidade em relação aos centros de poder. Alguns conceitos chave são utilizados para descrever o que os autores consideram a nova forma de gestão pública, como *coprodução*, *corresponsabilização*, *melhor cidade*. São todos conceitos que a Ciência da Administração procura utilizar,²⁸⁰ e dos quais se pode retirar a ideia de *cidade eficiente*, isto é, da cidade onde coexistem práticas administrativas e práticas democráticas, participação administrativa e participação democrática, políticas administrativas e políticas democráticas. Em Portugal, a competição dos políticos locais influencia bastante a realização dos mecanismos da participação política, como os Gabinetes de Atendimento ao Munícipe (Lojas do Cidadão), formas de e-Government (o sistema on-line de apoio aos/às

²⁸⁰ Segundo os autores, a literatura norte-americana consolidou a experiência da ideia do *council manager*: uma figura de administrador/a que visa obter altos níveis de eficiência administrativa. “O que Dwight Waldo chamava, em 1948, de trade off entre participação administrativa e participação democrática. Esta diferenciação é importante pois para considerar o que é uma cidade eficiente” (ibidem: 2).

cidadãos/ãs, sistema eletrónico de gestão de reclamações, acompanhamento dos processos, etc.), Orçamentos Participativos, Referendos Locais, Consultas Públicas, Comissões de Estudo, Reuniões Informais (ibidem: 14-18).

No âmbito do estudo, foram restituídos ao todo 98 inquéritos que, decididamente, “não confirmam o trade-off entre mecanismos de participação”, ou seja “tanto a participação política como a participação administrativa são estimuladas por um conjunto comum de factores” (ibidem: 22). Isto nega a hipótese segundo a qual as administrações locais recorrem a mecanismos de participação por acreditar que estes terão impacto positivo na eficiência da administração da cidade. Em segundo lugar, os investigadores notaram um aspeto negativo na existência de mandatos sucessivos nas autarquias portuguesas, pois “a permanência excessiva no poder é prejudicial para o encorajamento da participação dos cidadãos”. Contudo, nota-se uma crescente importância da transparência do Presidente para com os eleitores, como um dos aspetos mais citados: “quando os presidentes de câmara se caracterizam por valores de responsabilização e accountability perante os cidadãos, a oferta de mecanismos de participação aos cidadãos é também maior, independentemente das formas particulares que esta possa assumir” (ibidem: 22).

Como se configura a relação entre migração e poder local no território da AML? De acordo com Maria Lucinda Fonseca,²⁸¹ ao nível local da AML, habitação, saúde, educação e ações sociais em geral são áreas onde os/as imigrantes, junto do tecido associativo local e dos departamentos de ação social das Câmaras Municipais, conseguem protagonizar formas de participação significativas e influentes. Isto significa que, onde há participação local, existem imigrantes que realizam políticas públicas e essa participação produz uma melhor qualidade do desenvolvimento local? A resposta de Lucinda Fonseca é afirmativa: “isso é fundamental até porque por um lado é importante que as pessoas participem dos diagnósticos dos problemas e participem na construção da solução. Por outro lado, isto é importante no desenvolvimento das relações interétnicas na escala local”. Num projeto sobre relações interétnicas coordenado por ela “verificamos que um elemento fundamental para uma interação mais positiva é o aprofundamento dos contactos [interétnicos], não podem ser apenas contactos superficiais [...] não é suficiente manter

²⁸¹ Em entrevista concedida ao autor.

contactos esporádicos, mas é necessário realizar projetos mobilizadores comuns”.²⁸² É por esta razão, continua Fonseca, que o desenvolvimento das relações interétnicas, e/ou de incorporação de pessoas de outro grupos étnicos na rede social íntima, nem sempre se realiza no bairro, no sentido de rua, mas através da família, do trabalho. A conclusão a que chega é que “para que se desenvolvam estas interações mais positivas e se valorize esta diversidade devem ser realizados projetos mobilizadores que implicam na mobilidade, na realização de interações mais amplas entre as pessoas. Isso é fundamental para que haja relações de confiança, de conforto, para que as pessoas se sintam seguras”.²⁸³ Transpondo o domínio do indivíduo para o nível social, “quanto maior for essa participação na vida local, mais as pessoas se sentirão bem. A razão está no facto de que a inventariação participada e a capacidade de mobilização coletiva podem mesmo resolver os problemas, seja o caso dos imigrantes, como dos idosos.” Este “enraizamento local” (na definição de Fonseca) é uma forma de não desperdiçar a muita energia que existe no país: “[a] minha experiência na área metropolitana demonstra que estamos todos a fazer o mesmo e às vezes em concorrência. Ora, a autarquia local tem um papel muito importante na “integração”, regulação, organização destas iniciativas. Mas este papel apenas pode ser levado a cabo aproximando mais as populações que estão presentes neste terreno”. Felizmente, entre os efeitos negativos da crise económica atual, destaca-se um efeito positivo que está a levar as instituições a mobilizar as pessoas para contribuir para a resolução dos problemas. Segundo Fonseca, o facto de Portugal não ter ainda experimentado a conflitualidade visível noutros países europeu é muito o resultado desta capacidade de mobilização: “há ainda razões que se prendem com as características da família portuguesa, no nosso modelo familista, mas por outro lado o nosso modelo de Estado social, do Estado Previdência, articula-se com o nível local para dar respostas a estes problemas”. Esta capacidade local de produzir arranjos contextuais, no entanto, faz com que nem todas as Câmaras consigam encontrar soluções ideais: “obviamente, o contexto tem sua influência, quer ao nível das organizações que resistem, das pessoas, dos técnicos que estão a frente dos serviços e dos políticos”. Para superar estas diferenças, Fonseca crê ser necessário nivelar no sentido participativo os modelos locais, pois “onde há uma maior participação das pessoas e dos

²⁸² O projeto em questão é o GEITONIES - Generating Interethnic Tolerance and Neighborhood Integration in European Urban Spaces. Agradeço à Prof.^a Lucinda Fonseca ter cedido uma cópia do relatório final.

²⁸³ Como ilustrarei na parte final da tese, a estruturação de relações de confiança é uma evidência empírica que surgiu com força no estudo realizado.

grupos alvo o resultado de determinadas políticas será seguramente melhor. Especialmente nas iniciativas que são de base local e também as comunitárias. Por exemplo iniciativas tipo EQUAL ou URBAN, financiadas pela União Europeia, nos casos onde houve maior envolvimento das organizações locais, funcionaram melhor, os resultados foram melhores”.

As palavras de Maria Lucinda Fonseca provocam numerosas reflexões sobre a importância da participação na realização dos objetivos de desenvolvimento territorial no que diz respeito aos princípios da coesão social. Neste sentido, faço uma rápida referência a uma outra estrutura de base local, as Redes Sociais Locais, cuja dinamização, acompanhamento e avaliação compete ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, enquanto às Câmaras Municipais compete implementar e desenvolver localmente a aplicação da Lei 284. A Rede Social Local é uma medida experimental de política social que tem por principal objetivo, através de um planeamento social integrado, contribuir para a eliminação/redução de situações de pobreza e exclusão social, abrangendo por isso, em boa medida, a população imigrante. Trata-se de redes de parceiros/as locais: organizações de base local, Juntas de Freguesia, escolas, coletividades locais, associações de imigrantes, instituições de solidariedade social e outros. Após a realização de um diagnóstico participado dos problemas do território, estas redes produzem um plano de desenvolvimento social. Embora seja uma ação proeminentemente ligada às políticas sociais, a Rede Social estabeleceu um princípio da subsidiariedade, segundo o qual os problemas são resolvidos nos territórios, aproximando assim o desenvolvimento social do desenvolvimento local. Por outras palavras, e de acordo com a legislação, é na proximidade das populações que se deve atuar, de uma forma concertada, articulada e preventiva. Este tipo de ação visa identificar os problemas e as necessidades, os recursos, as capacidades e as identidades dos/as agentes de mudança e ensaiar, inovar e desenvolver ações de intervenção coletiva para a resolução de problemas concretos locais. Para a Rede Social Local, a dimensão local é o espaço privilegiado “em que o Estado, a sociedade civil organizada e os cidadãos se unem, criando fatores de mudança propiciadores da inserção

²⁸⁴ Criada pela Resolução nº 197/97, de 18 de novembro e consolidada pelo Decreto-Lei n.º 115/2006 de 14 de Junho, a RSL é “um fórum de articulação e congregação de esforços e baseia-se na adesão livre por parte das autarquias e das entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que nela queiram participar pelas instituições e grupos de ação social que aí atuem”. A Rede Social Local da Amadora (Portugal) é um dos quatro casos de estudo tratados na tese.

dos mais desfavorecidos e do desenvolvimento local”.²⁸⁵ Este tipo de experimentação institucional, torna empiricamente mais explícita a relação que existe entre participação alargada à realização de políticas públicas e inovação institucional no plano da governação local. Neste sentido, a ação desenvolvida nas Redes Sociais pela população imigrante representa um observatório relevante para a discussão que aqui é levada a cabo.

Apresento a seguir uma pequena interpretação do quadro descrito pelo MIPLEX III, comparando-o com as informações recolhidas no terreno que acabo de apresentar.

Evidências portuguesas dos processos de recodificação

Ao leitor e à leitora não deverá passar despercebida certa incongruência entre o quadro positivo descrito pelo MIPLEX III acerca das medidas favoráveis à “integração” dos/as migrantes adotadas em Portugal, e o articulado complexo, repleto de contradições, que resulta das informações que recolhi no terreno.

Como sabemos, o MIPLEX mede o quanto as políticas públicas para a “integração” de imigrantes implementadas ao nível nacional lhes são favoráveis, ou seja, qual é empenho *nominal* dos governos (no sentido de *contido na Lei*) para garantir a todos/as os/as residentes os mesmos direitos, deveres e oportunidades. Neste sentido, o governo português é considerado fortemente empenhado em garantir condições favoráveis aos/às imigrantes, ao ponto de ser classificado em segundo lugar entre dezenas de países analisados. Se assim for, porque emergem todas as contradições, as contrariedades e as dificuldades relevadas no terreno? Talvez as políticas portuguesas não estejam a produzir os efeitos desejados? Há um paradoxo entre objetivos e efeitos? Neste caso, que fatores impediriam a sua eficaz implementação? Para responder a estas perguntas, adentro-me nas contradições e problematizo a complexidade que delas resulta com três informações adicionais que resumem, a meu ver, os efeitos paradoxais das políticas migratórias em Portugal.

A primeira nota respeita à recente modificação do regime jurídico da “integração”, isto é a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos/ãs estrangeiros/as em território nacional, que provocou uma alteração sensível à forma como os/as imigrantes são tratados no país. Após a aprovação da Lei n.º 29/2012, associações de

²⁸⁵ Informação institucional. Informações disponíveis no Portal da Segurança Social em: <http://www4.seg-social.pt/a-rede-social>. Acesso realizado em 29/06/13. Estudo a Rede Social Local da Amadora no capítulo 8.

Imigrantes, de Direitos Humanos, Movimentos Sociais, associações Feministas, cidadãos e cidadãs manifestaram profunda oposição ao novo texto. Segundo nota assinada por várias associações,²⁸⁶ com a aplicação desta Lei os/as imigrantes que não conseguirem manter a sua situação regularizada no país (isto é, manter uma relação de trabalho formal), ver-se-ão na eminência de ser expulsos/as. O que, continua o comunicado, “coloca em causa o Plano Nacional de Integração dos Imigrantes, colocando milhares de cidadãos e cidadãs estrangeiros/as que já vivem e construíram a sua vida em Portugal numa situação de insegurança permanente”.²⁸⁷ Neste caso, observa-se a existência de uma Lei Nacional (que aplica uma diretiva europeia) que, segundo ao/as subscritores/as do apelo, contradiz uma outra Lei Nacional (a do Plano de Integração). Além disso, trata-se de uma Lei com evidentes objetivos “securitários”, cujo objetivo é o “regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular”, que de acordo com as organizações mais próximas aos/às imigrantes provoca nestes/as uma “situação de insegurança”. Noutras palavras, o que é “segurança” para os/as nacionais do país europeu equivale a “insegurança” para os/as não-nacionais.

A segunda informação consiste na crítica à Lei portuguesa de acesso à participação política dos/as imigrantes, que estabelece o vínculo da reciprocidade, contida na Deliberação aprovada por unanimidade em Reunião Ordinária do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (COCAI) de 7 de Fevereiro de 2011.²⁸⁸ O documento expressa algumas considerações: a primeira, “os/as cidadãos/ãs imigrantes a residir em Portugal são trabalhadores/as e, acima de tudo, pessoas e cidadãos/ãs que devem tomar parte nas escolhas e nas soluções das políticas públicas que procuram ir ao encontro dos

²⁸⁶ A nota é assinada por: Associação ENDINSTVO; Associação AMIZADE; CENTRO DE ESTUDOS CIGANOS; Associação CENTRO CULTURAL LUSO MOÇAMBICANA; Associação dos CUBANOS em Portugal; Associação CASA DO BRASIL; Associação Guineense de Solidariedade Social AGUINENSO; Associação SOLIDARIEDADE IMIGRANTE; Associação CAPELA; Associação SOS-RACISMO; Associação COMUNIDÁRIA; Associação dos UCRANIANOS EM PORTUGAL; Associação BRASILEIRA DE PORTUGAL; Associação CENTRO CULTURAL MOLDAVO; Associação OLHO VIVO; Associação de Apoio IMIGRANTES DE SÃO BERNARDO em Aveiro; Associação MIR; os/as cidadãos/ãs: Afonso Gomes; Lívio de Moraes; Anabela Rodrigues; Beatriz Serrano; Thaís Rodrigues; Ana Catarina Morgado; Matthieu Pereira; Bruno Gonçalves. Jornal Público, 17/12/2012. Informações disponíveis no Portal do Público em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/associacoes-pedem-revogacao-da-nova-lei-de-imigracao-1577789>. Acesso realizado em 01/07/2013.

²⁸⁷ Uma cópia do comunicado pode ser obtida em: <http://sosracis.wordpress.com/2012/04/01/nota-de-imprensa-nao-a-diretiva-do-retorno/>.

²⁸⁸ Informações disponíveis no Portal do ACIDI em: <http://www.acidi.gov.pt/>. Acesso realizado em 03/07/2013

desafios que a República Portuguesa enfrenta”; a segunda, “a participação política dos/as imigrantes é um factor decisivo para a sua integração, reforça o seu sentimento de pertença à sociedade de chegada e, acima de tudo, promove a coesão social do país”; a terceira, “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”. Finalmente, o COCAI “apela a todos os Grupos Parlamentares dos partidos políticos com assento na Assembleia da República para que se altere o artigo 15º da Constituição da República Portuguesa que elimine o Princípio da Reciprocidade como condição de exercício dos direitos políticos”.²⁸⁹ Aqui a contradição é interna à Constituição portuguesa, pois segundo este Conselho onde tomam assento muitas organizações de imigrantes, o princípio da igualdade colide com o da reciprocidade, isto é, com o sistema de representação dos/as migrantes que vigora em Portugal. O que parece “representação” para os/as nacionais, equivale à “não participação” para os/as não nacionais.

Finalmente, um dado real referente aos efeitos do modelo de desenvolvimento que se realiza em Portugal no âmbito da crise económica e do seu impacto nos objetivos de coesão territorial, não apenas para a população imigrante. Segundo a Cáritas portuguesa²⁹⁰ o País como um todo defronta-se cada vez mais com um estado de pobreza persistente que atinge 17,3% da população, ao mesmo tempo que o excesso de consumo coloca os/as pobres a crédito e gera níveis de endividamento individuais preocupantes. As consequências da crise são os baixos rendimentos, o aumento do desemprego, a privação de recursos, a limitação no acesso a determinados regimes de proteção social, como o abono de família, o subsídio de desemprego, o rendimento social de inserção. Aumenta também a difusão de doenças e os níveis de pobreza envergonhada e infantil. As principais carências sociais resultantes da crise são as dívidas com a habitação, com os serviços básicos (eletricidade, água, gás), o adiamento de consultas e tratamentos e a seleção dos medicamentos, a redução da escolaridade e a degradação dos níveis de alimentação pessoal. Se os/as portugueses/as estão a ficar mais pobres, o que se passa com os/as não

²⁸⁹ A nota é assinada pela Presidente do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração Rosário Farmhouse.

²⁹⁰ Informações extraídas do resumo da apresentação de Isabel Monteiro, em 16 de novembro de 2012 na Conferência *Os principais desafios da coesão social na Área Metropolitana de Lisboa* (ISCTE, Edifício II - Auditório B103).

portugueses residentes em Portugal? Segundo António Dornelas,²⁹¹ a desigualdade tem aumentado em Portugal nos últimos trinta anos (entre 1989 e 2009), passando para a cidade de Lisboa de 32.5 para 40.0 pontos no coeficiente de Gini. Se cruzarmos estas informações com aquelas apresentadas há pouco sobre a situação da população imigrante (Malheiros, 2013) e sobre acesso à habitação e problemas residenciais dos/as imigrantes em Portugal (Malheiros e Fonseca, 2011) percebemos facilmente que a tendência (não apenas portuguesa) em matéria de coesão territorial é o território ficar cada vez mais fragmentado. Neste sentido, parece-me pertinente identificar este cenário com o modelo de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes descrito há pouco. Embora represente uma fatia importante da população residente em Portugal e contribua para o sistema económico e previdenciário, a população imigrada parece ocupar uma posição marginal na sociedade portuguesa, como se representasse um fator de retrocesso no caminho linear do desenvolvimento.

A análise do contexto migratório português comparado com a avaliação das suas políticas feito pelo MIPLEX III permite observar certa desfasagem entre objetivos nominais, isto é, declarados como desejáveis pelas políticas migratórias, e os resultados reais obtidos no terreno. Esta desfasagem evidencia, mais detidamente: a existência de um recrudescimento legislativo na atitude do Estado em relação aos/às imigrantes, embora este tenha sido um reflexo de diretrizes tomadas ao nível comunitário; uma inércia em relação às solicitações que advêm do mundo da imigração portuguesa para que se realizem modificações ao texto constitucional que permitam um acesso mais igualitário ao voto autárquico para os/as imigrantes; um afastamento dos objetivos de coesão territorial, pois as desigualdades e a pobreza aumentam e estas estão cada vez mais identificadas com áreas habitacionais específicas (no caso da AML, povoadas maioritariamente por imigrantes) e baixos níveis de educação e qualificação profissional (típicos da população imigrada). Em resumo, a relação entre marginalidade social e origem étnica em Portugal parece ser cada vez mais óbvia.

A razão desta descolagem entre desígnios e êxitos das políticas não pode ser imputada somente à atitude mais ou menos favorável à migração deste ou aquele governo nacional ou das coligações que dentro do Parlamento europeu orientam a definição desta

²⁹¹ Do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais do Instituto Universitário de Lisboa que apresentou uma relação na mesma Conferência de 16 de novembro de 2012 no ISCTE.

ou daquela política comunitária. Não é crível imaginar que no contexto democrático europeu a defesa dos Direitos Humanos seja cinicamente reservada por políticos/as racistas apenas aos/às europeus/eias brancos/as autóctones enquanto os/as imigrantes mestiços/as são deixados/as na marginalidade social. O que me parece evidente neste caso é a afirmação dos processos de recodificação que implica a sociedade portuguesa como parte do mundo europeu e ocidental. Isto é, na modernidade europeia os objetivos solidários de partilha do espaço social, político e territorial com os/as imigrantes passaram a ser considerados como potencialmente ameaçadores da estabilidade do tradicional projeto moderno. Mantidos apenas como objetivos nominais, foram historicamente substituídos por outros que visam unicamente a ordem social política e territorial, o que permite a manutenção do projeto regulatório moderno. Neste processo alguns legados das atitudes coloniais foram recodificados como funcionais à obtenção da ordem e passaram a ser aceites como inevitáveis implicações: a securitização social, a segregação política e a guetização do território são dinâmicas concretas que caracterizam a sociedade portuguesa do ponto de vista da sua abordagem ao fenómeno migratório. A ativação destas dinâmicas na sociedade, na política e no território tende a produzir a exclusão social, política e territorial dos/as migrantes do território português. Este processo produz conflitos concretos que são descritos nos dois próximos capítulos de apresentação dos estudos de caso.

Capítulo 7 | Representação dos/as migrantes no poder local em Lisboa

Apresento seguidamente dois capítulos em que descrevo e interpreto os casos estudados em Portugal, de acordo com o tipo de modelo institucional adotado: neste capítulo abordo o modelo de *representação dos/as migrantes no poder local* em Lisboa, com o caso do Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) de Lisboa e, no capítulo oito, trato do modelo das *parcerias multissetoriais locais*, no caso da Amadora.

Neste capítulo apresento os dados recolhidos em Lisboa, enquadrando os sistemas específicos de significados, histórica e geograficamente construídos. Para o fazer, recorro a informações oficiais, a dados estatísticos, a excertos de entrevistas e do grupo focal e a outros textos oriundos de anotações feitas durante as observações. Divido o capítulo em três partes: na primeira, apresento as *visões de um doutorando*, uma primeira caracterização do território feita durante uma das observações diretas (não planeada), para depois introduzir informações de carácter estatístico sobre o contexto migratório, e oficial sobre o caso estudado. Na segunda secção, *visões da migração internacional*, reporto excertos das entrevistas dos/as atores/atrizes (codificadas ao nível descritivo) acerca do contexto migratório e dos estudos de caso.²⁹² Finalmente, na terceira, interpreto as informações obtidas nos grupos focais (codificadas ao nível interpretativo), para evidenciar as tensões entre princípios regulatórios e emancipatórios e para problematizar a realidade social encontrada. Deste modo, reporto excertos dos grupos focais que reproduzem as interpretações dos/as entrevistados/as quanto aos conteúdos, modalidades, tempos e mecanismos dos processos em foco, bem como o grau de satisfação/insatisfação relativamente aos resultados produzidos.

Especificamente para o estudo lisboeta foram entrevistadas treze pessoas (sete portuguesas/as e sete não nacionais), realizadas cinco observações diretas e um grupo focal. Em geral, as pessoas contactadas foram: investigadores/as universitários/as, assessores/as de vereação, membros de ONG, membros do Secretariado técnico do CMIC e da Câmara Municipal de Lisboa. Os/As entrevistados/as em boa medida participaram também do grupo focal, que contou, no entanto, com a presença de outras pessoas.

²⁹² Nesta apresentação, como em todas as outras em que reporto excertos de entrevistas, a voz original dos/as entrevistados/as é representada em itálico; as minhas perguntas e comentários ao longo do texto são redigidos em romano.

Visões de um doutorando em Lisboa

Apresento de seguida algumas informações recolhidas durante uma observação direta feita em Lisboa, uma rápida revisão de fontes secundárias sobre a migração e as políticas camarárias que com esta criam interfaces e, finalmente, reproduzo excertos de uma entrevista que realizei sobre a atividade do CMIC.

*A Horta do Monte*²⁹³

[Notas do Diário de Campo] *Assim, fomos subindo o morro da Graça e chegámos perto do Largo da Graça, exatamente na Calçada do Monte, já no Bairro da Mouraria, onde se situa a Horta do Monte.*²⁹⁴ *Eu não sabia exatamente do que se tratava. Percebi que a horta estava situada num barranco bastante íngreme e à primeira vista parecia-me mais um pedaço de morro abandonado do que uma horta organizada.*²⁹⁵ *O meu amigo italiano perguntou-me se queria dar uma olhada e aceitei com muita vontade de conhecer aquilo e pisar um pouquinho com os pés no chão. Assim, logo na entrada conhecemos Maria,*²⁹⁶ *que me foi apresentada como uma das responsáveis do projeto. Maria é uma portuguesa de 35-40 anos, de cabelos longos e grisalhos e traços que lembram vagamente os índios americanos. Sua aparência não é tão boa: a pele do rosto parece-me bastante ressecada, os dentes mal cuidados, escuros, cariados e quebrados. Traja uma roupa ao*

²⁹³ [Notas do Diário de Campo] Dia 2 de julho de 2012. Esta observação não havia sido programada. Estava na minha casa provisória em Lisboa (Rua do Paraíso, perto da Estação de Santa Apolónia) quando o meu colega de apartamento (um italiano de Milão, jovem designer gráfico particularmente ativo no Laboratório de Serigrafia do Centro Sociale Leoncavallo de Milão) me chamou para ir despejar lixo orgânico na “horta comunitária” que havia lá perto, a “Horta do Monte”, na Mouraria/Graça. Mesmo sem ter sido planeada, decidi adotar o seguinte protocolo etnográfico para a observação: observar o contexto urbano, territorial, o uso do espaço; observar as dinâmicas organizacionais do espaço; observar o fenótipo das pessoas (brancos, negros, mulatos, outros); ouvir as conversações para captar os discursos; realizar uma observação das atividades realizadas na horta e dos participantes; tentar conversar com alguns dos organizadores e/ou dos participantes para compreender o espírito com o qual participam da atividade; andar pelas horta a observar o terreno, as plantas, a organização do trabalho.

²⁹⁴ Ver: <http://hortadomonte.blogspot.pt/>

²⁹⁵ Esta primeira impressão foi induzida pela horta ser gerida por um grupo de pessoas que (como me disse posteriormente a colega de doutoramento Juliana Torquato, especialista no estudo das hortas comunitárias na AML) são parte de um movimento chamado “transition movement” que adota a permacultura e, por isso, exclui qualquer tipo de erradicação de plantas na hora de gerir as hortas.

²⁹⁶ O nome é fictício.

estilo hippie. O seu jeito é bem recetivo e assim pudemos visitar a horta. De facto, há poucas plantas e muitas estão quase que escondidas pelas ervas que crescem livremente. Aqui e acolá, há tomates, abóboras, courgettes, couves, pimentos, beringelas, mas todas essas plantas são muito fracas, pequenas, os frutos sofridos, murchos. Há também pequenas árvores de fruto espalhadas no terreno. O chão é duro, pedregoso, seco, como a condição geral das plantas. O terreno é dividido em pequenos lotes de 10 a 20 m². Alguns destes lotes estão abandonados.

O contexto onde a horta está sendo cultivada está inserido na paisagem urbana entre a Mouraria e a Graça. A vista de lá é sensacional, pode ver-se toda a baixa pombalina, a ponte 25 de abril, as colinas desde o Bairro Alto até ao Saldanha. Em suma, um bom pedaço desta linda cidade. Há poucos carros que passam. Mas a coisa mais interessante é o barulho: além dos sons típicos de uma aglomeração urbana muito densa (gritos, barulho de aparelhos elétricos ligados, o burburinho das pessoas que falam) há um outro barulho que se sobrepõe aos outros. É uma “batucada”, bem ao estilo magrebino, feita com muitos tambores tocando (parecia mesmo um som de bendir e banduka). Ela vem de longe, mas não muito longe, pois consigo ouvir de maneira muito distinta. Isso mexe com a minha imaginação sobretudo pelo facto de estar no bairro da Mouraria. Pergunto à Maria o que será isto, e ela responde – talvez um pouco indisposta: “música!”. Pergunto se é comum, se sempre acontece, se sabe se se trata de uma banda mas a resposta é incompreensível, ou melhor, parece mesmo ser uma resposta afiada. Maria tem coisas para resolver: está a molhar as plantas com uma mangueira. Ela coloca a água dentro de alguns cones de terracota que estão fincados na terra e que, uma vez cheios de água, a libertam para o terreno através de um processo de osmose (assim ela me explica). Ela organiza o trabalho de mais duas ou três pessoas que lá estão e que, ao que tudo indica, de vez em quando ajudam na horta do Monte.

Da mesma forma, o meu amigo italiano propõe-me que fiquemos mais um tempo para ajudar também. É o que propomos a Maria que aceita com certa perplexidade, dizendo primeiro que não havia nada para se fazer. Depois eu sugiro que possamos limpar um pouco a área das ervas que crescem. Ela aceita mas pede para que apenas cortemos as ervas com umas pequenas foices e que não erradiquemos as “plantinhas”. Pede também que se deixem umas plantas “bonitas” que seriam algumas que produzem pequenas flores amarelas. As ervas cortadas seriam colocadas numa parte da horta onde se produz a

compostagem ou postas em cima do terreno para manter a humidade do mesmo. É o que fazemos: trabalhamos por uma meia hora, mas confesso que somente o faço pois estou interessado em observar o que se passa e conhecer um pouco a horta (e também ajudar). Contudo não me parece aquele um bom sistema para fazer uma horta funcionar.

Enquanto estou a trabalhar, percebo que há um casal de senhores sentados no banco que fica no topo da horta. Parecem locais (portugueses), mas não estão envolvidos com a horta; estão mesmo a olhar o que lá se passa. Maria continua a molhar as plantas e troca algumas ideias com um espanhol que está a ajudar também, com uma portuguesa que convida para um jantar em sua casa e com uma outra rapariga portuguesa que aparece logo de seguida. Um detalhe interessante: quando Maria convida a rapariga portuguesa para sua casa ela chegou a dizer o local onde mora e este será numa zona central do Bairro Alto, isto é num dos bairros mais gentrificados de Lisboa. Isto me chama bastante a atenção pois, por sua aparência, pelas roupas que usa, Maria me parece uma pessoa de classe baixa. Então, pergunto a mim mesmo: como será que uma pessoa pobre pode morar no Bairro Alto?

De vez em quando, peço a Maria para me dizer se está tudo bem, se estou a trabalhar corretamente. Ela diz-me que sim mas, a certa altura, diz-me que não posso entrar num lote para fazer a limpeza pois, segundo ela, a “dona” dele é muito ciosa daquele espaço e não gosta que ninguém o revolva. Continuo interrogando-a, pergunto se a horta é autogerida (responde-me que sim, que havia começado há alguns anos), pergunto se a Câmara Municipal de Lisboa (CML) participa da coisa (diz-me que sim e que, de forma muito geral, estavam a ter alguns problemas com a CML), mas depois ela corta o diálogo pois “tinha coisas para fazer” e, portanto, sai de perto de mim. Quando terminamos o trabalho, isto é, decidimos ir embora, Maria pede para guardarmos as ferramentas usadas numa casinha que há numa parte da horta. Assim fazemos e assim eu posso ver que a casinha é uma espécie de casa de banho ecológica, onde os dejetos são libertados no terreno. Nela havia muitas ferramentas enferrujadas.²⁹⁷

²⁹⁷ Em 25 de Junho de 2013, segundo reportagem do jornal Público, “duas pessoas foram detidas pela Polícia Municipal de Lisboa na Graça, quando tentavam impedir que a autarquia limpasse o terreno ocupado há vários anos por uma horta comunitária”. Entrevistada, a coordenadora da Horta do Monte afirmou que “houve três feridos na sequência de agressões de agentes da autoridade, mas o comandante daquela força policial desmente essa versão dos factos”. O último acesso ao Blog da Horta do Monte foi feito em 22 de Julho de 2013: na página inicial, pode ler-se: “Segunda-feira, 15 de Julho de 2013. A Horta do Monte ganhou asas e voou! A Horta do Monte Projecto Comunitário ganhou asas, fechou um ciclo e voou para um novo projecto! Mantemos os mesmos princípios, os mesmos objectivos, a ligação entre as pessoas e

O contexto migratório lisboeta: presenças, caracterização e políticas camarárias

Em 2012, segundo dados do SEF, os/as imigrantes residentes no Distrito de Lisboa eram 181.901, cerca de 3,3% a menos do que em 2011 (ano em que o SEF regista 188.259). No Concelho de Lisboa, em 2012, residiam 45.915 imigrantes, sendo as suas origens reportadas na Tabela abaixo.

Tabela 41: Imigrantes Residentes no Concelho de Lisboa, em 2012, por nacionalidade

Total Concelho	45.915
Brasil	12.407
China	3.724
Cabo Verde	3.583
Roménia	3.069
Ucrânia	2.318
Angola	2.070
Índia	1.898
Espanha	1.529
Guiné Bissau	1.460
Nepal	1.226
Itália	1.168

Fonte: Sefstat.

No mais recente *Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal* (Malheiros, Jorge da Silva Macaista, 2013), Jorge Malheiros e Alina Esteves realizaram um inquérito aplicado a quase 5.700 “cidadãos não-comunitários de origem estrangeira” residentes em vários locais de Portugal. Apesar de não serem dados censitários, as informações contidas no estudo baseiam-se, além dos inquéritos aplicados, noutros estudos publicados pelo ACIDI e, obviamente, respeitam estatisticamente as variáveis oficiais. Os

desenvolvemos actividades nesse sentido. Horta do Mundo Cultivamos Pessoas – Mantemos os mesmos objectivos: participação colectiva na produção de alimentos – educação para a sustentabilidade – estilos de vida saudáveis.

dados nele contidos são relevantes para a AML, pois foi nesta zona que se aplicaram e validaram 46% dos inquéritos.²⁹⁸

Começo com o quadro sociodemográfico e económico dos/as inquiridos/as: até 2005, a AML reunia 58% da população total de imigrantes em Portugal, mas “foi perdendo importância para outras regiões, indiciando, contudo, uma estabilização para 2010-2011”, que a posiciona ainda como a zona do País que reúne mais de 53% dos/as imigrantes (idem: 39-40). As razões apontadas para os/as inquiridos/as terem escolhido a margem Norte da AML (AMLN) para morar foram a proximidade a familiares e amigos e os baixos preços da habitação (ibidem: 97). Quanto à condição laboral, mais de 65% dos/as inquiridos/as da AMLN responderam estar empregados/as, e 7,6% desempregados/as. Sobre este aspeto, Malheiros analisa “o efeito da posse de nacionalidade portuguesa sobre a condição perante a atividade económica” (idem: 104): entre os/as imigrantes com nacionalidade portuguesa (ao nível nacional), os/as desempregados/as são pouco mais de 7%, enquanto entre os/as imigrantes com estatuto de estrangeiros/as, a proporção sobe para 12,4%. Os/As imigrantes trabalhadores/as independentes residem em apenas 10% dos casos na AMLN, enquanto proporções maiores se concentram noutra zona do País, nomeadamente na região Norte, na Madeira e nos Açores. Entre os/as trabalhadores/as ativos, o vínculo contratual que caracteriza aqueles/as que residem na AMLN é o contrato com termo (em 50% dos casos), contrato sem termo (42,3%) e o informal (7,1%). São muito interessantes as observações feitas neste estudo acerca da “distribuição por tipologia do primeiro alojamento”, sendo que, no caso da AML, as formas de alojamento precário (“partes de casa” ou “barracas e similares”) “emergem como soluções precárias relevantes [...] e permanente” (idem: 148). Quanto ao *arrendamento social público*, a sua relevância é limitada aos/as imigrantes chegados/as a Portugal antes de 1991 (idem: 153) que foram recenseados/as no PER e que, em alguns casos, ainda hoje aguardam por uma solução de realojamento. Estes programas, no entanto, foram bastante reduzidos nos últimos quinze anos. Finalmente, dois dados relativos às condições discriminatórias e associativas apresentadas no estudo de Malheiros: na vertente “discriminatória”, mais de 40% dos/as entrevistados/as na AMLN declarou ter experienciado pessoalmente situações de discriminação por motivos raciais ou étnicos, sendo os/as brasileiros/as e os/as cidadãos/ãs

²⁹⁸ Escolho utilizar esta fonte, ao invés da fonte estatística censitária, pois reproduz informações qualitativas que permitem uma visão mais completa do contexto migratório lisboeta.

oriundos/as de outros países de língua portuguesa os mais afetados. Na vertente associativa, é muito baixo (8,6%) o número de respondentes que declarou participar de associações de imigrantes na AMLN, sendo que é quase nulo (2,2%) o número daqueles/as que declararam ter utilizado serviços por estas oferecidos.

No que diz respeito às políticas migratórias realizadas ao nível camarário em Lisboa, e como já adiantei no capítulo anterior, estas são bastante limitadas, face à importância das que são realizadas por organismos nacionais, como o ACIDI, que estão sediados na Capital. O setor camarário que se ocupou das políticas sociais na gestão do Presidente António Costa entre 2009 e 2013 foi a Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social, afiliada ao Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Social e a Gebalis, Comissão Arbitral Municipal, dirigida pela Vereadora Independente Helena Roseta. A Direção organizava-se em três departamentos: o Departamento de Política de Habitação, composto pela Divisão de Planeamento e Desenvolvimento e pela Divisão de Intervenção, o Departamento de Gestão da Habitação Municipal, composto pela Divisão de Gestão Social e pela Divisão de Gestão Patrimonial e, finalmente, o Departamento de Desenvolvimento Social que se organizava em torno da Divisão de Ação Social e Saúde e da Divisão de Cidadania e Inovação Social. As políticas da Habitação realizadas pela CML foram realizadas também através de programas de envolvimento da população no planeamento e na gestão habitacional, como no caso do Programa BIP-ZIP.²⁹⁹

As políticas sociais eram definidas³⁰⁰ de acordo com diretrizes gerais construídas através de diagnóstico, que precediam a implementação de planos e programas sociais, nomeadamente, o Diagnóstico Social de Lisboa, o Plano Gerontológico Municipal, o Plano de Desenvolvimento Social (PDS), a Carta de Equipamentos de Saúde, as Orientações Estratégicas dos Equipamentos Sociais – Infância, o Plano Municipal Contra a Violência Doméstica, o Plano Municipal para a Igualdade, o Plano Cidade para a Pessoa Sem Abrigo. De acordo com estes planos, o Setor realizou políticas de apoio no âmbito social (designadamente a associações, fundações, IPSS ou outras entidades com fins de interesse

²⁹⁹ O Programa BIP-ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção prioritária de Lisboa, parte do Programa Local de Habitação (PLH), realizou parcerias e pequenas intervenções locais de melhoria dos “habitats” abrangidos, através do apoio a projetos levados a cabo por Juntas de Freguesia, associações locais, coletividades e organizações não governamentais. Segundo a CML, este Programa contribui para o reforço da coesão socioterritorial no município. Informações institucionais, disponíveis no Portal da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/>. Acesso realizado em 22 de Julho de 2013.

³⁰⁰ As informações seguintes são institucionais, disponíveis no Portal da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/>. Acesso realizado em 22 de Julho de 2013

público municipal neste domínio);³⁰¹ políticas integradas para o envelhecimento ativo e saudável dos seniores da cidade;³⁰² políticas para as famílias e agregados familiares.³⁰³ O setor ainda desenvolveu atividades para os comportamentos de risco, as pessoas sem abrigo, a saúde, as pessoas com deficiência, o voluntariado, os direitos da criança, a economia social e empreendedorismo, os equipamentos sociais municipais, a igualdade de género.³⁰⁴ As políticas para os/as migrantes foram abordadas no âmbito das iniciativas para a interculturalidade, nomeadamente, o Fórum Municipal da Interculturalidade (espaço de debate, reflexão e participação cívica que se realiza para a promoção do diálogo em torno da imigração, diversidade e interculturalidade), o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC, do qual falarei mais à frente) e o Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes (onde a CML, no sentido de aperfeiçoar os procedimentos e mecanismos do acolhimento dos/as imigrantes, disponibiliza um serviço de apoio ao/a imigrante, que inclui apoio jurídico gratuito às pessoas imigrantes que residem ou trabalham na cidade de Lisboa). Finalmente, a CML participava da Rede Social de Lisboa, da Rede Portuguesa de Cidades Saudáveis e da Rede Europeia de Cidades para Políticas Locais de Integração de Imigrantes – CLIP. Existe também um sistema de Conselhos Municipais que são estruturas consultivas do município que integram associações, representantes das comunidades e outras organizações representativas para promover a participação ativa dos/as residentes na vida da Cidade. Para além do CMIC, Lisboa conta com o Conselho Municipal da Habitação, o Conselho Municipal para a Inclusão da Pessoa com Deficiência – CMIPD, o Conselho Municipal da Juventude, o Conselho Municipal do Desporto, o Conselho Municipal de Educação.

³⁰¹ De acordo com o estabelecido no Regulamento de Atribuição de Apoios pelo Município de Lisboa (RAAML), publicado no 7.º suplemento ao Boletim Municipal n.º 771, de 27 de Novembro de 2008. Segundo a CML, a atribuição destes apoios visa promover o desenvolvimento de projetos ou atividades concretas nas áreas das famílias, idosos/as, deficiência, dependências, sem abrigo, entre outras.

³⁰² “Programa Municipal Ajuda Lisboa”, “Operação SOS”, “Guia de Lisboa para a Idade Maior”, “Voluntariado Sénior”, “Programa Praia Campo Sénior”, “Serviço de Teleassistência”.

³⁰³ Com os programas “Praia Campo Infância”, a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens – CPCJ, o “Mês da Prevenção dos Maus-tratos na Infância”, o “Programa Direito à Alimentação”, o “Fundo de Emergência Social de Lisboa” – IPSS e entidades equiparadas e o Fundo de Emergência Social de Lisboa.

³⁰⁴ O setor ainda promovia o Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa – OLCP e participava em Observatórios sociais nacionais (Observatório Nacional da Violência e Género; Observatório da Imigração; Observatório das Desigualdades Sociais, Observatório das Famílias e das Políticas de Família, Observatório Português dos Sistemas de Saúde, Observatório Nacional de Saúde).

Perfil do Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC)

Segundo informações obtidas³⁰⁵ junto do Secretariado Técnico do CMIC [Entrevista 10], *o Município de Lisboa foi pioneiro, ao criar, em 1993, o Conselho Municipal das Comunidades Imigrantes e das Minorias Étnicas (CMCIME), tendo como objetivo “garantir a participação das comunidades imigrantes e das minorias étnicas nas políticas que se dirigem à sua integração na sociedade”. Constituiu-se, assim, como um instrumento de reforço das políticas de integração dos imigrantes, [...] de forma a suprimir fenómenos de discriminação, racismo e xenofobia.*³⁰⁶

*A participação dos membros e observadores nas atividades do Conselho Municipal não implicou um subsídio da CML. A exceção foi em 2010, para a participação na Festa da Interculturalidade, em que foi dado um apoio financeiro (através do Regulamento de Atribuição de Apoios pelo Município de Lisboa - RAAML) às associações que apresentaram atuações em palco, para poderem cobrir as despesas inerentes a essa participação.*³⁰⁷

O CMIC, ao longo da sua existência de duas décadas, promoveu numerosas alterações à sua própria designação, bem como às normas substantivas do seu regulamento

³⁰⁵ Recordo quanto escrito no capítulo 5 acerca da reprodução de amplos trechos em itálico, transcritos e/ou traduzidos com objetivo de substituir a narração mediada do investigador pelo testemunho direto dos/as entrevistados/as. Para o efeito, a partir deste momento e nos capítulos 8, 10 e 11, as descrições dos contextos estudados resultarão em boa medida das palavras dos/as testemunhos/as que serão reportadas em itálico. A sistematização dos trechos, no entanto, garantirá que a sequência descritiva seja coerente com os focos da investigação.

³⁰⁶ Durante o período decorrido entre 1994 e 2001, o Conselho Municipal desenvolveu diversas atividades e projetos, destacando-se: 1994 – Colóquio “Minorias Étnicas – A Participação na Vida da Cidade” (existem Atas publicadas); 1995 – Estudo sobre a “integração” das crianças nas escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico; Colóquio “Diferentes entre Iguais?”; Conferência “Um Diálogo Europa-África/As potencialidades Económicas do Continente Africano”; 1996 – Filme documentário “Lisboa Africana”, realizado por Ariel de Bigault, com a colaboração de José Eduardo Agualusa; realização do concurso de design “Lisboa Espaço para todas as Culturas”, para edição de cartaz; apoio ao processo de Regularização Extraordinária dos imigrantes; 1997 – Projeto Local Integration Partnership Action – LIA, enquadrado no Movimento Eurocidades, teve a duração de 3 anos; teve como parceiros ao nível transnacional, as cidades de Barcelona, Bolonha, Bradford, Madrid, Palermo e Roterdão, e como parceiros locais os membros do Conselho Municipal, com os objetivos principais de assegurar a realização do recenseamento eleitoral de imigrantes, em colaboração com a Associação Caboverdiana e a Casa do Brasil de Lisboa; formação; conceção e produção de materiais para exposições itinerantes, no âmbito da interculturalidade; 2000 - “Changing the Culture of the Organisation”, enquadrado nos Quartiers en Crise; teve como principal objectivo a identificação e troca de boas práticas na prevenção e combate à discriminação, criando linhas de orientação comuns entre as várias cidades parceiras (Anderlecht, Arhus, Nápoles, Sarcelles, Sheffield, Haia e Turim); foram parceiros locais as associações membro do Conselho Municipal.

³⁰⁷ Segundo os entrevistados, a Metodologia das Atividades adota o princípio da corresponsabilidade e partilha de tarefas, a partir da criação de Grupos de Trabalho, responsáveis por conceber, organizar e implementar toda a iniciativa.

geral. De acordo com o Secretariado Técnico, a razão para tal reside no cenário de *constante mutação e evolução das sociedades, onde as fronteiras são cada vez mais ténues, com a adesão de novos Estados-Membros à União Europeia, que apresenta novos desafios, relacionados com as diferentes nacionalidades, influências étnicas, religiosas e culturais e suas distintas manifestações, constituindo, simultaneamente, oportunidades de novas abordagens, por parte dos governos e da sociedade civil.* Segundo o Secretariado, existe um *compromisso assumido pelo Município de Lisboa em valorizar a diversidade cultural, promover o diálogo intercultural e contribuir para tornar Lisboa uma cidade mais inclusiva, geradora de oportunidades para todas e todos.*

O Ano Europeu do Diálogo Intercultural (AEDI), em 2008, foi um ano de intensa mobilização e *implicou a participação ativa das associações, desde a conceção, inventariação de recursos, até à implementação e avaliação. As iniciativas realizadas atingiram mais de duas mil pessoas.*³⁰⁸

*Em reunião de 30 de Abril de 2009, presidida pela Vereadora Ana Sara Brito, foram eleitos, por voto secreto, os membros do Conselho Municipal, na sequência do novo Regulamento Geral, aprovado na altura. O CMIC passa assim a ser composto por 17 associações, com direito de voto, que representam as comunidades estrangeiras em Lisboa,*³⁰⁹ *e por 14 entidades com participação a título de observadoras.*³¹⁰ *O CMIC ainda tem um Secretariado Técnico permanente, afeto ao Departamento de Desenvolvimento*

³⁰⁸ Entre estas, destacam-se: o Ciclo de Debates Lisboa Sem Fronteiras – Promoção de “espaços e tempos de reflexão”, partilha de experiências e de estratégias na abordagem a problemas, expectativas e motivações, no âmbito do qual se realizaram três debates: “Lisboa a Olho Nu” (10 de Maio); “Culturas do Meu Bairro” (17 de Maio); “O que nos Une”, (21 de Junho); o espaço Lisboa Intercultural (4 e 5 de Outubro, Rua Augusta e Terreiro do Paço) - Teve como objetivo aglutinar e dar voz às manifestações culturais da Cidade, com 18 associações participantes; o festival DiversArte do Mundo (22 de Novembro, Fórum Lisboa) - Esta iniciativa caracterizou-se por ter um programa rico e diversificado, dirigido a diferentes públicos (workshops temáticos, mostra de artesanato, mostra gastronómica, teatro, música, cinema, exposições e dança), com 12 associações participantes.

³⁰⁹ Associação dos Ucrânianos em Portugal, ACAJUCI – Associação Cristã de Apoio à Juventude Cigana, APARATI – Associação para Timorenses, Associação Caboverdiana de Lisboa, Associação dos Amigos da Mulher Angolana, Associação dos Amigos do Príncipe, Associação Guineense de Solidariedade Social, Mulher Migrante – Associação de Estudo, Cooperação e Solidariedade, Casa de Moçambique, Casa do Brasil de Lisboa, Comunidade Islâmica de Lisboa, Comunidade Israelita de Lisboa, Instituto de Cooperação e Desenvolvimento Internacional, Movimento SOS Racismo, Obra Católica Portuguesa de Migrações, Serviço Jesuíta aos Refugiados, Solidariedade Imigrante – Associação para a Defesa dos Direitos dos Imigrantes.

³¹⁰ Associação da Comunidade de S. Tomé e Príncipe em Portugal, Associação Olho Vivo, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, Centro Padre Alves Correia, Comunidade Hindu de Portugal, Comunidade Muçulmana Ismaili, Congregação das Irmãs do Bom Pastor, Conselho Português para os Refugiados, Fundação Aga Khan (Projecto K’Cidade), Morabeza - Associação para a Cooperação e Desenvolvimento, Obra Católica Portuguesa de Migrações, Organização Internacional das Migrações, Secretariado Diocesano de Lisboa da Obra Nacional e Pastoral dos Ciganos.

*Social da CML, com dois técnicos (Relações Internacionais e Psicologia).*³¹¹ Naquele ano, o CMIC realizou o *Fórum pela Cidadania e Justiça Social para Tod@s (dias 11 e 12 de Julho, no Fórum Lisboa), organizado pelo movimento associativo, com o apoio do Conselho Municipal; o Fórum Municipal da Interculturalidade, “Promoção do Diálogo Intercultural – Experiências Educativas” (dia 16 de Julho, no Auditório do Centro de Informação Urbana de Lisboa), organizado em parceria com algumas das associações membros e observadores que compõem o CMIC; os Jogos da Interculturalidade e Cidadania (dias 18 e 19 de Julho, no Complexo Desportivo do Alto do Lumiar), com atividades desportivas e Mostra Cultural (espaço destinado à manifestação e expressão cultural das comunidades e associações).*³¹²

Em 2010, o CMIC realizou o *Ciclo de Cinema “Lisboa com Diferentes Olhares” (Filmes Ucranianos – de 29 a 31 de Março, no Cinema São Jorge) que contou com a participação de 300 pessoas; a Festa da Interculturalidade (realizada a 25 e 26 de Junho de 2010), com o objetivo de proporcionar um intercâmbio cultural e social na cidade de Lisboa, caracterizando-se pela realização de várias expressões culturais, nomeadamente mostras de Artesanato e Gastronomia e ainda diferentes manifestações artísticas tais como Música, Dança e Teatro, com uma programação diversificada; o Fórum Municipal da Interculturalidade, por ocasião do Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social e do Dia Internacional dos Direitos Humanos (10 de Dezembro). Na altura, foi acordado, em sede de Grupo de Trabalho, a realização do Fórum Municipal da Interculturalidade designado “Lisboa e a Destituição de Direitos dos Migrantes - Um Desafio Para Todos” (realizado em 11 de Março de 2011, na Sala do Arquivo dos Paços do Concelho).*

Durante o ano de 2011 o CMIC não reuniu.

Relativamente ao ano de 2012 realizou-se apenas uma reunião a 23 de Julho, onde foi apresentado o Plano de Desenvolvimento Social da Rede Social de Lisboa. Segundo o descrito na Ata da Reunião, a presidente, Ver. Helena Roseta “reforçou a importância da ligação do CMIC com a Rede Social de Lisboa, e o papel deste na proposta de desafios no

³¹¹ O Secretariado Técnico [...] funciona estabelecendo a ponte entre as associações e a CML, tendo o papel e a responsabilidade de diligenciar todos os procedimentos logísticos e administrativos e de articular toda a informação com as demais entidades/associações, assim como, quando solicitado, de elaborar documentos de caráter técnico de suporte e apoio ao funcionamento do Conselho Municipal.

³¹² Segundo o Secretariado Técnico, esta iniciativa contou com a participação de cerca de 200 atletas, com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos, constituídos em equipas culturalmente heterogéneas.

âmbito do diálogo intercultural”. Foi discutida uma nova proposta de alteração do Regulamento Geral do Conselho Municipal da Interculturalidade e a Cidadania. Neste sentido, o CMIC introduziu uma nova competência, para assegurar a coordenação com a Rede Social de Lisboa e criou um “grupo de trabalho para promover a dinamização do Conselho entre reuniões.”³¹³ Além disso, passou a ser composto por 31 membros e a sua periodicidade obrigatória de reunir passou de trimestral a semestral.³¹⁴ Nesta reunião aprovou-se ainda a realização do Fórum Municipal da Interculturalidade – FMINT para o mês de Dezembro daquele ano e foi designado o Dr. André Costa Jorge, do Serviço Jesuíta aos Refugiados, como representante para a Comissão de Acompanhamento da Equipa de Missão Lisboa Europa 2020.³¹⁵ Estas atividades realizadas em 2012 não haviam sido aprovadas num Plano de Ação, por não ter havido reunião no ano de 2011. Assim sendo, as únicas atividades do CMIC em 2012 foram *a reunião a 23 de Julho, e [...] o Fórum Municipal da Interculturalidade, que decorreu entre os dias 6 e 8 de Dezembro, no âmbito do Fórum da Rede Social de Lisboa. Este terceiro Fórum Municipal da Interculturalidade (FMINT), foi denominado “Diálogos da interculturalidade” e foi constituído por 3 debates em formato de mesa redonda, tendo por tema “Direitos Humanos em tempo de crise: Inclusão, participação cidadã e democracia participativa”, “Transformar a crise em oportunidade: A inclusão da Interculturalidade nas linhas orientadoras da missão Lisboa/Europa 2020” e “O contributo da Comunidade Imigrante: Empreendedorismo e atividades económicas”*. Ainda em 2012, foi prestada uma homenagem ao CMIC, no dia 18 de Dezembro, na Sessão Solene de Encerramento das Celebrações dos 50 anos da Fundação da Obra Católica Portuguesa de Migrações. Neste ato, um diploma e uma medalha foram entregues ao Dr. André Costa Jorge, enquanto Membro do Conselho.

Em 2013, o CMIC não desenvolveu nenhuma atividade, a não ser uma reunião no dia 8 de Julho de 2013, com a seguinte ordem de trabalhos: 1. Aprovação da ata da Reunião anterior; 2. Pertinência e continuidade do CMIC; 3. Estratégia Lisboa/Europa 2020 - Balanço da participação do CMIC; 4. Inquérito às associações de imigrantes.³¹⁶

³¹³ Alteração do Artigo 3º.

³¹⁴ Alteração da alínea b, do nº1, do Artigo 4º, e nº1, do Artigo 5º.

³¹⁵ Estas alterações foram posteriormente apreciadas e aprovadas em reunião da Câmara Municipal de Lisboa (Ata nº 16) em 29 de maio de 2013.

³¹⁶ Informações disponíveis no Portal da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/intervencao-social/interculturalidade/conselho-municipal-para-a-interculturalidade-e-a-cidadania-cmic>. Acesso realizado em 10 de janeiro de 2014.

Visões da migração internacional em Lisboa

Nesta segunda parte, apresento as entrevistas realizadas com os/as atores/atrizes locais em Lisboa, que foram construídas em torno de um único guião.³¹⁷ Assim sendo, reproduzo as respostas fornecidas, reagrupando-as em torno do contexto migratório nacional e local, das experiências específicas dos/as atores/atrizes locais (histórico das associações, atividades realizadas, equipas envolvidas, parcerias promovidas e sedes). Finalmente, apresento a caracterização do CMIC feita pelos/as entrevistados/as.

O contexto migratório lisboeta visto pelos membros do CMIC

Por trabalharem temas ligados à interculturalidade e à cidadania, os/as entrevistados/as focaram muitas vezes estes assuntos, mais do que nos outros casos, cruzando-os com temas correlacionados, como a concessão do voto, por exemplo. É o caso de um dos entrevistados, português: [membro de ONG – Entrevista 4] *a integração dos imigrantes? [...] Eu digo, toda a gente na sociedade portuguesa diz que o direito de voto tem que existir, até o PSD. Então, porque é que não existe? Percebes? [...] Agora, vão mudar a Constituição? Vão mudar o direito de voto? Porque é preciso acabar com essa história da Constituição para mudar o direito de voto. Vão mudá-lo? Não, nem sequer querem ouvir falar disso, percebes? Mas, os imigrantes estão cá a pagar os seus impostos. [...] Para isso servem, mas para o resto não. Ó pá, desculpa, mas qual é a maior representatividade de participação política se não o direito de voto? (...) Porque estamos numa sociedade eurocentrista, racista e xenófoba [...] Agora, não somos mais racistas ou menos racistas do que os outros? [...] Há racismo, há xenofobia. Sistemáticamente se provam, quase todos os dias temos exemplos disso, a imprensa é outro, o quarto poder. Como é que a imprensa trata as minorias étnicas em Portugal? E as nacionalidades? Como é que são tratadas? [...] A Lei [...] que pune os atos racistas tem 11 anos de vigência. Tu sabes quantos casos foram até ao fim, até às últimas consequências? Ou seja, condenação efetiva e pagamento da condenação? Não. Em 11 anos? Dois. [...] Há possibilidade de justiça? Há possibilidade de participação política? Não há. Há coisinhas... [...] No entanto, toda a gente sabe que a imigração dá lucro ao país. Centenas de milhões de euros, não é uns tostões. Centenas de milhões de euros e nem sequer entram*

³¹⁷ Ver Anexo VIII b.

com a formação, porque o imigrante, quando entra no mercado de trabalho, a sua educação e o seu crescimento foi feita no seu país, ou seja, o Estado senegalês pagou ao [fulano] até chegar aos 32 anos. Para viver, para comer, para dormir, para estudar, [...] portanto, aqui chegou e entrou. Isso nem sequer é contabilizado. [...] Eu creio que as políticas públicas são definidas [...] a partir [...] de uma orientação de topo [...] e depois aplicadas nesse processo [...] em que pode haver auscultação ou envolvimento. Dou um exemplo. Ninguém, nenhum partido, nenhum governo até hoje construiu uma política de imigração, de integração de imigrantes a partir da auscultação das organizações que trabalham no terreno com os imigrantes. O que é que acontece? Acontece que as políticas são definidas pelos decisores políticos, pelos políticos dos partidos [...] e depois o Estado faz a aplicação desta política pelos meios financeiros, pelos meios políticos que dispõe, pelas estruturas existentes. Eu creio que estive presente num dos maiores acontecimentos do trabalho para imigrantes em Portugal, [...] a construção do que é hoje o Alto Comissariado para a Imigração e quando foi a constituição dos canais, da rede, [...] houve um acerto da parte das políticas dos decisores políticos.

Sobre o processo histórico de construção das políticas migratória em Portugal, a partir de uma reflexão sobre o conceito de “integração”, um outro entrevistado, português, expressou-se da seguinte forma: [membro de ONG – Entrevista 9] *parte do Estado, da Academia, do pensamento, [fez uma] reflexão teórica sobre essas questões e depois os políticos têm uma visão. E no caso, [criaram] o Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas. Chamou-se minorias étnicas, digamos, num país onde nem sequer isto está consignado constitucionalmente, não existem minorias étnicas. Portanto, para ver como as coisas às vezes são até um bocadinho esquizofrénicas. Depois, inverteu-se isso e acabou-se com as minorias étnicas – eu também estava lá nessa altura – passou-se das minorias étnicas, porque se percebeu que minorias étnicas apontava mais para a multiculturalidade, para o multiculturalismo e não para a interculturalidade que seria o estágio à frente. [...] O estrangeiro aqui é mais um estatuto jurídico. [...] Portugal tem conseguido bons resultados em termos de integração e isto [...] é um processo que não tem passado necessariamente pela participação no sentido de baixo para cima, de decisão coletiva. A participação, os resultados têm saído apesar de não haver grande participação da sociedade civil, vamos dizer assim. [...] Tem acontecido que [...] nas linhas de orientação para a política de integração de imigrantes [...] parte dos governos não têm*

seguido uma política humanista e tem havido um consenso na Assembleia da República sobre essa matéria; [...] mesmo as últimas alterações à força, porque tivemos que nos integrar na diretiva do retorno, quer dizer, são imposições de fora, da União Europeia, dos nossos compromissos europeus. [...] Mas isso em Portugal não colheu. Não faz parte do nosso património como povo. Isso pode acontecer de forma subtil, pontual, racismo, exclusão e pode haver aspetos da vida prática, do quotidiano que não favoreçam uma boa integração dos imigrantes no acesso à saúde, no acesso à justiça. Mas isso é para todos. Há uma série de aspetos da vida social portuguesa que não promovem nem a integração, nem o desenvolvimento. Mas não creio que haja, isso não creio, uma predisposição para olhar para o outro como uma ameaça à partida. Há estereótipos? Há. Há aspetos, manifestações de um racismo subtil? Sim. Mas que isso não constitui um núcleo, digamos assim, filosófico, ideológico, não. Nem na sociedade portuguesa transversalmente, nem nas suas decisões políticas da esquerda ou da direita. Digamos assim, que somos todos muito soft nessa matéria.

Apesar da recente evolução restritiva, para outros dois entrevistados, brasileiros: [membros de ONG – Entrevistas 7 e 8], *a década de 2000 é uma década de evolução favorável da legislação, favorável de medidas [...] legislativas [...] O acordo Lula de 2003³¹⁸ [...] realmente significou um ponto de viragem em políticas públicas a nível da legislação, a nível da questão legalização, porque gerou, criou as condições ou gerou um precedente que deu uma legislação mais favorável. [...] [Em] 2007 gerou a Lei de Nacionalidade, também é uma luta antiga, muito melhor a Lei da Nacionalidade, mais progressista que a anterior. Portanto, a questão da legalização se não foi resolvida, houve avanços qualitativos e quantitativos reais e isso gerou, isso é bom, porque colocou mais a questão no que é mais importante, que é a integração, políticas de mais longo prazo. Como se pode perceber, a condição dos/as imigrantes brasileiros/as em Portugal, em função de acordos assinados bilateralmente com o Brasil, goza de um *status* especial. Por isso, o que mais preocupa os dois interlocutores não é a condição legal de entrada e permanência no país para os conacionais, e sim o acesso à habitação: *tem duas questões que eu vejo assim de partida. Habitação social é um problema massivo para os nacionais e para os estrangeiros [...]. Há um problema geral, digamos. Depois há um problema que**

³¹⁸ Trata-se do “Acordo luso-brasileiro sobre contratação recíproca de nacionais” celebrado em 11 de Julho de 2003 que proporcionou uma oportunidade de regularização ad hoc aos cidadãos brasileiros entrados em Portugal s até 11 de Julho de 2003, que na altura estivessem de posse de um contrato de trabalho.

pode estar relacionado com a habitação, mas que entra muito na questão da discriminação e o mercado aberto das pessoas que não conseguem alugar casa, não conseguem...que só conseguem alugar casas, arrendar casas a preços mais alto porque sabem que podem explorar, porque sabem que as pessoas têm muita dificuldade no acesso e sabem toda coleção de estereótipos que tem em torno dos brasileiros nesse caso e que jogam com isso para puxar os preços mais para cima. Isso é outro problema. [...] Há dificuldade em alugar, embora o mercado de aluguer tenha aumentado no país. Acho que a solução foi muito via mercado [...] não via políticas públicas. [...] No trato com as imobiliárias, no trato com os donos dos apartamentos [...] (principalmente a mulheres, que é maioria da população brasileira, 55% pelo menos da imigração) cresceu muito o número de mulheres solteiras, cresceu o número de estudantes que precisam às vezes, que vêm ficar aqui um ano ou dois anos e precisam alugar qualquer coisa. E há reclamação contínua, mas não há nenhuma reação do Estado a isso. [...] O meu ponto de vista é que a habitação social é um problema geral.

Por um outro entrevistado português: [membro de CMIC – Entrevista 3] *muitas vezes não se tem vontade de colocar o dedo na ferida. Mas qual é a ferida? [...] Os imigrantes têm que ser valorizados pelo que rendem por que eles pagam mais impostos daquilo que produzem. Os imigrantes, apesar de tudo conseguiram melhorar suas condições de vida, mas também deram a estabilidade ao sistema nacional de previdência social; portanto tem que haver um outro olhar que não é o olhar da tolerância e do paternalismo, mas é o olhar de respeito, somos cidadãos iguais, mesmos direitos e deveres.*

As experiências dos/as atores/atrizes locais

O histórico da presença territorial e o tipo de atividades realizadas pelos/as atores/atrizes lisboetas entrevistados/as refletem um quadro consolidado no tempo e articulado na qualificação da oferta de serviços especializados para os/as migrantes.

[Membro de ONG – Entrevista 6] *A Associação Caboverdeana é uma associação histórica, [...] sediada nesse edifício desde os finais dos anos 60, [...] tem um papel privilegiado [...] sendo a primeira associação de imigrantes em Lisboa. Nós centralizámos muito os nossos trabalhos aqui, [...] que é a Casa do Cidadão [...], em que qualquer cabo-verdiano se pode dirigir aqui e ter, no momento, as certidões emitidas pelo governo de*

Cabo Verde. E também temos o Gabinete Jurídico da Cidadania, onde apoiamos na legalização dos lusófonos, nesse caso, dos PALOP, dos cidadãos dos PALOP, o que extravasa a comunidade cabo-verdiana aqui em Portugal.

[Atuamos] numa primeira fase, a nível nacional, nos bairros sociais com políticas de alfabetização [...], mas com a proliferação das associações de imigrantes nesses bairros, então, a Associação Caboverdeana, hoje, faz parcerias com esses bairros e desenvolve um trabalho [...] como um centro centralizador de divulgação de cultura cabo-verdiana, através da gastronomia, da música, da exposição permanente, lançamentos de livros [...]. Repare, a Associação Caboverdeana é uma referência por muitas razões, uma das quais foi eleita, nesta casa, a [...] doutora Celeste Correia [...] que esteve três mandatos e no último mandato foi vice-presidente da Assembleia da República. [...] Aqui, temos uma política que é estar presente nos círculos da tomada de decisão, aqui em Portugal. Nós [...] estamos no Conselho Intermunicipal, aqui em Lisboa, estamos representados na COCAI, a doutora Felismina está na COCAI, temos uma parceria com o ACIDI, temos uma parceria com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, aqui em Lisboa, devido ao Gabinete da Cidadania, temos uma parceria com a Câmara Municipal de Lisboa e temos uma parceria com muitas associações cabo-verdianas espalhadas aqui em Portugal. E também com outras instituições privadas, [...] mas, também, repare: é muito importante políticas de emigração e parceria com o governo do país de origem, Cabo Verde. Há intervenções feitas nos bairros ou realiza nos bairros de Lisboa atividades específicas? Nós temos um projeto que chama-se... “Um dia mais à frente na comunidade”, onde a Associação Caboverdeana sai do gabinete e vai aos bairros sociais. Por exemplo, um caso em concreto, fomos ao Bairro da Terra oferecer um carrinho de rodas, fazer um levantamento das necessidades locais, o caso das pessoas que estão sem documentos, que estão desempregados. E conseguimos legalizar algumas pessoas. O Bairro da Terra é na Costa de Caparica. Acompanhámos, de acordo com as nossas capacidades, por exemplo, todo o processo do Bairro de Santa Filomena, em que as pessoas estavam a ser desalojadas [...]. Fizemos uma ponte com a Embaixada de Cabo Verde e fomos lá escutar e ouvir as pessoas, porque aquilo são políticas de fundo, entre governos, não é verdade, entre câmaras, governos, em que a Associação mostra presença, infelizmente, sem ter grandes repercussões. [...] Aí está a tal... parceria local. Há uma associação no Bairro de

*Santa Filomena que acompanhou todo esse processo, a Associação Caboverdeana acha que devia acompanhar através da associação do Bairro de Santa Filomena.*³¹⁹

[Membro de ONG – Entrevista 9] *Somos uma obra da Companhia de Jesus, por sua vez Jesuítas [...], mas concretamente o Serviço Jesuíta aos Refugiados [JRS – no acrónimo inglês] [...] nasceu há 20 anos em Portugal, nascemos ali no Lumiar [...] com uma estrutura muito pequena. Depois quando houve o boom da imigração em Portugal, em princípios dos anos 90, o JRS começou a fazer atendimento às pessoas. O JRS tem como missão "acompanhar, servir e defender". Tem especificamente refugiados em primeiro lugar, depois deslocados, imigrantes em geral, pessoas que estejam fora do seu país de origem e que estejam numa situação de vulnerabilidade. [...] E foi esse trabalho que nós começamos a fazer sobretudo na vertente jurídica de dar acompanhamento legal, regularizar as pessoas no país, apoio social, também há algum apoio médico com voluntários. Tivemos na altura voluntários.*

Apoios na integração: esses são os serviços que nós pouco a pouco fomos desenvolvendo. [...] O emprego e a integração profissional [...] é a maior das nossas [...] procura[s]. Porque justamente os imigrantes sabem que a primeira preocupação [...] é ganhar a sua subsistência e enviar dinheiro para a família e isso passa por encontrar trabalho. Até muitas vezes antes da legalização, antes as pessoas precisam de dinheiro para ganhar a vida, precisam de se sustentar e isso tem que ser feito rapidamente. Os processos muitas vezes de regularização são mais lentos e até no caso português muitas vezes é o contrato de trabalho que permite a regularização, como sabe, e portanto as pessoas tendo entrado ilegalmente a Portugal, a legislação atual podendo fazer descontos, tendo um contrato de trabalho, fazendo descontos, podem regularizar pagando coimas por isso, e depois podem regularizar a sua situação e ficam aí legais. Na cabeça dos imigrantes é evidente e bem que a primeira coisa é trabalho. E isso foi uma das especializações que nós desenvolvemos foi um serviço que apoia os imigrantes a encontrar trabalho, e não só a encontrar como a manter esse trabalho. Depois também ajudar os imigrantes e os refugiados a adaptar as suas competências para as necessidades de trabalho. Temos sempre um conjunto de formações nesse sentido, portanto ajudar as pessoas a encontrar trabalho. Por exemplo, uma formação chamada "Casa em ordem"

³¹⁹ Foi nesta oportunidade, em Janeiro de 2013, que aprofundi o conhecimento acerca dos processos de desalojamento que estavam a ocorrer em Santa Filomena, sobre os quais havia ouvido falar em observação direta realizada na Amadora em Outubro de 2012.

que ajuda as mulheres [...]: na área de emprego e formação profissional, cerca de 60-70% são mulheres. No contexto atual ainda é mais acentuado, porque todas as áreas em que os homens encontravam trabalho estão paradas, que é a construção civil sobretudo. O que quer dizer que serviços domésticos, apoio a idosos, apoio a crianças, tudo isso acabam por ser as áreas que são normalmente destinadas a mulheres, de maneira que temos tido mais procura e temos tido mais utentes que são do género feminino.

Na sede da JRS posso observar uma estrutura muito bem organizada, com muitas pessoas na fila do atendimento. Pergunto, assim, quem são as pessoas que trabalham aí, se são todos empregados ou se há voluntários também: em todos os gabinetes há pelo menos um voluntário. A equipa tem cerca de 20 pessoas. Todos portugueses? A minha diretora financeira, que é a pessoa que tem uma das mais altas responsabilidades do JRS, ela própria é imigrante, já é portuguesa, é ucraniana de nacionalidade, foi acompanhada por nós, nós inclusivamente arranjamos emprego para ela e para o marido alguns anos atrás [...]. Há outros imigrantes: [...] a verdade nós temos vinte: são os técnicos que estão aqui em permanência, entre os quais se inclui esta imigrante [...] porque estão nos espaços dos técnicos sociais, técnico judicial, apoio psicológico, portanto digamos, são outros tipos de competências. [...] E depois temos mais cerca de 35 mediadores socioculturais no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e no Alto Comissariado [...] aí nós temos cerca de metade dessas pessoas são imigrantes. Metade delas são nosso ex-utentes. [...] Temos gente de Leste, africanos, sobretudo guineenses, ucranianos e russos. [...] Em 2008 tivemos 8000 atendimentos, cerca de 4000 pessoas. [...] Esse é o atendimento do gabinete. Temos o gabinete social, temos um projeto de rua, um projeto que visita as pessoas que estão na rua, temos um centro de acolhimento para imigrantes sem-abrigo. Temos um centro de detenção para imigrantes irregulares que na nossa secção de SEF. [...] Mas não estamos lá em permanência, nós damos o apoio às pessoas que estão detidas para afastamento, para expulsão no centro de detenção. É uma prisão. As pessoas não podem sair dali. Aquilo é do Ministério da Administração Interna e é gerido pelo SEF. Nós estamos lá num protocolo que envolve também a Organização Internacional das Migrações e estamos lá para garantir ou para apoiar as pessoas que estão detidas, enfim, salvaguardar a sua saúde mental, ajudá-las a encontrar familiares, a contactar os familiares que estão na origem para apoiar, todo o acompanhamento, desde ir comprar tabaco, coisas muito simples como esta até falar com elas, desenvolver atividades enquanto as pessoas lá estão

todos os dias para não ficarem do ponto de vista da saúde mental, ou pelo menos para não estarem fragilizados.

O JRS pode contar com uma sólida arquitetura de parcerias: a parceria é fundamental para conseguirmos alcançar os objetivos comuns, por exemplo neste projeto integração de apoio à formação é com a Câmara Municipal. É um projeto que é apoiado com a Câmara Municipal em cerca de 30% e depois temos outros parceiros e voluntários que colaboram connosco a complementar o restante. No Centro Pedro Arrupe [...] cerca de 70% do apoio financeiro para a manutenção do espaço vem da Segurança Social, mas depois temos outros parceiros [...], como por exemplo [...] uma empresa de restauração e de catering que acolhe algumas pessoas para formação profissional. Temos um parceiro muito importante, neste momento não temos tido projetos em conjunto, tivemos projetos com a Caixa Geral de Depósitos. Temos um parceiro que nos ajudou muito num projeto de integração profissional de imigrantes qualificados, nomeadamente médicos imigrantes [...], portanto a Fundação Calouste Gulbenkian é um dos nossos parceiros mais antigos, se bem que nesse momento não temos nenhum projeto a decorrer com eles. [...] A Santa Casa, sendo a entidade que substitui a Segurança Social em Lisboa, é um parceiro, digamos assim, institucional mas não temos nenhum projeto em parceria neste momento. [...] São todos os parceiros institucionais, nacionais, sejam locais como a Câmara Municipal de Lisboa, sejam a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, ou parceiros estruturantes como a Segurança Social, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Alto Comissariado, que nos permitem manter algumas atividades fundamentais. Quer dizer, nós, se não tivéssemos o apoio da Segurança Social neste centro, dificilmente mantínhamos esse centro com este nível de atendimento, porque a Segurança Social, graças a uma parceira, a um protocolo, permite que tenhamos eletricidade, que tenhamos um funcionamento. Este edifício é um edifício camarário da GEBALIS, penso eu. Nós pagamos uma renda, é uma renda económica dado o serviço que nós prestamos. E saímos do Lumiar para aqui sem perda, antes pelo contrário, aumentamos o número de utentes. Agora nós não servimos exclusivamente a população do bairro. Vem ter connosco gente de Loures, Odivelas, de Lisboa, de Almada, do outro lado do rio.

Diferente, em termos de parcerias e de apoios institucionais, é a situação que encontrei numa outra associação, a Solidariedade Imigrante, sediada no centro de Lisboa. Não obstante, a situação não impede a realização de muitos serviços de apoio aos/às

imigrantes: [membro de ONG – Entrevista 3] *a Associação não é de uma comunidade específica por que o conceito de comunidade para nós tá ultrapassado: com a globalização, não tem o valor que querem dar. Neste momento, estão a seguir um caminho um pouco atrasado. Nós trabalhamos com várias comunidades, 97 nacionalidades: do Afeganistão, da Palestina, de Angola, da Guiné... Esta associação possui mais imigrantes por comunidade que as associações nacionais.*

A Associação nasceu em Junho de 2001, éramos pouco menos de 100. [...] começámos a trabalhar nesta linha da pressão, dos imigrantes serem os principais protagonistas da luta pelos seus direitos e quebrando preconceitos, quebrando estigmas, quebrando com o paternalismo desta política da caridadezinha. Acabar com a caridade, incutindo a participação, na luta pelo ativismo social, porque nós temos também que lutar pelas nossas coisas. Crescemos muito. Muito mesmo: os primeiros dois anos crescemos muito, tal que tivemos que sair da sala paroquial da igreja dos Anjos em Queluz e criarmos uma outra Associação maior para dar continuidade a estas dinâmicas de luta pelos direitos iguais. Porque não devemos ficar de cabeça baixa e a aceitar tudo isso, porque somos capazes de criar vitórias e construir caminhos, por uma nova forma de associativismo de ativismo, com autonomia financeira, com uma nossa própria visão de identidade (se é que ela existe), para ter um caminho próprio que seja diferente daquele que era percorrido pelo associativismo geral. Ou seja queremos um associativismo que seja independente do ponto de vista financeiro e político e onde os próprios imigrantes tenham um papel de intervenção, de pressão, de luta, de sair para a rua, de exigir, reivindicar, de propor.

Em 1999 [...] já era a maior associação de imigrantes em Portugal. Em 2008 só em agosto associámos 525. Saímos nas manifestações de 25 de Abril e 1º de Maio: somos nós que puxamos a carruagem da luta do ativismo de imigrantes em Portugal, nós influenciámos as políticas de imigração com propostas e com participação; já pedimos reuniões aos grupos parlamentares, fizemos propostas não somente no conselho consultivo mas também junto ao poder político, lemos as propostas no fim das manifestações pusemos à consideração de milhares de pessoas nas manifestações. As manifestações não foram só caminhadas, marchas, mas foram também para discutir propostas e para levar essa discussão ao gabinete do primeiro-ministro. Ativamos dinâmicas, influenciámos de

certa forma a opinião pública junto a um papel muito ativo dos mass media que foram divulgando o trabalho e as ações da nossa associação.

A associação tem 22.500 associados, média de mais de 100 associados por mês, [...] uma associação que mesmo em situações como esta continua associando muita gente. Uma associação que cresce mais de qualquer sindicato em Portugal, é objeto de estudo: por quê que esta associação cresce tanto e não tem a estrutura do CLAIS, CNAIS, poder político ou de outras associações, com advogados e gabinetes jurídicos? Porque aqui acreditamos nas pessoas, dizemos às pessoas que “nós somos capazes!”, e que “se nós quisermos mudamos!”, que “vamos pra rua e conseguimos fazer pressão para mudar as coisas!”. Há 10 anos esta é a associação que puxa a carruagem das associações de imigrantes na cidade. Se tivesse mais de associações que fizessem este trabalho haveria muito mais de milhares de pessoas de imigrantes na rua. [...] Há 15 dias realizou-se no Mercado da Ribeira o festival Imigrarte onde [es]tiveram mais de 30 associações de emigrantes, onde [es]tiveram mais de 250 artistas imigrantes que vieram dos bairros que normalmente não têm voz. Isso algumas vezes é capa de revista do ACIDI? Esta revista [mostra-me o Boletim Informativo nº 94 do ACIDI (Novembro 2012) “Os Imigrantes e as Artes”] fala do mesmo tema, mas feito pelo poder. Do festival deram uma na televisão mas nunca vai ser capa da revista porquê o festival alternativo, é um festival da opinião que valoriza as pessoas que transportam a cultura e que não faz folclore. Isto [a revista] é para dizer que tem um diálogo intercultural o que na realidade não temos [...] Eles conseguem fazer com que os imigrantes vão para os milhares para a rua dizendo que não estão de acordo com estas políticas? Não conseguem, mas nós conseguimos. Esta associação é o único exemplo em Portugal que demonstra como os imigrantes podem fazer o requerimento para solicitar a residência sozinho sem precisar de advogado. Aqui não há advogado nesta associação. Por isso crescemos todos os dias. Enquanto o quê nos serviços oferecidos pelo estado, pelos gabinetes fechados, jurídicos (por que é um crime não ter documentos) se considera que os imigrantes não são capazes de fazer não são capazes de exercer essa cidadania. Muitas das associações de imigrantes vão atrás. Nós os colocamos a exercer sua própria cidadania. [...] Aqui as pessoas se capacitam: aquele senhor é chinês e aquele é guineense [indica duas pessoas na sala de recepção onde se realiza a entrevista]: estão a fazer o processo de regularização juntos. Assim muitas pessoas têm resultados extraordinários.

A partir do atendimento as pessoas são convidadas para participar de outras atividades associativas. *Os pedidos são feitos aqui no atendimento: perguntamos às pessoas o que elas querem, se querem participar de algum grupo. Por exemplo temos um grupo sobre habitação, na resistência às demolições, que estão a acontecer em alguns bairros precários onde vivem imigrantes e portugueses; temos o grupo da interculturalidade e a cidadania, atividades para o final de semana. [...] Nós não queremos fazer atividades mega, queremos apenas que as pessoas se sintam bem. Temos um grupo de comunicação e imagem que produz um jornal que está na página da associação do site. [...] Essas dinâmicas são construídas pelos próprios imigrantes. [...] Temos o grupo do GAMI – Grupo de Apoio à Mulher Imigrante. Este grupo teve o apoio do ACIDI que pagou a impressão mas a conceção é nossa. Esse GAMI é em parceria com o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE). Este projeto nasceu a partir de um grupo de mulheres do trabalho doméstico, depois o grupo teve sustentabilidade e avançou e somente depois que a CML nos apoiou neste GAMI, mas tem que sublinhar a sustentabilidade. O GAMI hoje continua sem apoio, somente sustentado pela nossa associação. Hoje fazemos o atendimento três vezes por semana graças ao Grupo do Trabalho doméstico: imigrantes que vêm, se filiam, recebem o atendimento e muitas vezes se tornam voluntários. 90% das pessoas que vêm se filiam, depois são chamadas para eventos. Ademais tem voluntários do serviço voluntário europeu, do Programa Leonardo da Vinci, do Erasmus, mas não no atendimento. No atendimento são os próprios imigrantes que passaram por situações idênticas a fazer o trabalho para que os imigrantes que nos procurem façam parte da solução do problema, que não sejam meros assistentes, ou seja, que participem da solução do problema.*

As diferenças com a JRS não acabam por aqui: *aqui nós pagamos 600 € de aluguel, não temos espaço suficiente. A maior associação de imigrante de Portugal, uma das maiores da Europa, que andou pelos fóruns sociais mundo afora a trocar experiências, [...] nós que temos nessa diversidade esse cosmopolitismo todo, essa associação não deveria receber um olhar diferente por parte da Câmara? O Presidente da Câmara poderia dizer assim: “nós de Lisboa temos a obrigação de dar melhores condições para esta associação trabalhar mais à vontade“, não no gueto como eles costumam fazer com as associações que são mandadas para a periferia ... Porque não*

fazem isso? Porque nós somos críticos, queremos ser independentes não aceitamos ser comprados por ninguém.

Uma quarta associação, a SOS Racismo, não trata apenas de assuntos de imigração e é a única que não fornece serviços especializados entre aquelas que visitei. Conversei com um dos seus porta-vozes, português: [membro de ONG – Entrevista 4] [Na biblioteca da Associação] *tem centenas de dossiers [...] sobre a atividade da Associação [...]. Estão lá os dossiers todos, está tudo organizado, podes ver: ^[320] [...] nós temos dossiers de extrema-direita, [...] do que acontece nos países, das próprias associações...às vezes, temos mais papéis das associações do que as próprias associações, estás a perceber?* [Durante o resto do ano] *[...] temos uma série de debates, [...] houve uma reunião há bem pouco tempo sobre a saída ou não saída da Rede Antirracista Europeia [...]. Porque aquilo é uma merda também, não se conseguiu dar grande volta àquilo. Aquilo é mais a forma da Comissão Europeia controlar o movimento associativo europeu e antes que mijasse fora do penico, deixa controlar, está aqui, tem uma rede... eles estão sempre a falar de 700 associações, uma treta, que eu também conheço, porque vou...Porque também há SOS Racismo em Itália, em França...Sim, mas são todos diferentes, não tem nada a ver, [...] absolutamente nada. E, portanto, nós reunimos assim. Alguém precisa de uma reunião, porque há este assunto ou aquela coisa ou aquela problemática ou aquela posição mais importante para tomar e tal e a gente reúne. Manda-se um mail e reúne-se, acabou. Percebes? Faz-se telefonemas, para garantir que haja um número mínimo, pá...*

O caráter desta organização é mais informal: *nós não temos funcionários. Há migrantes que participam? [...] Sim, existem migrantes que são sócios e a participação é... primeiro, nós não temos presidente, [...] coordenador [ou] porta-voz. [...] Qualquer pessoa pode falar em nome do SOS, desde que saiba do que está a falar. O único critério é saber do que está a falar. Nós nem sequer temos reuniões de direção [...], mas reuniões do coletivo. Mandamos o site para os sócios todos. Quem quiser ir, vai [...] seja ou não seja da direção. Claro que temos atas e... claro que fazemos reuniões. Nós temos, todos os anos, uma formação [...] Que é fora de Lisboa, na Tocha.*

³²⁰ Efetivamente estive em seguida na sede da SOS Racismo em Lisboa, para consultar o Dossiê sobre os desalojamentos no Bairro Santa Filomena na Amadora. A partir deste trabalho contactei com algumas pessoas do Bairro para realizar algumas entrevistas. As entrevistas realizadas em Santa Filomena são reportadas no próximo capítulo.

Ao interlocutor interessa evidenciar como, em relação ao tema das parcerias, a associação é chamada para fornecer informações e avaliações a organismos sediados em Bruxelas. Estes solicitam-nas, com o objetivo de posteriormente reformular as políticas comunitárias que realizam, de acordo com as orientações oriundas dos/as atores/atrizes locais. São as chamadas *auscultações*: *temos parcerias com o ACIDI, com as outras estruturas e tudo, a nível nacional e com toda a gente e tal. Portanto, várias vezes vamos a Estrasburgo, a Bruxelas, fazer reuniões ou participar nos relatórios que eles fazem sobre Portugal. Mas aqui, estas auscultações são uma treta e pronto. Porque, em Portugal nunca aconteceu serem auscultados? Não. E nem sequer, depois, para avaliar uma intervenção do ator público? Não, avaliar, então, não [...] Nós somos mais ouvidos a nível internacional. Por exemplo, nos relatórios que são feitos pela ECRI.^[321] O Departamento de Estado americano, que faz aqueles relatórios sobre Direitos Humanos, duas vezes já nos ouviu para dois relatórios internacionais, dois relatórios daqueles em que eles dizem os países que são racistas e que não são... [...] Eles [os portugueses] não, porque eles é que são os que fazem. Mas, até esse relatório nós já fomos duas vezes. Sobre a comunidade cigana, já fui algumas vezes a Estrasburgo ou eles vieram cá. Ainda agora, há um mês, a ECRI esteve aqui a fazer um relatório que é de cinco em cinco anos sobre cada país da Europa e nós começámos por ir a uma reunião, o segundo organizámos e o terceiro já foi o ACIDI que organizou.*

O CMIC visto pelos seus membros

Algumas entrevistas foram realizadas ao longo do FMINT 2012 que aconteceu dentro do evento geral do Fórum da Rede Social de Lisboa (FRSL). Por esta razão, alguns entrevistados falaram desta experiência, bem como da participação no CMIC, e da sua atuação enquanto indivíduos ou membros de associações. É o caso deste entrevistado, português, ao qual pergunto se há participação dos/as migrantes na realização de políticas públicas? [membro de CMIC – Entrevista 4] *Na realização de políticas públicas, não há, não. Não participam na discussão. Há gente que tem a sorte de poder participar, percebes? Mas, não é real, não é real. As Redes Sociais funcionam, umas, outras não, percebes? E as comissões, quer o ACIDI, quer a Comissão para a Igualdade, quer dizer,*

³²¹ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).

participam nessas discussões, aí participam, mas são coisas completamente...para já, consultivas e completamente sem sentido. Como te disse, houve agora a discussão dos Planos Nacionais Para a Integração de Imigrantes e da Estratégia Nacional para a Comunidade Cigana. Quer dizer, “houve”...eles apresentaram, a gente discutiu. Há alguma coisa que a gente tenha discutido que não esteja lá plasmado? Népia. Zero.

A visão deste entrevistado sobre o CMIC é bastante pessimista: *sim, [reunimos] há três ou quatro semanas, nos últimos dois anos... três anos. Antes, reunia mais, porque havia gente que estava mais séria à frente...Havia um deputado... um vereador que levou para a frente, havia gente do gabinete que se mexia. Passou para o António Costa, nunca mais reuniu a não ser no dia em que o António Costa se foi apresentar numa reunião, que foi há três anos. E reuniu agora [...] com a Helena Roseta. Entretanto passou para a Helena Roseta, soubemos tudo isto. E agora diz-me, depois disso, népia. Percebes? E antes disso, [...] estive cinco ou seis anos sem funcionar e depois estive mais dois anos a funcionar e depois estive mais seis ou sete anos sem funcionar, pá, desculpa...[...] Eu não me preocupo muito com isso, percebes? Porque, infelizmente, como aquilo é de fachada...[...] Aliás, é muito engraçado, porque isso só reuniu enquanto o Conselho pôde reunir com todas as associações sem eleição, sem haver um número fixado. Eu bati-me para que nunca houvesse número fechado. Tornou a haver na última. [...] Não me preocupa absolutamente nada, porque, infelizmente, isto é tudo assim. Estás a ver? É tudo fingido. É tudo para dizer que há. [...] Se o CMIC é falso, quem é que discute em Lisboa, área metropolitana, as políticas para integração ou para o diálogo intercultural? O ACIDI? Exato. E as fundações, Gulbenkian, Aga Khan, etc.? Mas isso é dinheiro a mexer, não é mais nada. [...] Fazem umas coisas, porque têm dinheiro. Fazem os prémios e não sei o quê, mas, realmente, o que é que fazem? Chamam o Alain Touraine para fazer um debate. E o que é que isso quer dizer?*

A opinião de outro entrevistado sobre o CMIC pode ser mais otimista, mas na essência mantém-se negativa: [membro de ONG – Entrevista 9] *o Conselho Municipal [CMIC], como o COCAI, são órgãos de consulta, não são órgãos de decisão. Portanto, isso é importante perceber logo: [...] o seu uso, a sua importância dependem muito de quem? Dos dirigentes. [...] E, portanto, se os políticos olham para esses fóruns a cada tempo como uma coisa que se tem que fazer porque diz lá nos estatutos que têm que reunir de tal em tal tempo, então, eu creio que farão só os mínimos. [...] Se, pelo contrário, o*

tecido político valoriza a auscultação, valoriza a participação e até acha que esses atos legitimam a decisão, então estas estruturas são usadas mais frequentemente e são procuradas com maior necessidade. [...] Um dos objetivos principais do Conselho Municipal é apoiar e aconselhar e sugerir, propor à vereação, à autarquia, um conjunto de prioridades, um conjunto de pistas, um conjunto de propostas que promovam a interculturalidade e cidadania. Todas as coisas que aconteceram nos últimos anos que estou no CMIC, as coisas mais importantes foram algumas atividades para fora, nomeadamente no âmbito do Fórum Municipal para a Interculturalidade. [...] Eu creio que este tipo de eventos, que é da nossa responsabilidade fazer e promover, utilizar esses instrumentos que já existem, nomeadamente o Fórum, para espaço de debate coletivo e de capacitação de organizações, de participação das organizações. Mas isto, vamos dizer assim, isso podia ter sido feito. Tudo isto dá trabalho, não é? Obriga-nos a dar uma grande disponibilidade. Bom para as associações de imigrantes da cidade, creio que têm muita intervenção no terreno, mas têm muita dificuldade em fazer o advocacy, no fazer uma reflexão sobre a ação, em fazer uma discussão, em criar momentos de discussão, momentos de debate, de abertura à sociedade.

Em outros dois casos, os entrevistados reconhecem o atual momento de inatividade do Conselho, mas procuram valorizar as suas potencialidades. [Membros de CMIC – Entrevistas 7 e 8] 2012, *só tivemos uma reunião. [...] O CMIC era mais ativo para atrás [quando chamava] “minorias étnicas” [...] a época mais rica em termos de participação das associações nas decisões do CMIC, logo em 93 quando ele começou. [...] O CMIC mais recente, ele é mais ... ele ampliou em termos, ele é um Conselho assim mais social e há outras representações que não os imigrantes. [...] Em 99 [...], o CMIC então agia, fazia material, distribuía material, dava apoio a associações para dar informações. Era bem mais ativo. [...] Eu acho que há certo desinteresse por parte da Câmara [...] parece que hoje o CMIC é muito esparso. Ele é mais oficialista, digamos assim [...], no sentido de descer um pouco de cima para abaixo.*

Apesar da avaliação ser até aqui negativa, os interlocutores veem no diálogo intersetorial integrado com outras entidades, como a Rede Social de Lisboa ou as Juntas de Freguesia uma perspetiva interessante: [o CMIC] *se integrou numa rede que a Câmara participa e dinamiza. Uma rede social da cidade que é uma coisa muito interessante que haja, porque de facto as coisas são integradas, [...] há uma filosofia de maior integração.*

Antigamente havia uma filosofia, na década de 90, mais específica de imigrante, porque também foi um tempo de muita luta pela legalização, por leis melhores. Portanto, ele um pouco se reviu a essa luta e se integrou nessa conjuntura. A década de 2000 e pouco para cá é uma década onde o fator integração é mais presente, portanto é natural que haja mudança de filosofia desse organismo e de uma coisa mais integrada com outros organismos sociais: com a Junta de Freguesia, com algo que não seja tão específico para imigrantes. [...] Agora, enfim, o contraste que eu faço não é negativo, não é no sentido negativo de criticar a situação de hoje, mas a questão imigrante ficou um pouco menos debatida. [...] [Em 2012] teve outra reunião. Foi no âmbito do orçamento participativo. Eles fizeram uma reunião aberta para os estrangeiros de Lisboa [na Pensão do Amor] E isto também teve uma interação com o CMIC? Formalmente acho que não. Acho que é da equipe do orçamento participativo que fazia alguma coisa direcionada para os estrangeiros. O CMIC é um Conselho, mas não é um órgão executivo. Ele já liderou projetos, alguns projetos. Atualmente não é o Conselho que organiza projetos. [...] Dois ou três anos atrás, se fez uma feira, no âmbito do CMIC se fizeram umas atividades que foram umas festas. Antes tinha uma festa em Lisboa que era a Festa da Diversidade, das associações, também foi sempre muito relacionada com a Câmara. E depois no CMIC se fizeram duas ou três festas. Uma foi no Fórum Lisboa, outra foi na Alameda e uma na Praça do Comércio, mas essa era Festa da Diversidade, foi com o apoio da Câmara. E depois se fez outra também no Terreiro do Paço também, que foi a última.

Na última entrevista, com um representante português, a avaliação do Conselho não poderia ser mais negativa: [membro de CMIC – Entrevista 3] *o CMIC, ou o ACIDI, não são instrumentos apoderados por parte das ONG. O CMIC vai funcionando conforme a música, [...] não se envolve com as propostas da sociedade civil, porquê? [...] As coisas ficam de certa forma formatadas ao sabor do poder político. Nós não queremos representantes políticos a discutir primeiro do que nós. [...] É preciso ter outro olhar e atitude em relação à sociedade civil. [...] Se nós trabalhamos com gente que quer ser gente e esta gente criou consciência de participação de cidadania, amanhã vai criar uma dinâmica qualquer, um papel participativo. A democracia representativa, além dos subsídios, deve criar condições para que as opiniões da sociedade civil entrem. Mas hoje temos uma ditadura de democracia representativa sobre a democracia participativa. Vocês deram o mandato e agora nós decidimos. Alguma vez se pediu a algum migrante a*

opinião sobre o orçamento? [...] Não existem políticas [migratórias] realizadas pela Câmara Municipal de Lisboa que possam ser consideradas realmente participativas, porque faltou a participação dos próprios [imigrantes] com liberdade e autonomia.

O CMIC continua sob a tutela da Câmara e dos Serviços Sociais. De cada vez que propomos alguma coisa respondem que não há dinheiro. Nós não queremos dinheiro, queremos condições de trabalho. [...] Nas poucas reuniões que tenha havido (o CMIC é um conselho intermitente) para eles a imigração não é uma coisa importante. Agora tá lá a Helena Roseta que tem outro Conselho sobre Habitação tal qual nós participamos. Não sei se ela vai continuar ou não... O CMIC na minha opinião não é olhado com o devido crédito por parte do poder local. Mereceria ter muito mais. Aquilo que a Lucinda Fonseca³²² deveria dizer, em vez de criar mais órgãos consultivos institucionais, é que deveríamos valorizar o que temos, dar maior capacitação e potenciar a sociedade civil. Este órgão está junto à Câmara, é importante que a Câmara tenha, mas é preciso que funcione e trabalhe com condições, é preciso dar mais autonomia aos seus componentes. Não queremos ser tutelados, e nem ela quer fazer isso, mas nós não queremos ser conduzidos por ninguém, nós queremos discutir e fazer coisas em conjunto. Nós temos condições de fazer discutir políticas, não é só para fazer e mostrar folclore, para dizer que temos o multiculturalismo... [...] Este ano [2012] houve uma outra atividade, mas não me lembro qual; mas foi quase zero. Todas as políticas que a Câmara Municipal de Lisboa produz em matéria de assuntos migratórios não passam pelo Conselho; o CMIC não tem sido parceiro da Câmara nisso. As decisões são tomadas dentro das comissões camarárias onde não há representantes da sociedade civil.

Para tornar o quadro ainda mais negativo, acrescento o observado ao longo dos dois dias em que participei do FMINT, nomeadamente, que as pessoas mais ativas entre os membros do CMIC não são imigrantes. Pelo contrário, trata-se de portugueses que se interessam ou que trabalham com assuntos migratórios através das associações que dirigem ou representam ou em que simplesmente participam. Decidi perguntar a um dos membros se esta observação é pertinente ou não. [Membro de CMIC – Entrevista 9] *É. É verdade. Digo logo o que eu acho: [...] há a questão da disponibilidade de vir trabalhar e poder estar com tempo útil para este trabalho, coisa que eu tenho. Mas se eu tivesse o meu*

³²² Geógrafa, professora catedrática do IGOT-CEG, da Universidade de Lisboa.

trabalho, fosse dirigente associativo, dificilmente poderia participar em todas essas coisas com a mesma disponibilidade física e mental. Os tempos não dão.

Um pouco surpreendido com este quadro tão negativo, procurei a opinião da Vereação. Não falei com a Sra. Vereadora Helena Roseta por opção: queria mesmo ouvir a voz de algum assessor que pudesse ter uma postura menos oficial diante da realidade: [CMIC – Entrevista 2] *o Conselho [...] posiciona-se ao lado de outros conselhos municipais que se ocupam de habitação, da juventude, etc. [...]. Nem todos os participantes do Conselho são imigrantes e o Conselho trabalha ao nível de consultoria, sendo que uma das atividades principais é a troca de informações. Entretanto, o CMIC tem por objetivo discutir [a forma] como a população migrante é representada e o que a população migrante aconselha à Câmara Municipal. O CMIC ficou parado entre o ano de 2011 e metade de 2012, mas estamos agora a retomar e neste ano [2012] o FMINT, em dezembro, do qual sairá uma recomendação que prevê o reforço do Conselho. De todo modo, pretendemos ter mais regularidade nas reuniões do Conselho.*

Isto, de facto, não só não ocorreu, como se configurava já como afirmação contraditória pois, como foi ilustrado há pouco, na reunião de 23 de julho de 2012, o CMIC decidira alterar para semestral, em vez de trimestral, a sua periodicidade obrigatória de reunião. Além disso, na última reunião verbalizada no CMIC a que tive acesso, realizada em 8 de julho de 2013, volta-se a recomendar (Deliberação n. 2): *reuniões mais frequentes e com a presença em plenário de todas as associações; ser ouvidos nas políticas relativas à interculturalidade e à participação cívica do Município.*

Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Lisboa

Passo agora à interpretação de outro conjunto de informações recolhidas, mantendo a mesma postura coparticipada e indutiva na forma de levantar e apresentar os dados, reproduzindo a seguir (*em itálico*) trechos de intervenções de pessoas que participaram no *Focus Group* realizado sobre o CMIC em Lisboa.

Como antecipado no capítulo metodológico, os excertos foram selecionados utilizando os códigos para o nível interpretativo, enquanto a sua agregação em blocos foi realizada de acordo com o modelo analítico adotado. Todavia, ao contrário do que até agora fiz, , a minha intervenção (apresentada em fonte não itálica) será mais frequente no texto, tendo por objetivo articular teoria e empiria, tanto nas análises dos/as participantes

como nas minhas interpretações. Neste sentido, não tenciono simplificar ou, pior, homogeneizar a pluralidade das visões, mas evidenciar os mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais que observei em Lisboa. O método adotado (Guerra, 2006: 86; Frisina, 2010: 117) permite definir as situações, as lógicas de ação e evidenciar as respostas às situações, identificando nas interações do grupo a reprodução ou, ao contrário, os desafios lançados à desigualdade social. Isto é feito descobrindo nas expressões individuais as referências aos processos gerais que envolvem os/as participantes da pesquisa. Por esta razão, as tipologias interpretativas codificadas há pouco serão associadas às falas dos/as intervenientes, a fim de evidenciar tensões e conflitos entre pessoas, ideias, lógicas, projetos, ações e repostas no quadro transparadigmático descrito até aqui.³²³ Disso resultará uma narração genérica de relações sociais específicas configuradas localmente que problematizará os contextos e os conflitos entre atores/atrizes territoriais descritos acima. Para além disso, o trabalho de interpretação deverá evidenciar ou desmentir a existência de uma relação entre conflitos e tensões transparadigmáticas e entre estes e os processos de recodificação das políticas migratórias.

O *focus group* sobre o Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) foi realizado em Abril de 2013 nas instalações da Câmara Municipal de Lisboa, tendo por título: "A experiência da participação: efeitos sobre a integração e as escolhas camarárias". Contou com a presença de nove pessoas, duas mulheres e sete homens, sendo seis representantes do CMIC, um assessor da Vereadora Helena Roseta e duas técnicas do secretariado técnico do Conselho.³²⁴ A discussão foi dinamizada de acordo com o roteiro reportado no Anexo VIIIb. Os excertos da transcrição dos diálogos são apresentados mantendo a repartição das três tensões entre pilares: começo pelo conflito entre o modelo hegemónico da "integração" e a emergência contra-hegemónica da intercultura (que foi referenciado por 15 vezes ao longo da discussão); de seguida, o conflito entre representação e participação (citado 45 vezes, sendo o assunto mais debatido por ser fulcral num organismo como o CMIC); finalmente, reporto algumas referências (apenas 5) do

³²³ Os intervenientes não foram identificados e nem sequenciados na transcrição.

³²⁴ De acordo com a ficha socioprofissional preenchida antes do *focus group* iniciar, entre os/as nove participantes apenas dois/duas declararam ter nascido no estrangeiro, um/a declarou nacionalidade não portuguesa e três declararam ter chegado a Portugal após ter residido no estrangeiro, o que ocorreu na década de 70 e 80. Entre as profissões declaradas contam-se atividades docentes, empregos administrativos no setor público e privado, dirigentes associativos/as, profissionais dos setores da advocacia e contabilidade. Há um/a aposentado/a. Quanto aos graus académicos mencionados, apenas um/a participante não concluiu o ensino superior. Os/as restantes são todos/as licenciados/as.

conflito entre desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e experimentação-com-os/as-migrantes.

Posta à atenção do grupo como tema introdutório, a palavra “integração” configura-se imediatamente no debate como uma *buzzword*,³²⁵ sendo identificada por um dos presentes, membro do CMIC, como uma *palavra [que] não tem nada a ver só com boas vontades de alguns*. Ao contrário, “integração” é algo que *tem a ver com a participação de toda a sociedade em processos que muitas vezes são processos emancipatórios de transformação e de criar políticas públicas efetivamente em igualdade das oportunidades*. O vínculo entre processos de “integração”, emancipação, transformação social, políticas públicas e condições de igualdade não poderia ser mais claramente explicitado. Noutra intervenção, explicita-se uma visão holística da “integração”, ao ponto de o interveniente, membro do CMIC, imigrante, se ir constringido em declarar-se mais “integrado” pelo simples fato de participar do CMIC: *não posso responder muito bem, “como eu trabalho no CMIC, sinto-me mais integrado!”... tento integrar melhor as outras pessoas, talvez seja mais isso. E contribuo, talvez, para a integração dos imigrantes em Lisboa. Quanto maior for o trabalho do CMIC, mais se consegue fazer isso. [...] É uma forma consultiva, no fundo, de a Câmara Municipal ter um contacto com estas associações e tentar dinamizar em conjunto ações que possam favorecer precisamente a integração*. Esta opinião não é partilhada por outro interveniente: *servir para integração de imigrantes este Conselho não serve. É evidente que não serve. Podia servir. Podia. Mas era preciso que a Câmara tivesse essa vontade, coisa que mostrou de não ter*. Um outro participante, com dupla cidadania, fala da “integração” da comunidade que representa: *atualmente tanto eu, como outros da comunidade, sentimos completamente integrados. Integrados, porque [...] somos portugueses. E isso facilita muito, apesar de termos uma origem de imigrante*. Neste caso, relaciona-se mais claramente a condição de “integração” com a posse da cidadania do país de chegada.

De acordo com alguns comentários, em Portugal, os processos de “integração” são bem-sucedidos, pois *não são boa parte dos imigrantes, [...] problemáticos, no sentido da sua integração*. Isto, no entanto, não significa dizer que não existam em Portugal conflitos sociais ligados à presença de estrangeiros/as, como observa o representante

³²⁵ Ou seja, um *slogan*, uma expressão vaga que é compreensível na sua aceção, mas semanticamente nem sempre é capaz de identificar o que se entende por ela, quase gerando uma sensação de impotência diante da complexidade que pretende descrever.

muçulmano: *a comunidade islâmica e muçulmana [...] é uma das comunidades mais discriminadas em Portugal. Não estou de acordo relativamente se está bastante integrada. Não. Ainda há pouco tempo nós estamos a dar cultura e história islâmica em Coimbra com a comunidade islâmica e foram a pedir que fizermos a participação à comissão para igualdade. Mas aqueles cidadãos, só por serem imigrantes e muçulmanos, lhes foram retirados os subsídios que estavam a frequentar cursos no âmbito do POPH.^[326] Foram retirados os subsídios de transporte e alimentação [...] porque não eram portugueses ou porque não tinham residência permanente, ou por qualquer outro motivo. Isto tem sido sobre um determinado tipo de imigrante. [...] Portanto, há um estigma profundo na sociedade portuguesa [...]. Não somos uma sociedade que gostamos a todo o mundo e a gente sabe, mas a seguir ao 11 de Setembro, houve um estigma muito profundo essencialmente nas instituições policiais em relação à comunidade muçulmana.* Aproveitando esta declaração, que de alguma forma ajudou a tornar a discussão mais franca, outro participante faz uma confissão *politicamente incorreta*. *O Doutor José Leitão^[327] tinha medo de ir aos bairros comigo.* Esta afirmação gerou um certo desconforto entre os/as presentes, pois o Dr. José Leitão, ex Alto Comissário do ACIME, e atual deputado do PS, não estava presente. Aqui não interessa confirmar se isso é verídico, mas acrescentar um elemento de reflexão adicional sobre quanto o preconceito dos/as portugueses/as em relação aos/às estrangeiros/as pode estar difundido. Isto é, não limitado à condição específica da comunidade muçulmana (criminalizada indistintamente e infundadamente após os atentados das Torres Gémeas de Nova Iorque), mas estendido a todos/as os/as imigrantes enquanto população marginal, moradores/as dos *bairros* de periferia.

Tratando-se de um Conselho para a *interculturalidade*, pareceu-me estranho que este conceito tenha sido citado num número muito reduzido de casos. Por exemplo, no sentido de *as questões de cultura e interculturalidade e as expressões culturais para imigrantes* estarem incluídas nas agendas da cooperação entre CMIC e Rede Social de

³²⁶ O POPH é o programa que concretiza a agenda temática para o potencial humano inscrita no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), documento programático que enquadra a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. Informações institucionais obtidas no Portal do POPH, disponíveis em: <http://www.poph.qren.pt/>. Acesso realizado em 04 de janeiro de 2014.

³²⁷ José Maximiano de Albuquerque Almeida Leitão, deputado do PS, ex Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas do XIII e XIV Governo Constitucional (1996-2002).

Lisboa, pois na *cultura da cidade* [está incluída] *a questão da dimensão social que liga os imigrantes a tantos outros excluídos e a idosos, imigrantes a deficientes. Que seja idoso, que seja mãe solteira, que não tenha muita possibilidade de se mobilizar dentro da cidade.* Sob o aspeto da convivência entre culturas, segundo algumas intervenções no entanto, a imagem dos *migrantes* [não está] *associada a certos estereótipos que possam ocorrer noutros países*, pois o trabalho intercultural que foi feito na cidade tem permitido também *a essas pessoas de aprender o português.* [Isto] *ajudou a melhorar a situação, porque eles [os imigrantes] começaram a expressar-se melhor e houve melhor entendimento entre as pessoas. Porque dantes havia muita gente que mal percebia daquilo que se falava.* No entanto, parece que este sucesso na melhoria da *imagem dos imigrantes não [...] [envolveu] os dirigentes, ou alguns dirigentes, destas comunidades aos processos e as formas de decisão política num país onde não há grande educação de participação democrática.*

Por isso, apesar de a Câmara Municipal ter realizado atividades para estimular a intercultural, como a *feira da diversidade* [que] *trouxe para a cidade um momento [...] de âmbito cultural ou intercultural*, não parece que a coesão intercultural seja alcançada em Lisboa, pois ainda *temos que lutar pela dignidade humana, a de um muçulmano ou de seja quem for, contra a violência policial, contra os guetos só para imigrantes.* Esta diversidade entre portugueses/as e imigrantes é latente, como diz outra pessoa: *é difícil encontrar um migrante mais próximo em vários níveis do que a massa da população portuguesa.* Isto é, os/as migrantes são muito diferentes de nós. Mesmo [...] *o grande drama dos imigrantes do PALOP é assunto de ter as condições materiais e boa escolarização [...] nos bairros cabo-verdianos sobretudo.* Por esta razão, alguém observa que se o CMIC quiser tratar dos assuntos da imigração, é importante que esta diferença étnica, identitária e social seja reconhecida porque *enquanto não somos imigrantes, não podemos compreender as exigências deles, mas são eles que devem participar, são eles que são o terreno, são eles que precisam dessas necessidades.*

Abre-se, dessa forma, o capítulo sobre a tensão entre representação e participação, a começar pelo orgulhoso autorreconhecimento, por parte de um membro do Conselho, da função do *movimento associativo imigrante, onde milhares e milhares de imigrantes saíram à rua, onde milhares e milhares de imigrantes fizeram e subscreveram cadernos reivindicativos, etc... influenciaram e de que maneira nas atuais políticas [...]. São*

*milhares e milhares. Plataformas, sindicatos... influenciámos e ainda hoje [...] que temos as políticas que temos foi graças ao envolvimento que as associações e o movimento associativo teve no sentido a impulsionar que se alterasse. [...] Há coisas nas políticas de imigração que foi o movimento associativo que impulsionou em primeiro lugar.*³²⁸ Outra participante acrescenta: *as associações que estão aqui são todas elas associações que não são legitimadas também por um trabalho qualquer. É porque têm um trabalho forte junto das pessoas.* O entusiasmo de umas pessoas é equilibrado pelo realismo de outras: *somos uma elite de dirigentes das organizações, das associações, etc. que, mais ou menos esclarecidos, vamos participando nos conselhos, nos COCAI, em tudo o que é representativo.* Embora, os/as participantes sejam maioritariamente portugueses/as com instrução média, no CMIC a participação [realiza-se] em função da entidade que a gente representa. O conflito entre representação e participação, poderíamos dizer entre ser representante e ser imigrante, acaba por aquecer a discussão, gerando tensões, pois coloca em foco o funcionamento do CMIC, tanto como conjunto de pessoas, como quanto ao seu formato institucional. Isto, obviamente, acaba por envolver na discussão o papel dos outros organismos onde a maioria dos/as presentes também participam.^[329] *O ACIDI e o COCAI tiveram a vitalidade de procurar de alguma forma chegar às organizações dos imigrantes e de incluí-las no processo. Contudo, este processo tem andado de cima para abaixo. É um processo que nasce das vontades políticas e a verdade é que se se criou um COCAI, se se criou o ACIME foi porque houve umas vontades políticas do género que sentiam que na altura era, mas não foi qualquer coisa que nasceu das bases. [...] E é verdade que estes conselhos são conselhos consultivos de órgãos políticos, de decisão política, quer o COCAI, quer o CMIC. Ficam muito na dependência de um agendamento de acordo com a vontade política que estiver.*

Embora alguém seja de opinião contrária, *não acho que seja de cima para abaixo*, estas palavras funcionam como detonador da “barragem” que mantinha inquieta, mas comedida, a atitude dos/as participantes. Rompidos os freios inibidores, a enchente

³²⁸ Como exemplo é citado o Decreto Regulamentar que saiu 2/2007 de 18 de Março, no artigo 123: está lá uma coisa escrita que eles próprios no conselho consultivo disseram e isso foi uma reivindicação nossa, pronto.

³²⁹ De facto, os/as representantes das associações de imigrantes que participaram do focus group são os/as responsáveis nacionais das mesmas. Esta coincidência entre participação num conselho municipal como o CMIC e num nacional como o COCAI não deve passar despercebida, pois permite explicar a pouca operacionalidade do conselho de Lisboa.

polêmica tomou conta da paisagem dialética, revelando em toda a sua crua realidade, a imóvel situação do CMIC na altura: *praticamente o que passamos de aí para cá a fazer foi mudar de vereador, de responsável portanto, e mudar de estatuto cada vez que há uma reunião. As reuniões são estas. Reparem: 2009, 2010-11, 2012. [...] Vamos fazer agora uma [reunião] em Julho? E [es]tivemos dois anos sem reunir? [...] Isto depende sempre das pessoas que queiram puxar. Mas isto tem uma estrutura da Câmara, portanto ... É uma Câmara que mostrou que não tem vontade de ter isto a funcionar. Não tem. Ninguém parece surpreendida com a sinceridade desta declaração; outras pessoas aproveitam e desabafam: o CMIC é uma estrutura consultiva sem orçamento, sem um plano. E este é o problema do CMIC. [...] A Câmara reúne quando se sente que precisa de consultar o CMIC, mas isto não devia ser sempre assim. E com toda a sinceridade. [...] uma coisa é um orçamento, outra coisa é sentir que a Câmara não está a usar um órgão que tem. Alguém chega mesmo a colocar o dedo na ferida: porque não basta dizer que se tem porque se apenas quer ter, porque agenda temos todos e francamente se não houver nenhuma reunião do CMIC, paciência. Agora, se houver 10 reuniões do CMIC num ano, estamos lá nas dez e nós nunca falhamos.*

A defesa do Conselho fica a cargo da instituição, tanto por parte da representação da vereação, quanto do secretariado técnico que, à guisa de defesa, devolve a acusação de falta de vontade política para animar o CMIC, atribuindo às próprias associações presentes (e ausentes) certo desinteresse pelo órgão. O clima está muito tenso e, cúmplice o calor, as pessoas estão acaloradas. Entretanto, a vereação procura usar um tom mais político-diplomático: *o CMIC podia e devia ser uma forma de ligação entre as próprias associações e as atividades que elas realizam e poderia ajudar a divulgação das mesmas. Mas a verdade é que pode até não existir, e a crítica é justa de que, se calhar, a Câmara precisa de se envolver mais no próprio CMIC. Mas também não chega nenhuma informação ao CMIC das próprias associações. E outras coisas que devo dizer do CMIC: o CMIC foi importante acontecer porque ele tem de acontecer, mas a verdade é que é uma participação muito diminuta porque a Câmara tentou fazer a divulgação, mas os próprios membros do CMIC, alguns fizeram a divulgação, mas outros nem sequer compareceram nas próprias sessões que organizavam.* Na mesma linha, o secretariado aborda aspetos técnicos, tentando mediar entre o representante político da vereação e os representantes das associações: *algo que a Câmara pode fazer na realidade, além do CMIC poder ser*

melhorado no funcionamento, é articularmos a divulgação dos eventos. E obviamente que pode também ser posta a pergunta ao contrário: que as associações podem se querer associar à Câmara para alguns eventos, o que também é absolutamente natural. Isto também pode acontecer. Mas os eventos em que tentar procurar essa parceria, eu julgo que também cabe a nós aceitá-las e tentar promovê-la. Não sei. É um canal que acho que se devia explorar.

Replicam, sem nenhuma diplomacia, os/as representantes das associações: *a Câmara tem uma política, mas o CMIC existe precisamente porque a Câmara quer adequar a sua política ao que acontece na cidade e ao que os agentes fazem, pensam e querem fazer. Daí a razão [da existência do CMIC]. A outra questão que foi aqui levantada tem a ver com os meios. A Câmara Municipal de Lisboa atribui fundos a associações para fazerem as atividades [...], portanto, o CMIC não tem um orçamento a ele agregado. Por exemplo, quando falam de um plano de atividade, para existir um plano de atividade tem que existir um orçamento. Isto é do básico. Portanto, se nós fizermos um plano sem orçamento, este plano não faz sentido. Este aspeto é central, pois o CMIC não possuía até 2012 um orçamento próprio, enquanto a Câmara de Lisboa financiava as associações através dos seus canais legítimos de financiamento direto. Isto resulta num esvaziamento da importância do CMIC que não tem nada a decidir em termos de atribuição de recursos e não tem nada a gerir em termos de recursos próprios. O representante da vereação parece perceber pela primeira vez que este é o problema principal do Conselho, embora não seja o único: foi essa também uma das propostas que falei com a vereadora e precisamente que fazia sentido na próxima reunião do CMIC que fossem também as associações, que podem e devem fazer, a proporem pontos para a ordem de trabalhos. [...] Porque é que o CMIC não faz uma recomendação à Câmara. Por exemplo, o CMIC pode e deve discutir se quer ter um orçamento e deve fazer uma recomendação à Câmara a dizer que precisa de um orçamento para desenvolver o seu plano de atividades.*

O apelo não é sequer tomado em consideração e (recordando a leitura das atas) lembro que esta não a primeira vez em que uma proposta de dotação financeira é levantada. Diante deste cenário desolador, os eventos precipitam-se repentinamente e a evidência do conflito político torna-se, no momento, latente e escancarada: *no que diz com a minha experiência no CMIC, comecei com muita boa vontade, muito cheio de forças. Fizemos umas coisas, mas depois [...] cheguei a uma conclusão que não havia vontade*

política de fazer as coisas. Fala-se, apresenta-se, é tudo muito bonito, mas quando chega a verdade, esquece-se. Outra pessoa acrescenta: enquanto não se definir exatamente o que o CMIC pretende fazer ou que é que autarquia pretende com este CMIC que seja realizado na prática e que esteja mesmo preocupado com a participação dos imigrantes, acho que estaremos só a tentar fazer figura de presença e não iremos a nenhum lado. Entre a falta de vontade política da CML e a falta de orçamento do CMIC, uma terceira questão relevante é citada para justificar a decadência do órgão: CMIC surgiu com uma importância política de facto, de que era uma estrutura nova. No fundo, servia para as pessoas que estavam no poder, na governação, poderem auscultar o que é que de facto passava e saber informações e acompanhar. Mas, como eu disse. A partir de um momento em que o ACIDI, de certa forma, cria uma estrutura de governo [...] a partir daí essa estrutura é que passa a ser ouvida para tudo o que é importante em termos de imigração. Tudo o resto passa a ter um papel mais de participação, de apoiar coisas locais, mas, quer dizer, o peso desvanece. Isto é, a sobreposição em Lisboa de um conselho municipal sobre assuntos migratórios onde participam os mesmos representantes do conselho nacional (COCAI) contribui para que a dimensão local perca relevância política.

A resignação parece tomar conta do debate: com os anos, eu acho que todas estas estruturas perderam um bocadinho algum valor político, porque nos primeiros tempos dos conselhos e das questões associativas em geral eu sentia que aquilo que se passava nessas reuniões era importante e era mais ouvido pelos decisores políticos. Agora penso muito que há uma participação, mas essa participação já está mais diluída, hoje em dia tivemos uma certa demissão das coisas em Portugal. E mais, acrescentam: a verdade é que nós estamos todos à espera que sejamos convocados e se formos convocados é como a agenda da Câmara diz. E ninguém coloca nem um ponto na agenda. Eu próprio. Eu falo por mim. Eu não ponho nenhum ponto na agenda. Quando há qualquer coisa, busco por assunto e vou ler no metro para perceber o assunto que se vai discutir. Portanto, há aqui um défice de participação que começa por nós. E falo por mim.

No entanto, com esta chamada em causa do tema da participação direta das pessoas, algo de inesperado acontece: abre-se uma nova fase na discussão, que eu já pensava abordar numa breve conclusão. De repente, o clima na sala parece aligeirar um pouco o breu do qual a reunião se revestera, apesar de a tensão permanecer alta: *essa não existência de uma participação, de as pessoas que possam na generalidade votar para as*

autárquicas ou até para as legislativas nacionais ... que a administração da cidade tente encontrar caminhos para encontrar essas pessoas, para conversar com essas pessoas. E, nesse sentido, acho que faz sentido também que uma dessas muletas seja o associativismo que existe de entidades organizadas e onde as pessoas se reúnem através de associações. Alguém alerta: uma coisa é as associações participarem nos Conselhos e em todos os lados, outra coisa é depois vermos o nível de participação dos próprios cidadãos, ou seja do público-alvo dessas associações. Exatamente. Quantos imigrantes é que se podem trazer para o 25 de Abril, para o primeiro de maio ou para as manifestações? Percebo, a esta altura, que o verdadeiro conflito político não é a administração dos recursos da CML para as associações, mas a participação daqueles/as representantes e dos/as migrantes em geral na definição das políticas públicas: alguém observa que não é fácil integrar nas decisões de todas as políticas públicas e também concordo que não se deve fazer diferenciação, isto é arranjar formas de participação específicas para as comunidades de imigrantes. Portanto, isto é criar exatamente o oposto. Mesmo nas sociedades mais livres a gente vê que há restrições à participação. Não conheço nenhuma sociedade em que se encontre o ideal de participação. A tensão cresce novamente: participação é muito bonito, mas é da boca para fora. Quando as pessoas participam, quando há atividade e as pessoas participam, as estruturas não gostam dessa participação. Estás a compreender? E isto que são políticas...e basta olhar para este país e ver estas coisas. De facto, é muito bonito que participamos, mas quando as pessoas estão a participar, há mecanismos que fazem com que [a participação] se esvazie. Há quem diga também que hoje a imigração não está na ordem da prioridade política, porque é menor ou porque levou mais longe... porque as pessoas não contam, não contam significa que não votam. Como não votam, isto são cidadãos de segunda e estão longe de ser considerados cidadãos de plenos direitos.

O que significa então participação? A participação dos próprios [imigrantes]. Aí eu acho que há ainda muito trabalho a fazer. Na perspetiva de envolver a população imigrante, sejam eles de qualquer proveniência, em processos de decisão, em decisões que tenham a ver muitas vezes com políticas públicas, e na interação também com a própria sociedade política portuguesa. [...] são eles que devem participar, são eles que são o terreno, são eles que precisam dessas necessidades. Além disso, a participação é uma qualidade, um fenómeno que acontece ou não, mas acontece muito, quando acontece, porque se criam as condições, os estímulos, quando há assim uma cultura de participação

que está sempre em fazendo e nunca está acabando. Ou seja, a participação é sim preocupação, a capacidade de escutarmos, de liberdade de falarmos, é também um processo em construção. Mas a realidade de Lisboa é outra: efetivamente a participação está muito mais distante daquilo que é desejável. Agora se queremos que as pessoas façam parte das coisas, dos processos de construção, de resolução dos problemas, que façam parte da solução, [então] que venham para a rua e que façam coisas, isto é diferente!

Como é possível obter isso? Buscando a coesão política: *Conselho Municipal ou Câmara, poder local é importante que ele se envolva com a sociedade civil mais ou menos organizada, em plenários ou outras formas. Isto pode acontecer através da partilha de procedimentos democráticos disponíveis: esse esquema do associativismo é um esquema que também garante alguma democracia, aproximação das pessoas e de escolha de pessoas para serem interlocutores, fundamentarem um trabalho e tentando reunir as pessoas de uma forma quanto mais direta melhor. Mas isso não basta, é necessário também ampliar o espaço democrático disponível: as associações têm que explicar, mas a Câmara também tem que saber o que é que quer ouvir das associações e quando sente necessidade de convocar as associações. E acho que era bom pensar mesmo nas reuniões periódicas do CMIC. É a vez das propostas voltarem a florescer entre o grupo: um salto qualitativo seria fazer esta passagem do representativo para o participativo. [...] era importante que a participação dos imigrantes passasse por um nível diferente. [...] É preciso outras dinâmicas junto às pessoas na perspectiva de dar a volta a esta situação e fazer com que haja uma participação mais efetiva de eles próprios imigrantes.*

O motor que permitiria o desenvolvimento destas condições, que para já parecem um tanto entusiásticas e utópicas, parece ser a experimentação institucional que envolva os/as migrantes: *pensar também em novos modelos de como é que o Conselho Municipal pode funcionar de outra forma, que outros instrumentos se podem adicionar a ele, como é que é o orçamento participativo. [Como no caso do Projeto BIP/ZIP] um instrumento importante e que podia ser até um volante desta situação e até novos programas e novas formas a atuar.*

Capítulo 8 | Migração e governação local nas parcerias multissetoriais na Amadora

Neste capítulo, trato o modelo institucional das *parcerias multissetoriais locais*, através da discussão do caso da Rede Social Local (RSL) da Amadora. Apresento assim informações oficiais, dados estatísticos, excertos de entrevistas e do grupo focal e outros textos oriundos de anotações feitas durante algumas observações diretas realizadas. O capítulo divide-se em três partes, como já foi feito no capítulo anterior: caracterização do território e do caso estudado, excertos das entrevistas dos atores e das atrizes acerca do contexto migratório e dos estudos de caso³³⁰ e, finalmente, a interpretação dos excertos extraídos do grupo focal. Resumo as entrevistas utilizadas no Anexo VI. As atrizes e os atores entrevistados foram catorze (sete portuguesas/as e sete imigrantes), a saber: técnicas do Departamento Intervenção Social da Câmara Municipal da Amadora, uma dirigente do Instituto da Segurança Social da Amadora, membros de ONG da Amadora e de Lisboa³³¹ e da Comissão de Moradores do Bairro Santa Filomena, um dirigente da Santa Casa da Misericórdia da Amadora.

Políticas sociais na Amadora

Visões de um doutorando na Amadora

Para contextualizar o trabalho de terreno, apresento algumas notas de campo escritas durante uma observação direta feita na Amadora, seguidas de uma rápida revisão de fontes secundárias sobre a migração e as políticas sociais camarárias que com esta criam *interfaces*, e finalmente, reporto informações institucionais sobre a atividade da RSL.

³³⁰ Nesta apresentação, como em todas as outras em que recorro a excertos de entrevistas, as intervenções originais dos entrevistados são transcritas em itálico, enquanto as minhas eventuais perguntas ou comentários ao longo do texto são redigidos na forma regular da fonte.

³³¹ Ao longo de uma entrevista realizada com o representante da Associação Caboverdeana de Lisboa (membro do CMIC) obtive informações mais detalhadas sobre os desalojamentos que ocorriam na altura em Sta. Filomena, na Amadora.

[Notas do Diário de Campo] *Chego à estação da Reboleira, no Município da Amadora, na Área Metropolitana de Lisboa (AML). É a primeira vez que vejo este sítio. Na saída da estação a paisagem urbana se apresenta como uma vasta periferia ordenada.*³³³ *Nas ruas não há quase ninguém, a estação está meio vazia. É sábado á tarde, são quase 16h00. Dia de jogo do Europeu de Futebol entre Espanha e França. Os transeuntes e os frequentadores da estação são quase todos negros. [...] Quando saio da estação e vejo a paisagem acima descrita, confesso que um estranha sensação de medo e incerteza corre como um calafrio ao longo da minha espinha dorsal. Dois gajos negros trajando roupas hip-hop, sentados num banco bem na saída da estação, dão-me uma olhada desconfiada e um pouco ameaçadora. Sinto logo uma preocupação pelo dinheiro que havia acabado de levantar (€ 200,00) e que colocara na minha carteira. Sinto-me, de repente, numa periferia urbana brasileira, como tantas vezes já estive. Estou um pouco paralisado quando, de repente, vejo um gajo que anda na calçada ao lado da estação. É um jovem negro que também traja roupas hip-hop. Decido interrogá-lo tentando esforçar um sotaque disfarçadamente lusitano. Pergunto sobre o Kola San Jon. O jovem olha para mim com certa suspeita, mas logo após diz que é mais adiante, na Buraca e que está indo pra lá também. Aviso-o que o seguirei e começo a caminhar atrás dele.*

³³² [Notas do Diário de Campo] Dia 23 de junho de 2012. Observação direta planeada para reconhecimento de campo na festa da Kola San Jon, no bairro Cova da Moura, Amadora. Protocolo etnográfico adotado: observar o contexto urbano, territorial, o uso do espaço, as formas arquitetónicas usadas; observar as dinâmicas de mobilidade: carros, transeuntes, bicicletas, motos; observar o fenótipo das pessoas (brancos, negros, mulatos); ouvir as conversações para captar os discursos; realizar uma observação das atividades da associação, da sede, dos promotores do evento e dos participantes com o objetivo de tentar compreender que dinâmicas se estabelecem entre estes atores; tentar conversar com alguns dos organizadores e/ou dos participantes para compreender o espírito com o qual participam do evento; andar pelas ruas do bairro e observar o comércio, as pessoas na rua; entrar em algum bar para fazer uma observação direta dos frequentadores; comer alguma coisa produzida localmente ou no contexto do evento para observar como é confeccionada a comida, que comida é preparada e como as pessoas comem. A iniciativa que comemora a Festa do São João cabo-verdiano é realizada anualmente pela associação Moinho da Juventude. O convite para ir neste evento foi feito pelo colega de doutoramento João Galvão dos Santos que, juntamente com a também colega Juliana Torquato, estava a realizar alguns trabalhos de observação direta sobre o bairro e as atividades dessa e de outras ONG (hortas urbanas, requalificação urbana, etc.).

³³³ Formada por conjuntos de habitação social construídos nas décadas de 70 e 80. Atrás da estação, espalha-se a grande periferia lisboeta formada pelos municípios da AML (Amadora, Mira-Sintra, Odivelas) e ainda por bairros lisboetas (Benfica, Carnide, Pontinha). Na parte oposta da rua que tange a saída da estação apresentam-se vários prédios enfileirados em blocos habitacionais pintados com cores tênues (azul, amarelo) e posicionados na base de um morro que sobe atrás dos blocos. Neste morro, os conjuntos ordenados deixam espaço a uma densa aglomeração de casas fruto da “arquitetura espontânea”.

[...] Atravessado o largo, o gajo indica-me um morro á nossa frente como o bairro da Cova da Moura. Começamos a subida. O gajo começa a ficar mais aberto em relação a mim: pergunta-me como é que soube da festa de Kola San Jon e eu conto-lhe que foi através de um amigo [...]. Pergunta se esse amigo é da Associação Moinho da Juventude e eu digo que não, mas que conhece pessoas da Associação. Ele me diz que a Associação foi fundada por uma belga na década de sessenta-setenta (descobrirei depois que foi em 1980) e que o “bairro não existiria mais se não fosse pela obra dessa associação”. Pergunto porquê. Ele me responde que se não fosse por essa associação as brigas por causa de propriedade de terreno e as brigas entre pessoas teriam acabado literalmente com o bairro. Ele chega a dizer que havia um proprietário único da terra que foi sendo ocupada de forma irregular...mas não chego a entender direito o que ele diz pois o sotaque dele é pouco compreensível para mim.

Chegamos na parte mais alta da colina: a paisagem é aquela típica de muitas favelas brasileiras. [...] Minha preocupação maior é com a incolumidade. Aplico as regras de avaliação do perigo que aprendi a usar na favela em Belo Horizonte [...] Chegamos num sítio que suspeito ser um ponto de venda de drogas [...]. Continuamos a subida e percebo que as ruelas estão todas decoradas com as bandeirinhas típicas dos arraiais lisboetas. As pessoas na rua começam a ser mais numerosas e grupos de adolescentes e meninas e meninos negros (entre estes, muitas mulheres jovens vestidas com roupas de festa e com os cabelos “alisados”, preparados para o evento) andam com ar de festança, subindo e descendo o morro com passos rápidos e alegres. Chegamos ao alto do bairro e as decorações se intensificam. Ouvimos um batuque de tambores e uma procissão aparece à nossa frente. João se despede de mim dizendo que tem que “ir lá embaixo” visitar seu filho. Eu digo a ele que depois ofereceria um copo para agradecer-lhe e ele me diz que sim, que nos veríamos logo mais. Sigo a procissão composta por algumas dezenas de pessoas e tento observar os músicos. [...] A procissão anda à minha frente por apenas 20-30 metros e vira à esquerda para entrar na sede da associação. Lá dentro, o grupo para e continua a batucar. Percebo um pouco mais à frente que algumas pessoas trajadas com os mesmos vestidos estão dançando, dando viradas do corpo, piruetas e batendo forte os pés no chão. Estandartes com a figura de São João piruetam juntos aos bailarinos. Batem-se palmas quando a música para. [...]

Sinto um pouco de calor e decido andar um pouco pela rua, abandonando temporariamente a procissão onde voltarei um pouco mais tarde. Saio do pátio da Associação à procura de um bar, uma tasca exatamente. Volto uns trinta metros atrás pelo caminho do qual cheguei, viro à direita, por uma rua que desce. [...] Sempre ao meu lado esquerdo, no meio da rua constituída somente por pequenas prédios de dois andares, vejo com grande surpresa uma placa de uma agência de viagens. Inicialmente não entendo o que poderia fazer uma agência de viagem num sítio daqueles, mas logo após ligo a sua presença às viagens dos moradores rumo a Cabo Verde. [...] Continuo minha descida e a rua desemboca numa outra maior, mais frequentada, menos decorada. Logo, vejo uma portinhola. Aproximo-me. Enxergo lá dentro algo que se parece com um balcão de um bar e decido avançar. Enquanto me aproximo, vejo outras pessoas sentadas na rua, meninos que brincam com bicicletas, jovens mulheres que falam entre si. A situação é tranquila. Entro no bar e sinto-me catapultado para uma cena do filme brasileiro “Cidade de Deus” de Walter Salles.³³⁴ De uma escadinha colocada ao lado esquerdo do balcão levanta-se um gajo negro, cabelo rapado, muito jovem, com um palito na boca e um olho de vidro. Tem um pequeno marsúpio estilo hippie pendurado no colo. Assim que eu me aproximar dele para pedir uma cerveja, ele coloca a mão no marsúpio pendurado no colo e ao ouvir meu pedido parece ficar um pouco surpreso. Não sei o motivo. Abre o frigorífico (tipo doméstico) ao lado. Vejo que não há quase nada dentro dele. Tira uma cerveja de dentro, coloca-a no balcão. Põe a mão nela para sentir se está fria e decide trocá-la por uma outra. Dá-me um copo que parece um balde. Sento-me e tomo minha cerveja observando disfarçadamente o que acontece dentro e fora do bar escuro e barulhento. O gajo volta a sentar-se nos degraus. Está semi-escondido pelo balcão mas percebo que está e mexer no seu precioso marsúpio. Algumas pessoas entram e saem do bar. As pessoas, ao entrar, veem-me sentado e cumprimentam-me com um rápido movimento para baixo do queixo. Não parecem surpreendidas com minha presença. Acham que sou um “gringo” da associação? Continuo bebendo minha cerveja quando percebo nitidamente um cheiro forte de haxixe. Um grupo de pessoas que então se reuniu no balcão está a fumar sem grandes

³³⁴ O bar é um corredor estreito e muito escuro com algumas mesinhas quadradas de fórmica bege e cadeiras de ferro esmaltadas em cor vermelha. Há somente uma janela pequena ao lado direito do balcão em correspondência de uma mesa onde estão dois jovens hip-hop negros com bonés e óculos escuros Ray-Ban que jogam cartas. Olham para mim com um ar de desinteresse. Avanço um pouco preocupado rumo ao balcão um pouco confuso por causa do alto volume da música que num ambiente tão pequeno resulta ser redundante.

preocupações. Eu tento não demonstrar nenhuma sensibilidade em relação ao evento. Após alguns minutos, volto a olhar aquela situação e vejo o gajo do bar tirar do marsúpio alguma quantia de substância e passar para outro “freguês” que paga no ato. Finjo, obviamente, que aquilo é normal, como de facto parece ser para aquele espaço. As cenas se repetem por mais duas vezes na meia-hora seguinte enquanto decidi permanecer no local para tomar mais uma cerveja [...]. Pago a conta. Dois euros por duas cervejas long-neck, e volto ao pátio da Associação, pois o meu amigo João telefonara dizendo que havia chegado “na quadra”. Chego na quadra, mas não acho o João. [...]. Decido subir para comer a cachupa e assim faço.

Na grande panela sobrou pouca comida. Perto dela, há uma senhora de 60-65 anos, com um lenço branco na cabeça, vestida com roupas de casa. Ela chama muito a minha atenção, pois parece-me uma mãe-de-santo. Não sei porquê, mas parece ter uma carga energética muito forte. Está a limpar uns pratos de plásticos que foram usados, para permitir que todos ainda possam comer (não há mais pratos novos?). Tento cruzar o olhar dela. [...] Apresso-me a pegar minha ração que coloco no prato (perguntada, a senhora me disse que poderia apanhar). Como com muito gosto, pois a cachupa é deliciosa. A senhora enquanto isso está a arrumar o espaço, deitando lixo fora e limpando. Não olha para mim, mas quando termino meu prato e dirijo-me a ela para agradecer ela responde com um belo sorriso: “boa viagem”. Desço para a quadra, encontro o amigo João e voltamos de carro para Lisboa. Vou embora triste pois estava a sentir-me em casa.

O contexto migratório amadoreense: presenças, caracterização e políticas públicas

Em apenas trinta anos, de 1960 a 1990, a Amadora quase quadruplicou a sua população, passando de 49 mil habitantes em 1960 a 181 mil em 1990.³³⁵ As causas disso são semelhantes às que motivaram as dinâmicas de concentração populacional na cidade de Lisboa. Hoje com pouco mais de 175 mil habitantes, a Amadora é a quinta maior cidade da Grande Lisboa. Já falei acerca dos fenómenos migratórios que afetaram a AML após a Revolução de Abril de 74. Acrescento que uma boa parte da população imigrada que chegou a partir desta altura se dirigiu à margem norte da AML, inclusivamente para Amadora, atraída pelas boas oportunidades de emprego, pela proximidade a familiares e amigos/as e pelos baixos preços da habitação (Malheiros, Jorge da Silva Macaista, 2013:

³³⁵ INE, Recenseamento Geral da População e Habitação, Dados Provisórios, 2011

97). No entanto, muito rapidamente a disponibilidade de habitações foi-se reduzindo, à medida que os/as imigrantes continuavam a chegar. Esta conjuntura deu origem à proliferação de bairros de barracas, sobretudo na década de 80, período marcado pelas numerosas chegadas de cabo-verdianos/as a Portugal. Por isso, a Amadora é “o segundo município, a seguir a Lisboa, com um maior número de fogos acordados”, no Programa Especial de Realojamento (PER), definido pela primeira vez em 1993 (CET/ISCTE, 2008: 29).³³⁶ Neste sentido, o eixo que interessa o Concelho da Amadora, especialmente pelas freguesias da Venda Nova, Buraca, Falagueira, Reboleira, Mina, Brandoa e Alfovelos, evidencia uma “forte correlação positiva entre a percentagem de moradores originários dos PALOP e a proporção de famílias a residir em alojamentos sobrelotados e em alojamentos não clássicos [e] com a percentagem de famílias monoparentais femininas, muitas das quais de origem africana” (Fonseca, 2008: 79-80).

Segundo o Diagnóstico Social da Amadora (DSA),³³⁷ publicado pela Rede Social Local em 2011, na altura, existiam ainda 1.395 agregados PER residentes em 1.800 barracas, a aguardar regularização da situação habitacional e 2.071 fogos de habitação social na Amadora, que realojavam 2.010 agregados familiares. Atualmente, segundo o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) do Município da Amadora (Município da Amadora - Divisão de Informação Geográfica, 2013), o Município da Amadora apresenta uma dinâmica tendencialmente decrescente da sua população residente manifestando-se o envelhecimento da população como um dos aspetos mais marcantes (idem: 9). Mas, não é aqui que se encontram informações relativas à presença de imigrantes na cidade. Para consegui-las, é necessário consultar os dados disponibilizados pelo SEFSTAT, segundo o qual eram 18.604 os/as estrangeiros/as não europeus/eias residentes na Amadora em final de 2012.³³⁸ Detalho os dados, divididos por principais nacionalidades, na Tabela abaixo.

³³⁶ Através do Decreto-Lei n.º 163/93.

³³⁷ Informações disponíveis no Portal da CMA, em: <http://www.cm-amadora.pt/instrumentos-de-planeamento>. Acesso realizado em 23 de Julho de 2013. Trata-se do principal instrumento de caracterização das condições sociais do Município, realizado no quadro do Programa da Rede Social (que trato a seguir).

³³⁸ Eram 12.511 em 2001.

Tabela 42: Imigrantes Residentes no Concelho da Amadora, em 2012, por nacionalidade

Total Concelho	18.604
Cabo Verde	6.643
Brasil	3.530
Guiné Bissau	2.045
Angola	1.390
São Tomé e Príncipe	1.032
Roménia	825
Ucrânia	760
Guiné Conacri	356
China	332
Índia	274

Fonte: SEFSTAT.

O Censo de 2011 (Instituto Nacional de Estatística, 2012) revela que a população amadorenses com nacionalidade estrangeira aumentou 33% numa década, e representava 10% da população total residente em 2011. A comunidade brasileira foi a que registou maior aumento entre 2001 e 2011, enquanto as mulheres representam 52% do total de estrangeiros/as residentes. A idade média da população estrangeira residente na Amadora, mais jovem do que a portuguesa, é de 33 anos. O total de eleitores/as recenseados/as na cidade é de 1.928.³³⁹

Uma sintética caracterização da qualificação profissional dos/as trabalhadores/as estrangeiros/as presentes no Concelho é apresentada pelo Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) de 2013. Segundo os dados reportados, em 2010 os/as trabalhadores/as estrangeiros/as por conta de outrem são maioritariamente brasileiros/as (28,7%). O estudo revela que, no total de trabalhadores/as, as que não possuem nenhum nível de ensino são 3% do total, enquanto os/as que têm ensino superior são 10,3%. No Diagnóstico da Rede Social da Amadora realizado em 2011,³⁴⁰ para além da já comum imigração com origem nos PALOP, o estudo recorda a imigração recente dos países de Leste, nomeadamente da Roménia. Segundo o estudo, “o traçado territorial do concelho é marcado pela existência de bairros sociais e bairros degradados, que acarretam em si uma

³³⁹ Informação disponibilizada pela Câmara Municipal da Amadora (CMA) em publicação institucional “Amadora XXI”. Informações disponíveis no Portal CMAem: <http://www.cm-amadora.pt/componentes/componente-contacto/pessoas>. Acesso realizado em 23 de Julho de 2013

³⁴⁰ Informações disponíveis no Portal da CMA em: <http://www.cm-amadora.pt/instrumentos-de-planeamento>. Acesso realizado em 23 de Julho de 2013.

multiplicidade de problemáticas associadas”. Estes locais, “não oferecem condições de habitabilidade condignas, potenciam a guetização e a estigmatização dos seus moradores, maioritariamente imigrantes muitas vezes em condição ilegal no país”; para além disto, “nestes bairros se associam as questões da toxicodependência e delinquência”. Estes fatores, acarretam uma “perda dos laços de vizinhança e da identificação com o próprio bairro”, o que favorece situações de exclusão social. Acrescem, no diagnóstico, “as questões das fracas habilitações, o desemprego ou a precariedade dos postos de emprego, comunmente pouco qualificados e mal renumerados”. Um quadro certamente desolador, face ao qual, como ilustro a seguir, o Município intervém em busca de “desenvolvimento social junto dos seus moradores de forma a promover o seu empowerment, visando a sua autonomia e participação cívica ativa” (ibidem: 87).

Segundo informações institucionais recolhidas junto da Câmara Municipal da Amadora³⁴¹ a Autarquia considera que as questões da imigração e das minorias étnicas “são tratadas de forma integrada, inclusiva e transversal pelos diferentes serviços da Autarquia”: Ação Social, Educação e Habitação. Entretanto, no recém aprovado Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais,³⁴² o Departamento de Habitação e Requalificação Urbana e o Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural mantêm-se separados. Este último integra a Divisão de Intervenção Cultural (DIC), a Divisão de Intervenção Educativa (DIE) e a Divisão de Intervenção Social (DIS) unidades orgânicas flexíveis com competências específicas para a área de intervenção designada.³⁴³ Atualmente, a DIS está organizada por sectores de Intervenção Comunitária, de Intervenção em Grupos Específicos, de Intervenção Complementar na Área da Saúde e Projetos Especiais. Atualmente, os principais projetos realizados pela Divisão de Intervenção Social são definidos pelo Plano de Desenvolvimento Social 2012/2014, que

³⁴¹ Informações disponíveis no Portal da CMA em: <http://www.cm-amadora.pt/>. Acesso realizado em 23 de Julho de 2013.

³⁴² Publicado no Boletim Municipal, Edição Especial de 6 de março de 2013.

³⁴³ A Divisão de Intervenção Social encontra-se na dependência orgânica do Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural e tem por principais objetivos: efetuar o diagnóstico social e identificar as carências de grupos específicos, conceber e desenvolver programas e projetos integrados de ação social, de iniciativa municipal ou em parceria com outras instituições ou agentes sociais, incentivar e promover a instalação de equipamentos e ou a criação de atividades de apoio a grupos desfavorecidos, promover iniciativas em articulação com as entidades vocacionadas para o efeito, tendentes a apoiar a “integração” socioprofissional de munícipes em situação de exclusão, promover a articulação entre as atividades municipais com as das Juntas de Freguesia, de outras instituições e das organizações locais, no sentido da mobilização e otimização dos recursos disponíveis, da participação e autorresponsabilização das populações na resolução direta dos seus problemas.

explano de seguida, no contexto do funcionamento da Rede Social Local. Paralelamente às medidas da Rede Social, outras medidas de política social foram tomadas entre 2004 e 2008, nomeadamente para a criação de Programas e Projetos como o PROGRIDE - Programa para a Inclusão e Desenvolvimento,³⁴⁴ o PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais³⁴⁵ e o CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social.³⁴⁶

Perfil da Rede Social Local (RSL)

A Rede Social Local é uma medida de Política Social a que o Município da Amadora aderiu em 2003. Como ilustrado no capítulo seis, o Programa Rede Social foi criado para articular propostas das autarquias e de entidades públicas ou privadas para “a erradicação ou atenuação da pobreza e da exclusão e a promoção do desenvolvimento social”.³⁴⁷ O objetivo da Rede é formar “uma consciência coletiva dos problemas sociais e contribuir para a ativação dos meios e agentes de resposta e para a otimização possível dos meios de ação nos locais”. O estilo de governança adotado baseia-se no nível micro-local (de comunidade) para que “se criem novas formas de conjugação de esforços, se avance na definição de prioridades e que [...] se planeie de forma integrada e integradora o esforço coletivo através da constituição de um novo tipo de parceria entre entidades públicas e privadas [...] nos mesmos territórios”. A Rede Social assenta nos seguintes Princípios de ação:³⁴⁸ *subsidiariedade, o que significa que é no território, no local que os problemas terão de ser resolvidos; é próximo das populações que se deve actuar, de uma forma concertada, articulada e preventiva. O local é o espaço privilegiado de desenvolvimento de processos participativos, no exercício de uma democracia efectiva e de formas de regulação social, em que o Estado, sociedade civil organizada e cidadãos se unem, criando factores propiciadores da inserção dos mais desfavorecidos e do desenvolvimento*

³⁴⁴ Portaria n.º 730/2004 de 24 de Junho – Cria o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento

³⁴⁵ Portaria n.º 426/2006 de 2 de Maio – Cria e regulamenta o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais.

³⁴⁶ Portaria n.º 396/2007 de 2 de Abril – Cria os CLDS e aprova o seu respectivo regulamento; Portaria n.º 285/2008 de 10 de Abril – Introduce alterações no que diz respeito ao período para o qual são elaborados os Planos de Ação e duração dos CLDS.

³⁴⁷ Esta e as próximas informações citadas estão disponíveis no Portal da CMA em: <http://www.cm-amadora.pt/rede-social>. Acesso realizado em 23 de Julho de 2013

³⁴⁸ Esta e as próximas informações em cursivo são extraídas do Programa Rede Social.

social; integração, isto é, a integração social, [...] um dos princípios fundamentais de todo o trabalho social, que faz apelo ao desenvolvimento de intervenções integradas e multisectoriais para responder eficazmente ao carácter multidimensional dos fenómenos de pobreza e exclusão social; articulação, um princípio que traduz a necessidade de articular a acção dos diferentes agentes com actividade num território, através do desenvolvimento do trabalho em parceria, da cooperação e da partilha de responsabilidades; participação, pelo qual o combate à pobreza e à exclusão social, numa perspectiva da promoção do desenvolvimento social, é tanto mais efectivo quanto resulte de um processo amplamente participado; inovação, ou seja, face à emergência de novas problemáticas e às mutações sociais que ocorrem a um ritmo acelerado, torna-se imprescindível que as novas políticas, medidas e programas sejam portadores de inovação para se adequarem às realidades em presença.

No Município da Amadora, segundo informações da CMA, a adesão ao Programa Rede Social remonta a 2003, aquando da constituição do Conselho Local de Ação Social da Amadora (CLAS), do Núcleo Executivo (NE), das onze Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e dos Grupos Temáticos do CLAS (Risco na Infância, Educação, Emprego e Formação Profissional, Deficiência, Juventude, Saúde, Qualificação das Respostas Sociais). Em 2004, segundo a CMA, foram elaborados os primeiros instrumentos de planeamento, o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social, tendo sido identificados os principais problemas do território e definidas as áreas de intervenção prioritárias, que se materializaram em três eixos: Parcerias e Desenvolvimento local, Envelhecimento e Grupos Vulneráveis.³⁴⁹ O CLAS tem como objetivos da sua intervenção: realizar e atualizar o diagnóstico social do concelho e o planeamento integrado e participado, promover a convergência das intervenções e dos projetos ao nível do concelho e das freguesias, identificar soluções para os problemas ligados à pobreza e exclusão social no concelho, formar e qualificar os agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento local no âmbito do CLAS e das CSF, identificar as necessidades existentes no concelho ao nível de serviços e equipamentos sociais e envidar todos os esforços para, junto das instâncias competentes, promover uma cobertura adequada do concelho, dinamizar espaços

³⁴⁹ A partir deste trabalho, foram implementados o Projeto “Sistema de Atendimento de Acompanhamento Integrado no Município”, respondendo assim a um dos problemas identificados pela parceria, a desarticulação nas respostas sociais prestadas a indivíduos/famílias em situação de pobreza/exclusão social, e o “Projeto ADAPT - Apoio Domiciliário em parceria”.

de análise e discussão dos problemas e potencialidades, dando-lhes visibilidade, potenciando uma consciência coletiva e responsável sobre os diferentes problemas sociais, analisar e avaliar a adequabilidade das políticas sociais ao desenvolvimento social local. Em 2007, com a revisão do Regulamento Interno do CLAS da Amadora,³⁵⁰ o Núcleo Executivo procedeu à eleição dos/as representantes das áreas de intervenção presentes no CLAS, nomeadamente nas áreas dos Idosos, Deficiência, Infância, Cultura e Desporto, dando cumprimento ao sistema de representatividade definido no novo Regulamento Interno. No entanto, em 2009, e uma vez que esta metodologia não teve os resultados esperados, optou-se por cessar o sistema de representatividade, tendo sido excluídas 10 instituições por falta de participação nas reuniões, e integradas no CLAS mais 19 instituições. Neste momento, fazem parte do CLAS 71 parceiros/as. O NE do CLAS da Amadora foi constituído em 2003 e é composto, neste momento, por sete elementos. As suas reuniões ordinárias têm uma periodicidade quinzenal, reunindo extraordinariamente sempre que se justifique. Finalmente, as Comissões Sociais de Freguesia estão localizadas em Alfovelos, Alfragide, Brandoa, Buraca, Damaia, Falagueira, Mina, Reboleira, São Brás, Venda Nova e Venteira.³⁵¹

Os principais problemas identificados pelo Diagnóstico Social da Amadora,³⁵² elaborado em 2011 pela Rede Social, foram: a tendencial perda populacional,³⁵³ e estrutura etária envelhecida, a imigração, a saúde, a crise económica,³⁵⁴ a educação, a habitação,³⁵⁵ a Proteção Social,³⁵⁶ os grupos vulneráveis³⁵⁷ e o associativismo. Assim sendo, as

³⁵⁰ Na sequência da publicação da Legislação da Rede Social - Decreto-Lei 115/2006 de 14 de Junho.

³⁵¹ Segundo a Legislação vigente, as Comissões Sociais de Freguesia (CSF) são fóruns de articulação com intervenção ao nível local (território da freguesia).

³⁵² Esta e as próximas informações em cursivo são extraídas do Diagnóstico da Rede Social Local da Amadora, acesso realizado em 23 de Julho de 2013 em: <http://www.cm-amadora.pt/instrumentos-de-planeamento>.

³⁵³ Nos últimos 20 anos a Amadora sofreu uma redução populacional na ordem dos 3%, consequência do encarecimento da habitação.

³⁵⁴ A economia do município é caracterizada pela predominância de microempresas, representando 97% do tecido empresarial. Houve um aumento do número de desempregados/as inscritos no Centro de Emprego.

³⁵⁵ Na malha urbana existem ainda quatro grandes bairros de habitação social: Bairro do Zambujal, Casal da Boba, Casal da Mina e Casal do Silva. No que respeita aos núcleos degradados, em julho de 2011 tinham sido resolvidos 5.287 dos casos recenseados em 1993.

³⁵⁶ Com uma diminuição do número de beneficiários/a de RSI na Amadora (4.641 famílias em 2010), maioritariamente em idade ativa e residentes nas freguesias da Buraca, Brandoa, Falagueira e São Brás.

³⁵⁷ Segundo o documento, a criminalidade é uma realidade, embora dados da Polícia de Segurança Pública – Divisão da Amadora apontem para um decréscimo da mesma, associada ao reduzido número de queixas formais. Aumento do número de crimes praticados contra a população sénior, mais recorrentes os de roubo

Prioridades de Intervenção definidas no Plano de Desenvolvimento Social (PDS) foram: *Eixo 1 – Qualificação das Organizações e Responsabilidade Social; Eixo 2 – Envelhecimento e Qualidade de Vida; Eixo 3 – Territórios e Grupos Vulneráveis*. O Plano de Ação 2012 estabeleceu as medidas concretas a ser tomadas para aquele ano no âmbito dos eixos de intervenção prioritária e integrou outros dois documentos de Planeamento em áreas chave do desenvolvimento do território: o Plano Gerontológico e o Plano Municipal contra a Violência.

Em Outubro de 2012, observei uma reunião do CLAS da Amadora. O encontro realizou-se na Divisão de Intervenção Social na Brandoa, sendo a quadragésima nona Sessão Plenária do Conselho Local de Ação Social da Amadora. Segundo o reportado no meu diário de campo³⁵⁸ [...] *estão presentes cerca de 70 pessoas, das quais 12 homens. [...] Pessoas de raça negra presentes são somente 4. [...] A impressão é que as lideranças comunitárias são poucas, que estão presentes mais técnicas, especialistas, autarcas. Em termos de imigrantes não foi possível localizá-las, não foi possível saber se as pessoas presentes eram nacionais ou não. Contudo, posso afirmar que das pessoas que falaram nenhuma era migrante (ou, ao menos, tinha sotaque diferente)*.

Particpei também nalgumas reuniões do NE do CLAS. Reporto algumas informações sobre a que se realizou em Outubro de 2012 na Divisão de Intervenção Social da Brandoa:³⁵⁹ *parece existir um problema de pessoas que aparentemente estão inscritas no Rendimento Social de Inserção (RSI) e recebem benefícios, mas não se sabe por que motivo (?). Este problema é chamado o problema dos “escondidos”. Há muitos migrantes que recebem o RSI. A impressão que eu tenho é que esta coisa é vivida com algum incómodo por parte dos presentes. Se discute também qual a possibilidade de o RSI poder ser defraudado (risos). Há migrantes contemplados para o realojamento nos bairros sociais, mas surgiram muitos guineanos (sic) em vários sítios. Dizem que essas pessoas não falam português, só francês. Isto “é complicado”. [...] Há um número significativo de prestações familiares concedidas a famílias com crianças e jovens para um total de 23.488 pessoas na Amadora. Há pessoas de Cabo Verde que receberam subsídios mas que não*

por esticção e furto por carteirista, totalizando 29% das ocorrências. Aumento do n.º de crianças e jovens acompanhadas pela CPCJ, em 2010 estavam ativos 1.262 processos de proteção e promoção.

³⁵⁸ [Notas do Diário de Campo - Comentários à reunião do CLAS da Amadora 19/10/2012]

³⁵⁹ [Notas do Diário de Campo - Comentários à reunião do Núcleo Executivo da RSL da Amadora 26/10/2012]

*moram em Portugal. A comunidade brasileira está sair da Amadora e do país (risos). O problema do Centro Territorial de Emprego (CTE) da Amadora está ligado à diminuição das competências [...] na cidade, o nível médio de qualificação é a sexta classe, pouca aptidão, baixa proatividade. [...] Em Alfoanelos e Reboleira há um grande número de romenos menores de idade que andam por própria conta, são cerca de 30 pessoas. [...] Os jovens da Amadora têm problemas de tráfico de drogas. Estão acontecendo demolições de barracas e consequentes realojamentos no bairro Sta. Filomena. As demolições estão na quarta e quinta fase enquanto a sexta fase acontecerá em Janeiro de 2013. Há acompanhamento por parte do ISS, ACIDI, Embaixada de Cabo Verde para ajudar as pessoas que devem deixar as barracas. Os conflitos são muito intensos e houve algumas prisões. Está a voltar o mesmo fenómeno de 30 anos atrás com ocupações informais de terrenos em todo o município. Existem 1.200 pessoas não inseridas no programa de realojamento.*³⁶⁰

Visões da migração internacional na Amadora

Nesta segunda parte, reporto excertos das entrevistas realizadas com os atores e as atrizes locais na Amadora. O guião utilizado corresponde ao que foi adotado nos outros casos.³⁶¹ Assim, as respostas fornecidas podem ser agrupadas de acordo com os temas habituais. Nesta secção, estudo a participação dos/as migrantes na Rede Social Local (RSL) de uma forma geral e, mais especificamente no “Programa Amadora Empreende”; contudo, apesar de manter o Programa “Amadora Empreende” como estudo de caso, na parte descritiva, de acordo com a informação veiculada nas entrevistas, optei por reportar parte das informações recolhidas sobre os desalojamentos de Santa Filomena.³⁶² Neste

³⁶⁰ Na altura, após ter anotado estas informações sobre as demolições de Santa Filomena, não tive a oportunidade de aprofundar o assunto. Fi-lo alguns meses mais tarde, em Janeiro de 2013, após ter entrevistado um representante da Associação SOS Racismo e um da Associação Caboverdeana de Lisboa.

³⁶¹ Ver Anexo VIII b.

³⁶² De acordo com as indicações que dei, no capítulo metodológico, acerca da circularidade do método de codificação das entrevistas, o conteúdo das secções é agora organizado com algumas particularidades. No caso específico da Amadora, foram poucas as informações recolhidas acerca da contextualização geral da migração e poucas aquelas sobre a visão dos entrevistados sobre a RSL. Como elemento de principal conflito a ocorrer no terreno, emergiu impetuosamente o caso dos desalojamentos que ocorriam no bairro Santa Filomena, aquando da realização das entrevistas e das observações. Tal processo não havia sido contemplado como caso de estudo, mas foi recorrentemente mencionado pelos/as entrevistados/as que haviam sido selecionados/as para falar acerca do Programa “Amadora Empreende”, o caso de estudo escolhido através das *grelhas de identificação*, devido à gravidade dos eventos. Estas circunstâncias impuseram uma

sentido, para além dos desalojamentos, apresento em breve algumas informações sobre o Contrato Local de Desenvolvimento Social (CLDS), que foi realizado no Bairro entre 2009 e 2012 (e do qual o Programa “Amadora Empreende” foi uma das ações previstas).

O contexto migratório amadoreense visto pelos/as entrevistados/as

Alguns/as entrevistados/as colocaram imediatamente a tónica na forma específica como a crise económica e a consequente agudização da pobreza afetam os/as imigrantes: [membro de ONG – Entrevista 8] [...] *há muito desemprego e estamos a tentar encaminhar as pessoas para um apoio alimentar, ou a Segurança Social para pedir o RSI, [...] ajudar as pessoas a fazer...procurar o tipo de trabalho. Ajudar a fazer o curriculum.* [Membro de ONG – Entrevista 7] [...] *há muito trabalho a fazer, muito trabalho. As pessoas não se entendem, mesmo entre os moradores. E, depois, a integração dentro do Casal da Mina, não tem nada a ver com o Casal da Boba. Nada a ver. São duas situações...a população é a mesma, mas são duas situações completamente diferentes. Aqui, as pessoas estão integradas, há serviços, há comércio, há tudo. Na Mina, não. [...] Está a começar a melhorar, mas só recentemente é que teve transportes. Digamos que o ponto de viragem da Mina, que ainda está distante, foi com a entrada do Dolce Vita.^[363] [...] Havia um transporte, só para ter ideia, que partia ali da Câmara da Amadora, que demorava quase, sem exagero, quase 50 minutos a chegar à Mina. Vai dizer “mas de carro é um minuto e meio, cinco minutos!”.* E os problemas têm sido resolvidos ou ainda permanecem muitos? [Membro de ONG – Entrevista 8] *Alguns. Alguns ainda vão permanecendo. Nomeadamente quais? Prefiro não comentar sobre isso. Não. Sobre esses problemas? Sim, nomeadamente dizer quais, prefiro não comentar sobre isso.*

Outro assunto referido diz respeito aos reflexos da introdução de leis mais severas para os/as imigrantes: [membro de ONG – Entrevista 7] [...] *houve algumas mudanças de atitude dentro do SEF. Obviamente, depois, alteraram toda a situação. Vou-te dar um exemplo: um imigrante que esteja desempregado pode renovar a residência se apresentar um termo de responsabilidade de um familiar. O SEF fechava os olhos se apresentasse um amigo ou alguém, pode ser...agora já não é assim. Isso é uma coisa que alterou bastante.*

reorientação parcial do foco das entrevistas e, no texto, a presença de uma secção especificamente a isto dedicada.

³⁶³ Um centro comercial de grandes dimensões.

Houve, digamos assim, uma alteração, um endurecimento...mas isso alterou logo aqui a situação das pessoas. Agora, é muito mais difícil renovar um documento.

Foi também mencionado o voto: [membro de ONG – Entrevista 5] *Amadora tem X imigrantes, não tem um vereador negro. [...] Há muitos recenseados, mas não há nem um negro na Câmara. [...] Ninguém se organizou, porque muitas vezes o cabo-verdiano deixa-se manipular [...] mas ainda estou a ver se consigo reunir com as associações, ainda durante o próximo mês, para ver se a gente consegue pressionar para as pessoas se recensear. [...] neste momento não temos pessoas disponíveis. Mas, se a gente tiver muita gente e os Presidentes da Junta vão informar os partidos que há pessoas da imigração a recensear e que têm voto, eles vão aproveitar e é elegível. Não vão querer só votos, vão querer uma pessoa elegível e nós podemos exigir. Nesse momento não podemos exigir lugar elegível, porque não temos votos suficientes. [...] Eles viram que a população não tem votos, mas as pessoas ao redor votam. Então tiram as casas e voltam as pessoas a ficarem no prédio. Ganham votos. [...] Aí a gente sempre disse: “p’ra candidatar, para aparecer na fotografia, não estar num lugar elegível, mais vale a pena não candidatar. E não vai dar apoio ninguém e ficamos ali”.*

O caso da habitação também foi citado entre os que mais provocam dificuldades: [membro de ONG – Entrevista 7] *quando houve agora a alteração das rendas, por exemplo, a minha colega recebeu aqui imensas pessoas a pedirem apoio da Associação. Aliás, está ainda a executar esse trabalho.* [Membro de ONG – Entrevista 5] *Há um problema que está a haver, porque mesmo as pessoas que estão no Casal da Boba foi atualizada a renda e passaram a pagar, de 40-50 euros, passaram a pagar 150-200 e tal euros.* [Membro de ONG – Entrevista 8] *Os problemas mais frequentes? A renda de casa que subiu brutalmente e as pessoas não têm estado a conseguir pagar. [...] Não sei bem em percentual, mas as pessoas que pagavam 12 ou 24, 30 euros, agora pagam 300 e tal euros. [...] Desde quando uma casa na Câmara pagava-se 500 e tal euros, não era? No bairro social. [...] 500 e tal é o mais alto que eu já vi aqui.* [E ainda há] *problemas dentro da casa, infiltração, humidade, essas coisas, desde que o pessoal veio para cá, não se resolve nada. Um dos maiores problemas. E tem estado sempre a fazer petições e expor o problema, petições constantemente, sempre e nunca se resolve.*

As experiências das atrizes e dos atores locais

O histórico e a tipologia que qualificam a presenças das atrizes e dos atores locais entrevistados/as na Amadora dão conta de um sistema associativo polarizado, com associações muito bem organizadas e outras em condições muito precárias de operacionalidade. A ligação com a Rede Social Local nestes casos não foi particularmente estreita, ao ponto de a maioria dos/as representantes de ONG declararem não participar na altura do CLAS e muito raramente das Comissões Sociais nas Juntas Freguesia. [Membro de ONG – Entrevista 7] [...] *a Associação tem vinte e poucos anos. Foi em 83. [...] Foi criada nas Fontainhas, pelos moradores das Fontainhas, para resolver os problemas do bairro. [...] Em 2003, a Associação vem aqui para o Casal da Boba e em 2005 também para o Casal da Mina [...]. Abriu aqui um ATL [Atividades ou Atelier de Tempos Livres] e, em 2005, um jardim de infância. [...] Entre 2001 e 2004 [participámos num Projeto EQUAL] [...] qual era o grande objetivo? Era apoiar as pessoas dos vários bairros da Amadora. Zambujal, entretanto, aqui na Boba [...] e também ali na zona da Venda Nova apoiar as pessoas que tivessem menos conhecimentos, vá, menos habilitações. Ajudá-las, não só a integrar um curso, uma formação profissional e, logo a seguir, um estágio profissional numa das empresas parceiras. Quando cheguei aqui, em 2006, vim do ACIDI, onde trabalhava antes. Ajudei numa reorganização da Associação [...] pois, eu acho que é muito importante nesta associação, que era o tal apoio direto ao imigrante. [...] O apoio que era feito não era organizado. Era um apoio, pronto, ajudava-se, mas não era sistematizado, perdia-se o rasto à pessoa, não havia uma base de dados da pessoa, os atendimentos não eram continuados... [...] eram feitos por pessoas que trabalhavam na Associação, eram mesmo voluntários, outros trabalhadores [não eram imigrantes]. Esta Associação tem muitos voluntários mais na questão de organização de eventos, mais de festas. Em termos de trabalho diário, não tem. Não criou essa cultura, mas para fazer uma festa, há imensos voluntários. [...] A cultura da Associação, em termos de organização, ainda é muito “presidencial”, na minha opinião. [...] Isso tem algumas coisas boas e outras coisas más. Se calhar, na minha opinião, as coisas más são superiores às boas. Eu sempre defendo que deveria ser sempre uma direção com um Presidente mais participativo, que delegasse mais as coisas. Há muita concentração. Pronto, entretanto, fazemos vários projetos, em conjunto com o ACIDI, daí abre aqui a Loja da Cidadania... Portanto, a tua ideia de reorganização era uma ideia assim um pouco no modelo CLAI?*

Sim, ainda me falta essa parte. Emprego, formação e outra coisa muito fundamental para os imigrantes: a integração. Como é organizada a Direção da Associação? Onze pessoas... Direção, Assembleia e Fiscal, onze. [...] Em termos de pessoal, [...] treze pessoas em trabalho direto, mas não terminou. [...] Depois, temos ainda as pessoas que também estão na Associação, também fazem parte da Associação, mas que estão afetas no ACIDI e no SEF. [...] São cinco pessoas no ACIDI e quatro no SEF [...] têm contrato com a Associação. Da direção, são todos/as de Cabo Verde? Algumas são. E outras são da Guiné, outros são portugueses. [...] a maioria é cabo-verdiana originária... portugueses originários de Cabo Verde. Eu acho que...se for a nacionalidade a maioria é portuguesa. [...] O atual Presidente da direção esteve, fez parte, eu acho que ainda é um ativo [...] do PSD. [...] No anterior... o anterior Presidente, tinha com o PS.

[Membro de ONG – Entrevista 8] Faz parte [da associação] como trabalhadora, como funcionária? *Sim. [...] Faço alguns acompanhamentos também. Assim, no fundo é o que eu faço, pronto. E algumas coisas ou outras que vou fazendo porque estou mais aqui, estou mais no terreno, vivo aqui, os meus pais vivem aqui também, pronto. Como acompanhamento, vou ouvindo os problemas dos moradores e depois transmito para a direção para depois tentarmos chegar...ter uma reunião e ver se conseguimos ajudar a resolver alguns problemas. Basicamente é isso. [Atendemos] sempre. [...] Os serviços são gratuitos. [A pessoa] não precisa de estar inscrita. Nós não viramos as costas a ninguém. Nós ajudamos toda a gente que vem cá, ajudamos todos [portugueses e imigrantes]. [...] Como nós estamos num bairro social em que os habitantes, a nacionalidade mais frequente das pessoas que vêm cá são africanos [...] mas vêm cá todos. Ucrrianos, tudo. Brasileiros. Tudo.*

Do Bairro do Casal da Mira para o Bairro de Santa Filomena, as diferenças são enormes.. De um ponto de vista estrutural, o primeiro é um bairro de realojamento com grandes prédios e ruas largas; o segundo é um bairro informal, destinado a desaparecer. A minha chegada ao bairro acontece numa manhã fria e ventosa. Havia combinado encontrar-me o imigrante que iria entrevistar na esquina da rua que dá acesso ao Bairro. A sua casa havia sido demolida e ele acabou sendo identificado como irregular e portanto processado. Na altura, estava a aguardar documentos para evitar a expulsão. Uma vez que nos encontrámos, começámos a subir a rua e a primeira imagem com que me deparei foi a do “largo” que se criou por causa das demolições. Há muitos jovens encostados às paredes de

uma pequena igreja. Estão a olhar para nós, sinto-me embaraçado. [Membro de comissão de moradores – Entrevista 6] *Nasci na província de Bié, mas cresci em Luanda. [...] vim sozinho, porque quando vim para Portugal [...] fui diretamente para a casa da minha tia, em Santa Comba. Aquela terra praticamente a nível de trabalho não havia trabalho, não havia nada. E a minha prima vivia cá no bairro [Santa Filomena], então ela disse para eu vir para cá. E eu vim para cá, para Lisboa, e aqui em Lisboa consegue-se arranjar trabalho mais fácil. Então, foi assim [...] estava atrás de trabalho, trabalhar e estudar. Tinha essas duas perspetivas, trabalhar e estudar. [...] Em Angola praticamente estudei até ao quinto ano [...] vim para prosseguir e formar [...] trabalhar também que é para poder sustentar-se também. [...] Buscar a questão de trabalho, a questão de formação, já fui o ano passado, cheguei, consegui me matricular na Escola Cardoso Lopes. Estudei. Depois, no ano a seguir, matriculei-me mas já não me chamaram até agora e procurei outras escolas para ver se me matriculava e continuava a estudar, já que estou desempregado, pelo menos faço qualquer coisa, estudar ou fazer uma formação. Fui ao Centro de Emprego, não posso fazer uma formação porque não tenho título de residência, estou ilegal no país. Vou para a escola para me matricular e não me posso matricular, porque não tenho título de residência, quer dizer não consigo fazer nada. Em questão de trabalho, sempre trabalhei, descontei praticamente no ano antepassado todos os documentos lá no SEF, o que é que aconteceu? Não tive praticamente sorte, porque o Registo Criminal que eu mandei de Angola veio falsificado.*

Retomarei, mais à frente, o caso dos desalojamentos de Santa Filomena, mas antes disso, vou apresentar a última entrevista realizada com uma outra ONG que opera no Bairro, que administra um infantário. [Membro de ONG – Entrevista 13] *A associação nasceu em 1988 com os moradores daqui [Santa Filomena] existentes na altura. Primeiro, começámos nas casas dos moradores, ainda não havia sede, não havia esse espaço da associação. E começámos a fazer uns trabalhos através do projeto de uma holandesa [...] que apareceu aqui no bairro. Primeiro trabalhava com crianças, com miúdos até aos 4 anos, as crianças carenciadas que precisavam de apoio social. A partir daí, depois, a Segurança Social através de assistentes sociais que estavam no terreno resolveram fundar a associação, uma associação para trabalhar com a comunidade. [...] Para a associação tornar a receber um subsídio social houve necessidade de organizar e fazer uma associação que aí a Segurança Social apoiou nos subsídios, na verba e a Câmara*

Municipal de Amadora cedeu o terreno e o projeto que foi feito aqui a associação. Inicialmente era para trabalhar só com as crianças, portanto os meninos dos 3 aos 7 anos. E, entretanto, através de um subsídio mensal que recebemos da Segurança Social e uma mensalidade mínima também paga pelos pais, formou-se a associação. Fizemos uma sala de pré-escolar, que é o Jardim de Infância dos 3 aos 4 anos, e depois dos 6 aos 7 anos é o prolongamento, o ATL. [...] Portanto, havia uma direção [...] composta por 23 [...] Era uma mistura de todas as nacionalidades, porque aqui o bairro nós somos muito isso assim [...] Cabo-Verde, São Tomé, Angola, Moçambique. [...] Mas aqui no bairro a maior parte de população, portanto imigrantes, são de origem cabo-verdiana. Ainda mantém-se esse. [...] Em 1988 [...] deixámos as casas das famílias e viemos aqui para a nossa sede. Mudámos para aqui para a sede em 1990. [A sede] foi construída de raiz, porque a Câmara cedeu mesmo o terreno e depois fez o projeto também. [O terreno é da Câmara] apesar que houve uma cedência, não sei se em 1999, essas cedências. Depois, nós, com o nosso trabalho, começámos a ver que ainda havia muitas mais crianças na rua e, portanto, [...] conseguimos arranjar uma verba que foi cedida por uma fundação [...] de Portugal, sim. Então, fizemos mais duas salas que [...] neste momento são 98 crianças, que são 50 no pré-escolar, que são os meninos dos 3 aos 5; e, depois, temos dos 6 aos 12 que é do ATL, que são meninos que já vão para a escola e fazem a parte do tempo livre. [...].

O caso dos desalojamentos em Santa Filomena

O caso dos desalojamentos e das demolições que estavam a ocorrer em Santa Filomena, na altura em que realizava entrevistas e observações na Amadora, constituiu o principal elemento de conflito territorial a que pude presenciar. Estas circunstâncias impuseram uma reorientação parcial do foco das entrevistas e a inclusão desta secção específica no texto. Como dizia o imigrante irregular angolano [Membro de Comissão de Moradores – Entrevista 6] *o bairro praticamente em si próprio já tem quarenta anos [...] e as pessoas que fundaram esse bairro, a maioria já não vive cá nesse bairro, já criaram outras vidas [...].* Então, o que é que aconteceu? *Quando fundou-se o bairro, as pessoas foram chegando, embora que dizem que o bairro é clandestino. O bairro é legal, mas o bairro foi crescendo e a Câmara depois fez o recenseamento em 93. [...] embora [estejam] aqui alguns portugueses [...] as pessoas que foram chegando são pessoas africanas.*

Vieram de Cabo Verde, vieram da Angola, vieram de São Tomé, [...] uma parte do Brasil [...] Guiné também. [...] As pessoas não sabiam que o bairro era para acabar. Se o bairro era para acabar ou quando o bairro acabasse, pelos anos que eu sei, já estão cá a viver, pelo menos e para eles é um direito de serem realojados com uma habitação. Mas então a Câmara praticamente em si própria foi deixando as pessoas ... viveram cá e construíram eles mesmos as casas [...] E as pessoas foram ficando no bairro e nesse momento no ano passado [2012], quando a Câmara fez uma atualização [...] praticamente eles viram que o bairro já tem a mais população do que a população que eles fizeram o recenseamento em 93. [...] Eu já estou cá, já tenho cinco anos nesse bairro, desde 2007 é que estou nesse bairro. Nunca vi um elemento da Câmara a me dizer que vai acabar, que o bairro é para acabar e as pessoas têm que se prepararem. Nunca vi nenhum elemento da Câmara. Eu só comecei a ver os elementos da Câmara o ano passado, a partir de um processo que eles começaram em Fevereiro do ano passado. Vieram os fiscais da Câmara, começaram a notificar ações, deixavam editais nas portas, que o bairro é para acabar, que as casas vão ir para baixo. Quando aconteceu essa demolição em Julho [de 2012] praticamente a casa foi abaixo, depois ainda fui detido, fiquei umas horas na esquadra da polícia da Mina e o meu polícia olhou para a minha cara e disse: “ah, agora, tu vais para a tua terra”. Olha aí, eu respondi, não tenho problema para ir à minha terra. E ali fiquei e depois levaram-me para o Tribunal de Alfragide e fui ouvido no Tribunal de Alfragide, expliquei o que é que aconteceu e o sortido no processo que eles puseram, puseram como eu estava embarricado dentro casa. Como é que eu estava embarricado dentro casa, se a casa quando eram 9 horas da manhã, a casa já tinha ido abaixo e eu só fui detido às 11 horas? Isso é mentira, porque eu nem estava embarricado. Eles quando chegaram de manhã, o fiscal disse-me que a casa vai abaixo, a primeira coisa que eu fiz, comecei a esvaziar as coisas todas que estavam dentro do meu quarto, esvaziei tudo, meti ao lado num canto e eu fiquei sentado ao pé das minhas coisas. E a polícia quando foi lá, depois passando, depois da casa ir abaixo, não sei, mas eu já tenho conhecimento que foi um assistente social que denunciou que eu não tinha documento. O imigrante, na altura, tinha assistência legal garantida por uma ONG de Lisboa: [...] essa advogada veio da associação do [fulano]. Ele é que arranjou a advogada e eu fui com ela ao SEF nesse dia e praticamente expliquei e voltei a falar. E praticamente a decisão que ficou lá no Tribunal que [...] se arranjasse um trabalho com contrato, que é para me legalizar, voltava a legalizar outra vez. E sem um

contrato de trabalho, não tinha outra forma de ser legalizado, não tinha outra saída. A única saída que eu tive no SEF é arranjar um contrato de trabalho. [...] Então, isto é assim que é para me legalizar. Sem esse, então não me consigo legalizar. E eu tenho um processo de expulsão a decorrer.

Este episódio foi bastante divulgado pela imprensa e pelas associações que se ocupam de direitos humanos e direito à habitação. Uma outra associação de imigrantes de Lisboa também foi implicada. Aliás, foi na altura que aprofundei o meu conhecimento sobre os desalojamentos em Sta. Filomena: [Membro de ONG – Entrevista 14] *repare, é que não podemos generalizar, não é verdade, para todos os cidadãos de Santa Filomena e dar as mesmas respostas a todos, não é verdade? [...] eu acredito que todo esse processo devia ser gerido de uma outra forma. [...] O caso de Santa Filomena tem a ver com políticas, é um caso político, mesmo. Portanto...mas eu penso que a Embaixada de Cabo Verde está a acompanhar, o ministro das Comunidades deu uma grande entrevista em que também fez esse apelo de bom senso, o Presidente da República de Cabo Verde encetou também conversações com o governo português, quando o doutor Passos Coelho foi a Cabo Verde. Os dois deputados da área da imigração [...] estão no terreno e já participei nalguns eventos aí.* A calma diplomática com que o membro da ONG cabo-verdiana discute este assunto, a partir do conforto de seu gabinete em Lisboa, contrasta com a crua realidade do que foi reportado por quem mora no Bairro. É o caso de outro imigrante, representante de uma associação de jovens do Bairro: [membro de ONG – Entrevista 5] *Quem não estava [recenseado no PER no Bairro Santa Filomena] não ia ter direito [a ser realojado]. Só que o problema que está cá não é o direito de ontem, é o direito de hoje. Essas pessoas não têm direitos. Mas se essas pessoas podem pagar uma renda, a Câmara pode arranjar uma casa e depois eles pagam uma renda ou deixam-nos aqui por enquanto, enquanto o problema que o país tem. Porque neste momento essas pessoas são pessoas que trabalham nas obras, são pessoas que trabalham nas limpezas, neste momento são sítios onde o desemprego está a bater mais. É uma coisa que é inevitável, que não podes fazer nada, que ela [a CMA] entende, mas já disse: “nesse momento eu não estou a lhe dizer que tem que dar casa a toda a gente, mas tem que parar com esse processo [das demolições] e deixar as pessoas que querem sair livremente e que têm possibilidade para ir, porque este é um problema”. Quando diz problema social, é um problema social de fundo, que muita gente não está a ver isso o que é que vai dar. Essas pessoas que estão aí*

com essas casas que a Câmara está a arranjar, amanhã vão estar na rua. Foi por isso que a primeira manifestação que a gente fez, fomos tentar falar com eles e não nos queriam receber. [...] Isso aconteceu no ano passado, em Junho [de 2012]. Foi a primeira manifestação que foi organizada com a questão do alojamento, que tipo de solução se podia arranjar. Só que aquilo depois entrou num patamar político e começou muita confusão e a Câmara "chantageou" um bocado a Associação, porque a Associação não se podia meter nisto [pois] a Associação era parceira da Câmara num projeto que estava a ser desenvolvido que era o "Escolhas". [...] Dali nós falamos com eles e depois também vimos que muito que estavam a fazer uma coisa política e não uma pessoa, e aquilo que muitas vezes temos que dividir, o social e a política. [...] Fiz o contacto com a embaixada de Cabo Verde, consegui fazer [...] o contacto com o Primeiro Ministro de Cabo Verde. Fiz o contacto com o Presidente de Cabo Verde e eles mandaram uma delegação que veio a ministra da Comunidade de Cabo Verde, a embaixadora e o Senhor Primeiro Ministro, conversamos sobre isto, realmente conversamos, falamos sobre isso e disseram que iam fazer alguma coisa, mas no fim não fizeram nada.

A desastrosa situação social do Bairro é muito bem descrita pelo morador desalojado: [membro de Comissão de Moradores – Entrevista 6] *aqui no bairro nós não temos crescimento dos jovens, os jovens praticamente não têm crescimento a nível de formação. Não tem um espaço onde os jovens se possam formar e onde os jovens possam buscar uma formação que é para dar um crescimento a nível do futuro deles, não há. Nós nesse bairro nunca tivemos. Praticamente temos a [Associação] Espaço Jovem, mas a única coisa que temos no Espaço Jovem são computadores, mais nada. E é um espaço tão pequeno praticamente ali, ali não se busca nenhum crescimento. A pessoa não vai passar toda a vida só num computador. [...] Eu só faço parte da Comissão dos Moradores, que é esse processo das demolições. [...] Fui fazendo parte desse processo para acompanharem os moradores e ver como é quando chega a fiscalização da Câmara [...] tenho explicado os direitos deles, embora que não foram recenseados em 95. Já não fazem parte do programa de 93, mas mesmo assim, o tempo que eles estão no bairro, cinco anos, oito anos ou dez anos, eles têm direitos, também são cidadãos, também são ser humanos, têm direito. [...] Eles agora não dizem o que vão fazer, mas nós já temos, já sabemos que esse terreno que a Câmara já vendeu esse terreno, uma parte já foi vendida e uma parte onde eles vão fazer escritórios e não sei quê, vão fazer habitações privadas. E isso aqui a*

Câmara praticamente não quer se abrir, não quer dizer se já vendeu ou não. A Câmara continua a dizer que esse terreno pertence à Câmara e as pessoas têm que sair e têm que sair. A conversa decorre enquanto andamos pelo Bairro. A certa altura, a pessoa entrevistada indica-me um bairro ao lado, a Vila Chã: [...] Vila Chã é uma urbanização de luxo, é para pessoas ricas, pessoas que têm dinheiro e que podem. Praticamente essa urbanização não fica por aqui [...] é uma coisa para avançar. Se eles não avançam é porque está cá o bairro e é por isso que não avançam. [...] É só condomínio de luxo, só para pessoas ricas que vivem nesse condomínio. No ano passado assinaram uma petição na Net em que diziam que os moradores desse bairro [Santa Filomena] tinham de sair daí sem direito a casa, sem nada. [...] Quando essa urbanização começou a ser feita o bairro já cá estava. Se esses moradores não se sentem bem com a vista do bairro, eles é que mudem de espaço ou mudem a janela para outro lado. Porque eles encontraram já cá o bairro. A denúncia, feita não apenas pelos/as moradores/as, mas também por ONG e movimentos políticos, é de que a retomada imprevista das demolições que ocorreu a partir de 2012 está ligada ao projeto de ampliação do condomínio de luxo “Vila Chã”, que terá sido planeado para ocupar o centralíssimo terreno do Bairro Santa Filomena. Não procurei confirmar esta informação com a Câmara Municipal da Amadora, pois não era este o meu foco de estudo.

A RSL vista pelos/as entrevistados/as

Ao aprofundar o caso das demolições de Santa de Filomena, a minha intenção não foi a de mudar o foco da minha pesquisa, que se mantém concentrada na participação dos/as migrantes nas atividades da Rede Social Local da Amadora. Para o efeito, a presença deste grande conflito territorial na Amadora desafiava, a meu ver demasiadamente, a Rede Social Local a lidar com isso. No entanto, depressa compreendi que a questão já não seria tratada pelo Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural, cujo Departamento de Intervenção Social (DIS) fora responsável pela dinamização da Rede até 2012, mas havia passado para a tutela do Departamento de Habitação e Requalificação Urbana. Configurava-se, a meu ver, uma grande contradição interna às políticas camarárias, pois o DIS havia acompanhado a evolução do Contrato

Local de Desenvolvimento Social (CLDS),³⁶⁴ até o momento em que existiu. Mas, como descobriria mais adiante, com a “imposição a nível superior” (como colocado por um membro de IPSS – Entrevista 12) do fim do Contrato, a intervenção social camarária deixou de ser considerada a natural gestora de um processo de desalojamento. Assim, do ponto de vista da minha pesquisa, senti que a avaliação desta contradição era um elemento necessário a considerar na avaliação do desempenho da Rede. Nesse sentido, procurei obter mais informações acerca do grande investimento em políticas sociais, o CLDS, que até poucos anos antes havia beneficiado o Bairro de Santa Filomena, sendo parte das ações inspiradas pelo Diagnóstico Social da RSL. Afinal, o facto de um projeto de grande envergadura ser realizado num bairro que iria ser demolido não poderia não parecer contraditório aos olhos de qualquer investigador.

De facto, depois de ter sido iniciado em 2009 pela Santa Casa da Misericórdia, o CLDS foi encerrado em 2012 e, no lugar dele, iniciou-se o processo de desalojamento, numa evidente mudança de linha política por parte da Câmara Municipal da Amadora. É isto que relata um dos entrevistados, moradores do bairro: [membro de ONG – Entrevista 5] *O contrato para o desenvolvimento local era um projeto que tinha sido começado entre a Câmara, a Gulbenkian e outras entidades do bairro e a Associação Espaço Jovem [...] em que inicialmente toda a tendência que tinha era para ser a [nossa] associação a desenvolver o projeto. Só que por motivos alheios, que a gente não sabe, o projeto [...] foi entregue à Santa Casa [da Misericórdia da Amadora]. A Santa Casa desenvolveu o projeto que inicialmente um dos objetivos era ajudar as pessoas de Santa Filomena à procura de emprego e formação para essas pessoas que moravam cá no bairro; só que, de repente e sem justificação de outros parceiros, só a Santa Casa e a Câmara, conforme a Santa Casa informou, receberam informações da Câmara que era para trabalhar com as famílias que iam ser realojadas dentro do programa PER. Já não eram os objetivos iniciais, que eram formação e outras coisas, passou completamente para outra coisa. E disseram que [...] não tinham verba suficiente para dar formação às pessoas. [...] Esse projeto que nós*

³⁶⁴ Na altura em que o CLDS foi iniciado não existia a DIS, mas o Gabinete de Ação Social. Segundo a informação prestada pela Santa Casa da Misericórdia da Amadora [membro de IPSS – Entrevista 12] *as reuniões ocorreram sempre em conjunto com os vários representantes que estão no núcleo executivo do CLAS. Portanto, dos vários ministérios com representantes de IPSS, com a presença da Vereadora Carla Tavares [que depois se tornou Presidente da Câmara]. [...] Essa era a equipa de trabalho. Por isso, é que teve muita força este projeto, porque não foi feito por uma instituição numa lógica só de outsourcing. De facto, nós estávamos a prestar um serviço às comunidades, à Câmara Municipal, mas trabalhámos na fase de arranque diretamente com a Câmara Municipal.*

... vemos foi gastar dinheiro à toa [...] não se formou jovens, que nós em princípio indicámos os cursos que nós achámos do apanhado que se fez com os jovens, que eram cabeleireiro, formação profissional, inglês e outros que tinham saídas profissionais [...] Nós cedemos a sala, só que vimos que o trabalho que os técnicos da Santa Casa estavam cá, não estava a fazer nada, estavam-se a aproveitar do trabalho que nós tínhamos feito, que a associação tinha feito: as informações sobre os moradores, o nível, os técnicos, a formação que a gente tinha ido buscar. [...] A realidade é esta. O problema é que o Contrato de Apoio Local foi desfeito. [...] no início de 2012 ou final de 2011 é que acabou o projeto. [...] Não apresentaram relatório de nada, não disseram nada de nada. [...] Disseram “acabou o projeto”. Simplesmente foram-se embora.

A visão sobre o mesmo CLDS por parte de outra entrevistada, que faz parte da outra associação no Bairro, é menos crítica: [membro de ONG – Entrevista 13] Inicialmente foi pela Santa Casa. Vieram cá a nos informar que ia haver um projeto, que ia nascer um projeto da Santa Casa através da Câmara com a Segurança Social a desenvolver aqui no bairro. E depois a primeira reunião foi com a população em geral. Foi feita na capela. [...] Informaram-nos. [...] Participámos. E alguns moradores também. Fomos lá. [...] Estava cheio. E estavam os representantes da Câmara e também da Segurança Social e da Santa Casa. [...] Perguntaram às pessoas o que é que achavam que o bairro precisava, que tipo de apoio precisava. Então, cada pessoa deu a sua sugestão. Apesar que alguns pensaram que ia ser uma coisa diferente. [...] não sei, porque é assim...quando eles disseram: “vem muito dinheiro, vem para trabalhar com as pessoas”; as pessoas pensaram que ia sair, que era uma coisa benéfica para eles, com a formação profissional, uma bolsa de estudo e que abrangesse toda a gente e algumas pessoas que estavam ainda por legalizar, que iam ter assim esse tal apoio. É assim. Isso nunca chegamos perguntar às pessoas o que é que acharam, mas pelo menos algumas pessoas, que trabalham connosco e que se envolvem aqui na associação, gostaram do projeto, porque eles também participaram muito. [...] Porque eu soube que houveram várias, fizeram vários trabalhos de qualificação. [...]

Nós achamos que o projeto devia ficar mais tempo, devia dar mais continuidade, porque o tempo foi muito curto. Porque penso que é um projeto de três anos, mas é assim ... até as pessoas conhecerem o projeto e terem confiança no projeto já passou um ano. Foi assim rapidamente. E depois quando a gente já estava a gostar, porque nós sentimos

bastante seguranças nesse projeto [...] ficaram tristes por isso acabar tão rápido, porque nem mesmo a Junta, nem a Câmara [...] chegou tão perto da população como esse projeto chegou. [...] Porque na altura em que eles já estavam a habituar e tentar fazer alguma, [começou] a demolição das casas. Essas pessoas estavam preparadas para fazer uma formação, para ter, assim, um suporte que se calhar tornava-se menos doloroso essa demolição das casas que foi feita assim de repente. As pessoas já estavam mentalizadas, as pessoas já sabiam que os que não estão inscritos [no PER] não tinham direito. Mas elas precisavam de mais trabalho, até se envolverem bem e as coisas seriam menos dolorosas. [...] Para essas pessoas, porque apanharam tudo e foi precisamente na altura em que o projeto acabou e foi-se embora.

Bastante preocupado, e tendo que interpelar a Santa Casa da Misericórdia da Amadora em função do estudo de caso sobre a RSL, decidi acrescentar algumas perguntas específicas: [membro de Instituições Particulares de Solidariedade Social – IPSS – Entrevista 12] *o território de Santa Filomena foi escolhido por ter sido um território crítico, uma vez que é um bairro que foi aparecendo no concelho de Amadora há cerca de, talvez 40-50 anos, e o que aconteceu foi que as pessoas foram ficando naquela zona que é mesmo no centro da cidade. O que aconteceu foi que os prédios de construção dita normal começaram a rodear o próprio bairro e era uma situação crítica, porque o bairro não tem ruas para que se possa circular no bairro. Só existe uma rua e que contorna o próprio bairro, que é a Estrada Militar. Portanto, a nível de acesso, a nível de precariedade, a nível de condições até de higiene, saneamento público, fortes índices de criminalidade, jovens mulheres grávidas adolescentes, violência doméstica, consumo e tráfico de droga, era um diagnóstico social que a própria Rede [Social Local] tem nos seus relatórios que justificava a intervenção. [...] O projeto em si que ocorreu foi de 2009 a 2012, embora nós só tenhamos conseguido ir para o bairro concretamente no final de 2009, portanto, início de 2010. Estivemos no bairro o ano de 2010, o ano de 2011, até Abril de 2012. [...] As várias atividades que foram desenvolvidas procuraram trabalhar desde crianças até aos idosos, trabalhar áreas da formação, da empregabilidade, do empreendedorismo, do acesso às tecnologias de comunicação, maximizar atividades comunitárias entre as pessoas, desenvolver competências para que as pessoas pudessem procurar trabalho, sensibilizá-las para a importância da educação, a importância dos cuidados primários de saúde, portanto uma área muito abrangente. [...] Utilizámos o diagnóstico social que*

existia da Freguesia, uma vez que Santa Filomena se enquadra na freguesia da Mina [...] e depois fizemos uma atividade, uma ação no próprio bairro com as pessoas [...] em que eram identificados pontos críticos que os próprios residentes colocavam sinais vermelhos, amarelos ou verdes nos locais mais críticos [...] Foi a base para elaborarmos o plano de ação. E o plano de ação consistia nos três anos que o projeto iria decorrer. [...] Foi na Capela de Santa Filomena em que congregámos uma série de pessoas [...] estabelecemos contactos [...] com o Espaço Jovem, assim como com a Associação Amigos da Encosta Nascente. [...] E depois existiam atividades muito focadas para as necessidades da comunidade: levar os jovens às exposições, às apresentações do “Amadora Empreende”, da Feira do Emprego seja na Amadora, em Oeiras ou em Lisboa, levar pessoas a empresas. [...] E depois, de três em três meses, apresentávamos um relatório na ação plenária do CLAS e fomos apresentando a todos os parceiros que estão no CLAS da Amadora qual era a evolução do projeto, quais eram os constrangimentos, quais eram as vitórias que se iam alcançando com a comunidade.

Quanto à “mudança de planos” o meu interlocutor foi bastante diplomático, mas deixou claro que a mudança foi política e não técnica: [membro de IPSS – Entrevista 12] *[...] se existisse financiamento para continuar, havia muito trabalho a ser feito ainda. [...] tínhamos um diagnóstico e a ideia era consolidar as pessoas no próprio bairro, ou seja não era uma perspetiva de demolir aquelas casas e realojar as pessoas. A meio do processo houve, então, a orientação por parte do Estado para que o processo de realojamento se iniciasse. Tivemos que mudar o plano de ação. Portanto, uma série de atividades que estavam para criar raízes e criar espírito de comunidade, como a Associação de moradores, como a Associação de pais, Associação de jovens, que era focar vários polos e criar uma proximidade e uma coesão social nas pessoas e criar até hábitos mais saudáveis, tivemos que mudar de estratégia. E isso foi uma adaptação que a equipa teve de fazer, porque estávamos numa linha e, por imposição a nível superior, tivemos que modificar a estratégia.*

Após ter recolhido estas informações, ainda reservei algumas perguntas para solicitar uma avaliação da RSL em geral, independentemente da questão de Santa Filomena: [membro de ONG – Entrevista 5] *Nós fizemos parte da rede social aqui da Mina. Só que é uma rede social [...] da Junta de Freguesia. Só que quem aparece ali não são pessoas de decisão. Aquilo é para perder ... perde-se mais tempo ali, porque nós*

conversamos, planeamos tudo, tudo o que é planeado, muito bem [na] Comissão Social de Freguesia [...], mas quando chega o momento para fazer ... porque normalmente envolve verbas, tem que se arranjar verba para fazer atividade ... durante a reunião, as pessoas que estão lá, ninguém pode decidir, porque quem está lá são técnicos que vão representar as entidades, depois têm que ir perguntando aos responsáveis se podem gastar dinheiro ou não podem gastar dinheiro, depois tem que se marcar outra reunião...[...] A Rede Social é uma coisa também que é bonito tudo de ver o que está no papel, a ideia toda é bonita, mas na realidade não funciona. A rede social funciona porque os projetos para imigração já têm destino, completamente. Todos os projetos para a imigração no relatório vão para Unidos de Cabo-Verde, normalmente vai para Unidos de Cabo-Verde. Se não vai para Unidos de Cabo-Verde p'ra imigração, vai para o Moinho da Juventude. São duas entidades [...] que por acaso têm nome e já são mais antigas. Mas acho que a Rede Social devia distribuir mais para todos os países, porque há imigração em vários sítios. A imigração não é só no Casal da Mina, não é só na Buraca, há Santa Filomena, Quinta da Laje que está disperso e não tem nenhum apoio. Há Reboleira que também tem ali o povo.

[Membro de ONG – Entrevista 13] *Em relação às reuniões da Rede Social, quando é alargado, segundo a alteração que fizeram [ao Regulamento do CLAS]³⁶⁵, as associações que não têm mais projetos dentro do Conselho não estarão propriamente nessa reunião, porque é representado pela Junta de Freguesia. Isso não quer dizer que nós não sabemos o que é que se passa nessa reunião, [...] porque depois na reunião que se realiza com a Junta já a Doutora informa do que é que se passou, algumas informações importantes também ficamos a saber, ficamos a par. [...] Pedem a opinião das coisas que estão a fazer. Às vezes há divisão em grupo. [Mas] nós no ano passado [2012] por acaso não colaborámos [porque] quando eu pedi uma viatura para a Junta [...] eles não nos ajudaram numa coisa tão importante que nós fazemos ... porque é uma das coisas, além de trabalhar com as crianças, é trabalhar com o Banco Alimentar. Se ele não nos ajuda, nós também não temos que participar [...] E nós perdemos interesse em ir a essas reuniões.*

[Membro de ONG – Entrevista 7] *Em termos de participação na Rede Social, isso depois tem a ver com outras questões, tem a ver mais com as questões orçamentais. Já fomos mais ativos, agora estamos mais passivos, devido à contenção orçamental, à*

³⁶⁵ Alteração que ocorreu em 2009 e que cessou o sistema de representatividade, tendo sido excluídas 10 instituições por falta de participação nas reuniões.

diminuição de recursos humanos. Nós aqui já fomos mais, agora somos menos, eu, neste momento, acumulo mais funções e isso faz com que a participação na Rede Social, neste momento, esteja um pouco só em termos de acompanhamento, mas, em termos de propostas, tenho-me estado a conter, porque a direção não me dá acompanhamento orçamental.

O caso escolhido: o Programa Amadora Empreende na descrição dos/as técnicos/as

O planeamento do estudo de caso sobre a Rede Social Local da Amadora previa a escolha de uma medida específica tomada dentro do plano de ação para o ano de 2012 ou já em curso no terreno, naquele mesmo ano. Para a escolha, apresentei e distribui as “Grelha de e Identificação das Políticas” (Anexo V) entre os membros do Núcleo Executivo (NE) do CLAS, em reunião realizada no dia 7 de Dezembro de 2012. Das oito grelhas distribuídas apenas recebi duas, sendo que uma não era válida.³⁶⁶ Perante este fracasso, que não permitiu somar as várias respostas para, assim, escolher as ações mais citadas, e diante da necessidade de escolher uma medida, decidi optar pela a medida que (porventura) fosse mencionada mais que uma vez na resposta recebida. Assim sendo, percebi que o “Programa Amadora Empreende” havia sido citado três vezes.³⁶⁷ Decidi, portanto, escolher este programa como estudo específico de caso, tendo pedido à DIS os contactos de algumas técnicas que haviam realizado o programa e de alguns/as parceiros/as, entre as associações de imigrantes, que tivessem tido algum envolvimento durante sua implementação.³⁶⁸ Reporto, a seguir os excertos da entrevistas com as técnicas da DIS e, depois, a opinião dos/as outros/as entrevistados/as.

[Técnicas CMA – Entrevistas 10 e 11] *O “Amadora Empreende” nasceu em 2008 e tinha um funcionamento por candidatura [...] abria uma candidatura e qualquer pessoa que tivesse uma ideia de um negócio concorria e abria-se o processo de seleção. Mais ou*

³⁶⁶ Com efeito, as respostas foram dadas por uma pessoa que havia muito recentemente integrado o Núcleo e portanto não havia acompanhado os trabalhos da Rede em 2012.

³⁶⁷ De facto, o programa foi identificado como: “a atividade onde a participação dos migrantes enquanto beneficiários foi muito baixa”; “a atividade onde os migrantes, em geral, participaram muito [na] promoção da articulação com projetos de desenvolvimento comunitários (bairros)” e como “atividade cujo impacto foi muito baixo ...a respeito da criação de atividades empresariais no âmbito do “Amadora Empreende””.

³⁶⁸ Para a escolha, ainda concorreu o facto de, como mencionado no Plano de Ação 2012 da RSL, o “Programa Amadora Empreende” se ter articulado com dois CLDS, o do bairro do Zambujal e o do Bairro de Santa Filomena. Neste último caso, o Programa inseria-se num contexto que já estava a estudar, em virtude dos acontecimentos supramencionados.

menos em maio abriam as inscrições e fechavam-se em junho. Fazíamos essa seleção e dávamos seguimento aos processos que fossem selecionados. [...] Não havia qualquer tipo de diferenciação entre público e imigrantes [...], a escolha fazia-se por grupo, por exemplo: entrevistas, dinâmicas de grupos e a escolha da seleção, e o perfil do empreendedor. Ela selecionava as pessoas e depois começava a dar uma formação, no final da formação havia um coaching para estruturar o plano de negócio e a partir daí havia também acompanhamento na implementação do negócio. [...] Havia um trabalho anterior ao início da candidatura que era um trabalho de sensibilização das populações, ou seja, divulgação do problema. Logo em [...] 2009 o foco foi nos territórios vulneráveis, ou seja, divulgar o programa juntos dos territórios, desde que pertinentes e achou-se também importante envolver mais esta população. Agora a metodologia era exatamente a mesma, as pessoas concorriam, eram selecionadas tendo em conta seu perfil e a própria ideia e depois dávamos sequência à formação. O programa funcionou assim em 2008, 2009, 2010. Em 2011, entendeu-se que a metodologia utilizada deveria ser um pouco alterada ou reformulada, porque se começou a perceber que havia também...uma procura diferente, porque começaram a haver mais pessoas destas zonas, destes territórios...nomeadamente dos bairros municipais que são basicamente pessoas oriundas de Cabo Verde, dos PALOP, mas com muito Cabo Verde, não é? E que era necessário dar outro tipo de resposta, também em termos de qualificação e de acesso da população em geral e destas pessoas que estão em alguns bairros mais afastados da cidade e que por isso não têm tanto acesso a informação. O programa foi reformulado e pretendeu-se [...] valorizar este tipo de intervenção. [...] Em vez de ser uma candidatura anual, passou a haver um serviço aberto, a qualquer hora e a qualquer pessoa que [...] tivesse uma ideia de negócio ou quisesse implementar um negócio, deixando de haver as tais candidaturas. [...] E então dividimos este programa em quatro eixos. No primeiro eixo, que se chama Centro de Apoio ao Empreendedorismo, cabem todas as situações das pessoas que procuram o serviço porque têm uma ideia, ou porque estão desempregados [...]. Depois temos o segundo eixo que foi criado a partir daí que é o eixo das escolas ok? Que na prática é tentar logo desde o início, desde os primeiros anos escolares, começar a “formar”, ou seja, a sensibilizar e trabalhar com as crianças [...] e com os professores para que tenham uma atitude mais empreendedora na vida. O terceiro eixo [...] em que se pretendeu fazer aqui a interface entre os projetos, as empresas, as escolas, ou seja, poder

uma vez por ano, ou duas, consoante o trabalho que se for desenvolvendo, juntar os projetos das escolas que os miúdos apresentam e trabalham no ano letivo com negócios efetivos que se implementaram com empresas do município ou seja por todas as pessoas que trabalham nesta área, desenvolvem trabalho na área e perceber o que se faz no Município na área do Empreendedorismo. É uma área mais de divulgação, de mostrar os projetos. O quarto eixo foi o dos territórios vulneráveis mais específicos [...] Foi em meados de 2011 [...] mas o trabalho nesses territórios começou só no final de 2011, há muito pouco tempo e são poucas as experiências por nós trabalharmos apenas em dois bairros, sendo que apenas num deles foi trabalho mais efetivo, que foi no Casal da Mina, que é um bairro [...] de realojamento, de pessoas que saíram de um bairro de casas barracadas, de barracas e foram viver em casas da Câmara. São sobretudo imigrantes.³⁶⁹

O que [...] fizemos [no primeiro caso] foi trabalhar com, [...] as associações que estão no bairro, e nós tentámos trabalhar com essas associações algumas questões ligadas ao empreendedorismo enquanto forma de estágio. Portanto, a ideia era dar algumas competências à pessoa para ela preparar no seu local de residência antes de poder apresentar algumas ideias no Centro de Apoio ao Empreendedorismo. Aquilo que na altura nós constatámos, e foi muito dito por essas instituições que estão no bairro, foi que as pessoas que vivem nestes bairros [...] no geral são imigrantes, de primeira, segunda e terceira geração, de imigrantes cabo-verdianos na sua maioria, com pouca escolaridade, com baixos rendimentos, com muitos desempregados, muitos dependentes de subsídios públicos. E este é o quadro. E estas pessoas, aquilo que nos diziam, é que têm uma atitude muito pouco proativa perante a vida. Portanto, estão à espera que a situação mude por si, uma atitude muito de...à espera que alguma coisa mude sozinha. Portanto, aquilo que nós começámos por trabalhar foram estas competências empreendedoras enquanto formas de estar na vida e de alguma forma, ainda que não fosse direto, para uma potencial apresentação de projeto a um negócio, a uma empresa, um projeto de voluntariado, enfim alguma coisa. E, portanto, no Casal da Mina foi desenvolvida atividade com mais três associações que lá estavam no bairro [...], a Cruz Vermelha Portuguesa que acompanhava as famílias na inserção profissional, a Loja Mina Jovem que trabalha sobretudo com crianças e jovens do bairro, e a Fundação Agha Kan que tem um Contrato de

³⁶⁹ Houve ainda um terceiro caso, no Bairro de Santa Filomena que, no entanto, como será explicado mais adiante, foi cessado na altura em que o CLDS que lá estava a ser implementado foi, como vimos na caracterização feita acima, subitamente interrompido.

Desenvolvimento Local no espaço [...]. Aquilo que nós fizemos foi organizar um conjunto de workshops, sobretudo com jovens, 20 anos, 25, até aos 30. [...] O balanço foi positivo no final. Nunca tinha sido feito nada dessa natureza junto daquela população. [...] No entanto nós começámos com 9 ou 10 jovens e ficámos com 3, porque foram desistindo ao longo do percurso [...]. Por outro lado, concluímos que não os preparou para a criação de um negócio, faltava uma série de competências para a apresentação de um negócio e portanto aquilo que foi o objetivo final acabou por não ser conseguido. Isso foi na primeira metade do ano de 2012. No segundo semestre do ano, estes mesmos parceiros chegaram à conclusão de que, tendo em conta o contexto socioeconómico do país, a melhor opção era deixar de focar tanto a questão do empreendedorismo enquanto criação de um negócio e passar a focar mais a questão da inserção no mercado laboral, porque neste momento é mais seguro e, se calhar, é a maior necessidade de que as pessoas apresentam, jovens e adultos do bairro, porque o desemprego tem uma taxa muito elevada naquele território específico.

Em 2010 ainda fizeram um processo de candidatura anual e houve a candidatura e verificou-se que havia muitas pessoas oriundas dos bairros da Amadora [...] que referi há pouco [...]. [Estas pessoas] vieram à dinâmica de grupos, vieram às entrevistas e de facto não foram selecionadas porque a entidade que fazia esta seleção (neste caso não éramos nós, era o AUDAX-ISCTE aquilo que fazia), considerou que aquelas pessoas não tinham o perfil empreendedor. De certa forma, o Programa visava a criação de negócio portanto não tinha esse perfil para a criação dos negócios. Como se constatou que eram um número mais ou menos significativo considerou-se que era necessário arranjar aqui uma alternativa, porque as pessoas tinham uma intenção, alguma coisa dentro delas que poderia ser trabalhada ao nível das competências. Foram selecionadas todas as pessoas oriundas dos bairros que não tinham sido selecionadas para iniciar a formação no “Amadora Empreende” e foram encaminhadas para estruturas existentes no município que faziam algum tipo de formação em empreendedorismo, nomeadamente no projeto que nós tínhamos que...era um projeto do “Zambujal Melhora”. Havia um eixo que trabalhava o empreendedorismo [...], como era uma formação mais adequada a este público e mais adequada no sentido em que a própria comunicação tinha em conta as habilitações das pessoas, que isto também interfere com o processo da aprendizagem. [O problema todo foi que] nós tínhamos um programa de formação dado pelo AUDAX que era muito complexo,

porque eram abordadas temáticas que, eu que sou licenciada, que sou técnica, tive dificuldades em perceber, [pois] formação em contabilidade [...] eu nunca tinha tido, em direito laboral [...]. daquelas pessoas que não foram encaminhadas, três situações chegaram ao fim e foram implementadas de facto.

O Programa visto pelos/as outros/as entrevistados/as

Sobre o programa, falei com outros/as entrevistados/as, especialmente as pessoas das associações de imigrantes: [membro de ONG – Entrevista 7] *“Amadora Empreende”?* [...] *Estivemos a participar mais no apoio às pessoas na candidatura das pessoas [...] E o que é que nós fizemos? [...] informar na internet e ajudar aqui as pessoas na criação da proposta de negócio. [...] Eu acho que isto é muito importante. Eu acho é que, se calhar, isto não foi muito bem... devia ter sido um bocadinho mais aprofundado. Há aqui muitas pessoas que têm capacidade para abrir o seu próprio negócio. [...] Eu continuo a achar interessante, já que há imensas lojas encerradas que podem ser ocupadas e há aqui ideias boas. [...] A divulgação foi feita de forma física, ou seja, em painel no centro de convívio e aqui, foi também por e-mail. [...] Algumas pessoas vieram cá com algumas questões, para ver como é que era, como é que funcionava. [...] Aquelas que tinham essa ideia, apoiámos, a maior parte das pessoas não tinha ideia de como fazer um orçamento, do que é que era necessário. Nós dávamos, perguntávamos o que é que queriam saber e, basicamente, quem fazia o projeto éramos nós em 90%. A pessoa tinha a ideia e 90% tentávamos pôr aquilo num papel. [...] [...] as pessoas que apresentaram candidatura, não chegou a uma dezena. E, depois, chegaram a criar o negócio? Que eu saiba, nenhuma.*

[Membro de ONG – Entrevista 9] *Dizias-me que participaste do projeto “Amadora Empreende”?* *Sim. Fizemos a divulgação aqui no bairro. Em 2009-2010 [...] trabalhava como mediadora para a Câmara e chegou uma altura em que me foi pedido para acompanhar o projeto “Amadora Empreende” [...] A ideia também era para essas pessoas era as lojas que existiam nos bairros Casal da Mina e aqui Casal da Boba, o espaço das lojas das pessoas não tem ninguém, pois é possível que aquilo seja vandalizado. E a ideia também era ceder esse espaço que as pessoas também quisessem montar um negócio pudessem ter esse espaço para montar o negócio. Tanto aqui como no Casal da Mina. [Depois a Câmara iria deixar, ceder] por X tempo para poderem montar o negócio. Também era um dos benefícios que a pessoa teria, se quisesse montar nessa zona.*

[...] Houve uma ideia que era catering, buffets; houve uma que era desportos radicais, que essa por acaso achámos gira; houve uma que era fotografia – houve vários; houve restauração; houve uma que era – acho se não me engano que foi essa que ganhou - que era de alimentação [...] essas pessoas seriam acompanhadas tipo numa formação de X horas pelos técnicos do AUDAX [...] mini-formação. Um acompanhamento até como planear, como montar, onde buscar, as coisas mais básicas. Seriam acompanhados por eles. E, depois, então, o resultado? Resultado? Nenhum. [...] Não vi nenhum. Não há nenhuma pessoa que tenha aberto uma loja aqui, e podia ser um dos objetivos ocupar estas lojas porque estão a ser vandalizadas e ninguém fazer atração, também porque ninguém iria num bairro social a alugar as lojas. E isso não aconteceu, nem aqui, nem na Mina. [...] Na Mina só tem a farmácia. [...] que já foi assaltada várias vezes, mas as pessoas precisam de medicamentos. Mas as lojas estão, aquele espaço é todo fechado. Há uns tempos estava tudo vandalizado. Não sei se continua assim. Porque não se realizou nenhum projeto de empreendedorismo? Eu acho que as pessoas não ... se calhar, primeiro há aquela conotação de ser um bairro social para as pessoas de fora. As pessoas que moram no próprio bairro, também como já conhecem um bocadinho o ambiente, também ficou aquele medo de montar uma loja para vender. Ah, toda a gente sabe que a loja é minha, se calhar durante o dia está tudo bem, durante a noite são capazes de lá me ir vandalizar a loja. Se calhar as pessoas não tentam. Mas eu, falando por mim, não me importaria de abrir uma loja aqui. [...] E, depois, as pessoas também são um bocadinho, como é que eu vou dizer, quando falava daquelas casas de crédito, imaginam que se lhe emprestam um sítio, tenho que pagar 50 ou 100 mil, a pessoa à partida já tem medo. [...] Quer dizer, no banco já sabem como é que é ... não consigo, pedem isto, pedem aquilo, pedem outro e não sei quê, perdemos tempo ali, vou acabar no fim e nem me vão dar o empréstimo.

[Membro de ONG – Entrevista 5] O "Amadora Empreende" [...] eu fui lá tentar fazer esse curso. [...] Aquela é uma coisa. Tem aquilo bem feito, bem bonito quando chega. Depois passas a primeira fase, passas a segunda fase, depois tens que ter dinheiro para abrir a empresa. [...] Tu tens que preparar um negócio para vender, depois vais ter que esperar alguém que vai comprar a tua ideia para conseguires fazer aquele negócio, para abrir aquele... um financiador. [...] Um capital. Tens que ter a ideia e não sei quê e, depois, tu não vais ter microcrédito nem nada. Tu vais com a tua ideia, vais esperar. [...]

Eu acho que daquelas pessoas que fizeram aquele curso, ninguém, quem não tem dinheiro logo para entrar, teve que desistir. Agora, esta foi uma coisa programada sem a ajuda de associações na hora de projetar? Neste fomos consultados, fomos consultados, perguntaram-nos, não foi a rede social, foi o Doutor Jorge Miranda que é responsável da Câmara e um rapaz [da Holanda] que veio cá e que conheci pessoalmente antes de eles chegarem cá. [...] E vieram cá, explicaram. [...] Achámos a ideia boa, a Câmara também achou boa ideia. A Câmara pegou com algumas entidades e através daquilo avançar com o projeto. Fizeram o princípio era em colaboração com outra rede da Holanda, mas este era aqui de Portugal. Só que não sei o que é que houve, não houve verba suficiente para isso.

Falei sobre o programa também na Santa Casa da Misericórdia da Amadora: [membro de IPSS – Entrevista 12] *Também o “Amadora Empreende” teve um certo stand-by. [...] A montante tínhamos que trabalhar competências nas pessoas para que estivessem mais providas de determinadas estratégias para poderem, então, entrar num programa de formação de “Amadora Empreende”, depois constituição e elaboração do negócio e por aí adiante. Ora, o que nós fomos fazendo? [...] Demos uma formação para as pessoas irem adquirindo conhecimentos e competências e um dos resultados foi uma das pessoas conseguir criar o seu próprio emprego lá no bairro. Se lhe disser que nós conseguimos grandes resultados através do “Amadora Empreende”, digo-lhe que não. A responsabilidade tem muito a ver com este fator que é um fator, não digo que seja sociodemográfico, foi um diagnóstico que nós fomos verificando, é que as pessoas não tinham competências simples: assiduidade, pontualidade, organização de prioridades, uma noção do risco, uma diferença muito clara entre o 'eu quero' e o 'eu posso', aquilo que é o que eu quero e o que eu ambiciono e aquilo que eu posso fazer, que recursos é que eu tenho, ter a noção de plano B (se isto não correr bem, então o que é que eu faço no plano B). Portanto, estas aqui eram competências que não são desenvolvidas dum momento para outro.*

Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais na Amadora

Como fiz para o caso lisboeta, passo a interpretar o material recolhido. Sendo assim, reproduzo os trechos das intervenções (*em itálico*) que seleccionei e reagrupei de

acordo com o raciocínio defendido no modelo analítico. Neste caso, também a minha intervenção no texto (em fonte regular) evidenciará aqueles que defini como os mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais que observei na Amadora.

O *focus group* sobre a Rede Social Local da Amadora foi realizado em Abril de 2013 na Divisão de Intervenção Social da Câmara Municipal da Amadora, tendo por título: “A experiência da participação: efeitos sobre a ‘integração’ e as escolhas da Rede”, e contou com a presença de doze pessoas, sendo três homens e nove mulheres. O grupo mais representado foi o dos/as técnicos/as municipais, seguidos por representantes de ONG, da Segurança Social, da Santa Casa da Misericórdia; todos/as eles/as com envolvimento não apenas no Programa “Amadora Empreende”, mas também com os processos de desalojamento que estavam a ocorrer em Santa Filomena. O grupo contou também com a presença de uma pessoa que foi beneficiada pelo Programa “Amadora Empreende” e que viabilizou o seu projeto empresarial, e por uma dirigente da Divisão de Intervenção Social.³⁷⁰ A discussão foi dinamizada de acordo com o roteiro incluído no Anexo VIIIb. A seguir, reproduzo os excertos da transcrição dos diálogos seguindo a mesma repartição utilizada no caso anterior; no entanto, no caso da Amadora, a discussão sobre “integração” não revelou a emergência de um modelo contra-hegemónico da intercultura (identifiquei apenas 14 referências ao tema da “integração”); além disso, o conflito entre representação e participação ficou desequilibrado a favor desta última e em detrimento da primeira (citado 18 vezes, sendo a participação direta um dos elementos centrais para a Rede); pela mesma razão, o assunto mais debatido foi o conflito entre desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e experimentação-com-os/as-migrantes que ocorre ao nível territorial (citado em 42 oportunidades).

Como fiz no caso do conselho de imigrantes lisboeta, também na Amadora a discussão foi introduzida por uma pergunta-estímulo sobre a relação entre o trabalho da Rede Social e condição da “integração” dos/as imigrantes, tanto para os/as presentes,

³⁷⁰ As fichas socioprofissionais distribuídas e preenchidas forneceram as seguintes indicações: quatro participantes declararam ter nascido no estrangeiro, mas apenas uma declarou nacionalidade não portuguesa e outra declarou possuir tripla nacionalidade. Quatro pessoas declararam ter chegado a Portugal entre 1976 e 1990. As profissões declaradas foram: assistência social, consultoria profissional, empregos administrativos no setor público e privado, psicologia, mediação social. Não foram declarados cargos de dirigentes associativos/as. Os títulos de estudo mencionados referem que, entre os/as participantes, apenas um/a não concluiu o ensino secundário e um/a não declarou. Os/As demais são todos/as licenciadas.

quanto em termos mais gerais de grupo social de residentes na Amadora. Na Amadora, como em Lisboa, as opiniões são divergentes. A primeira resposta é excêntrica em relação à minha investigação: *em termos da rede local, a iniciativa [...] excelente para esta integração foi o orçamento participativo.*^[371] *Eu acho que isto fez com que os jovens e as pessoas que participavam [...] vão ter aquela possibilidade de perceber como é que é a medida em que eles estão. Eu acho que isto é mais uma forma de integrar os jovens e, depois, também familiares e amigos com uma maior participação na vida da comunidade.* Não tratei aqui do Orçamento Participativo da Amadora, mas o que interessa destacar na resposta é, mais uma vez, a relação que é feita entre “integração” e participação. Isto é confirmado por outra participante: *através do trabalho da rede social local, o cidadão sente-se mais integrado [...] a ideia é juntar essas pessoas e perceber ao auscultá-las quais são os problemas que têm e como é que elas acham que a comunidade pode responder a esses mesmos problemas. E, pronto, eu acho que a nossa tentativa enquanto rede é que todos se sintam integrados.* Uma participante imigrada não concorda: *a integração é outra coisa. Passa pelos problemas de habitação... Como foi ilustrado há pouco, a habitação era na altura o problema mais urgente na Amadora, por causa do drama vivido pelas pessoas que estavam a ser desalojadas no Bairro de Santa Filomena. A discussão logo aqueceu e acabou por concentrar-se sobre os diversos preconceitos da sociedade portuguesa e amadorese relativamente a quem é imigrante: antigamente [...] não chamavam de imigrantes, chamavam de filhos de segunda geração e muitos jovens chatearam-se com isso porque diziam que não eram da segunda, mas só imigrantes que vieram. É isso. Um bocado aqui no debate sobre a integração ou não integração [...] por exemplo, tem um projeto com um “bairro crítico”.*^[372] *vão lá a saber das pessoas o que é que faz parte nessas pessoas que estão ali ... não chegar com um projeto ou com um desenho de um projeto para integrar.* Outra imigrante intervém: *as pessoas não aceitam esta conotação [bairro crítico]. E dizem que já estão fartos [...]. Eu digo isso porquê? [...] Porque as medidas da segurança social não vão ao fundo da questão do que eles realmente precisam. A questão é dizer: eu sei arrumar a minha despensa. Eu não vou*

³⁷¹ A Câmara Municipal da Amadora adotou o Orçamento Participativo em 2011.

³⁷² A participante refere-se às políticas nacionais de habitação pensadas para os/as imigrantes chamadas “Iniciativa Bairros Críticos”, lançadas pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e Cidades, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana em meados de 2000.

querer um apoio que, de uma certa forma, não vai contornar com a minha situação real. Então, é necessário que temos um pouco de cuidado aqui, porque são pessoas.

Estava ciente de que, devido aos processos de desalojamento, a tensão entre o grupo seria muito elevada; o que não imaginara era todo o debate ser constantemente dominado por uma constante conflitualidade que se estruturara em torno de uma fratura muito nítida entre o grupo dos/as imigrantes (negros/as, minoria) e o grupo dos/as não imigrantes (brancos/as, maioria). Um/a dos/as imigrantes comenta as declarações sobre os efeitos positivos (supostos por mim) da RSL sobre a “integração” dos/as imigrantes na Amadora: *já participei em vários fórum que falam sobre a imigração e muitas coisas, e quanto começam a falar as pessoas, elas falam tudo bonito, mas na realidade do que se diz e do que se escreve na realidade não acontece.* Ao prosseguir a sua queixa, neste caso sobre conclusão antecipada do CLDS de Santa Filomena, a interveniente reifica a imagem da objetização do/a imigrante de uma forma muito clara: *chegou no meio a contar com um projeto que iam explicar como é que ia ser feito, chega no meio e diz que o projeto já não vai ser e vai ser diferente. Nós passamos ali e passamos a ser um ping-pong. A Santa Casa, a Câmara e a Segurança Social fazem aquilo que querem da população.*

Não foram citadas propostas ligadas à intercultura como formas de solucionar os conflitos sociais. Da mesma forma, a ideia de procurar a coesão social através da articulação das igualdades e das diferenças e do reconhecimento das especificidades culturais não foi discutida. Pelo contrário, a tensão entre representação e participação apareceu apenas no sentido de discutir a presença dos/as migrantes e dos/as parceiros/as dentro da Rede Social Local, pois neste caso não há formas de representação no sentido político (através de um voto ou de uma nomeação), mas apenas o facto de uma associação étnica ainda ser capaz de representar devidamente um/a imigrante. Por isso, sobre representação mencionou-se só uma oportunidade: *hoje em dia, eu acho que uma pessoa imigrante ou não imigrante pode se rever ou não nesse modelo de organizações [ONG étnicas]. E tem o livre direito de escolher: “eu tenho aquela associação no bairro que me dá resposta a isso ou vou procurar outra associação que está na rua em baixo que pode responder às necessidades que eu tenho”. Eu acho que hoje em dia não se sente essa realidade como se sentia quando os primeiros imigrantes começaram a vir para o Concelho.*

Também na dimensão política o conflito foi central nesta fase da discussão. Neste caso, as contraposições apresentam-se em vários perfis: como falta de participação política geral, *tanto os imigrantes, como também os nacionais estão um pouco separados da vida pública política [isto é] falta de participação. [...] Isso nota-se muito - eu conheço muito mais as atividades do PSD do que do PS – mas há poucos participantes nos partidos políticos [...] imigrantes e nacionais em geral;* como falta de participação dos dirigentes nas reuniões do CLAS da RSL, como explicado pela dirigente: *estamos aqui a gerir 200 instituições com formas de fazer, de estar, com técnicos e outras sem técnicos que são diferentes. De qualquer maneira, acho que nos últimos tempos – não sei porquê – os dirigentes das instituições, quem pode quem manda, têm-se demitido muito do seu papel de parceiros efetivos nas reuniões plenárias do CLAS. E isso é, se calhar, a grande crítica que eu tenho a fazer, neste momento, à Rede. [...] Os dirigentes delegam nos técnicos a representatividade no CLAS. Isso faz toda a diferença. O técnico, por muito que tenha falado com o dirigente e que ele tenha delegado competências, não vai numa reunião do CLAS definir se pode fazer ou não pode. [...] E mais: o que é que se passa no CLAS passa-se nas Comissões de Freguesia. Portanto, a ausência dos dirigentes. Muitas vezes quem está é quem está no terreno. [...] no início havia uma grande participação das instituições e essa participação tem vindo a diminuir.* Finalmente, pelas relações entre associações de imigrantes presentes e instituições que implementam as políticas públicas: *eu acho que são coisas que são indicadas à Junta e a Junta tem que passar depois. Mas as coisas não chegam e as coisas não vão. Porque, depois, a Junta tem que ir apresentar à rede social, às entidades, então a junta tem que esperar que a Câmara disse que tem apoio para realizar aquela atividade ou não tem apoio para realizar aquela atividade ou, se não, nós próprios é que temos que realizar e recolher apoios para podermos realizar aquele tipo de atividade. Acho que esse que tinha que ser.*

Este problema, que se apresenta como um verdadeiro curto-circuito entre parceiros da RSL não escapou à avaliação do programa feita pela Segurança Social: *pelos dez anos do Programa [RSL] a nível nacional foi feita recentemente uma avaliação [...] em que um dos pontos que é exatamente destacado é isto: a ausência dos decisores [nas reuniões dos CLAS]. A questão é mesmo grave, pois o que está em questão, como se pode perceber, é mesmo a participação não apenas dos migrantes mas de todos os parceiros, e portanto, de um número muito elevado de pessoas, nas atividades promovidas pela Rede.*

Como foi dito, isto acontece também ao nível das Juntas de Freguesias (JF), onde o cidadão pode fazer levar ou fazer ouvir-se sobre determinadas questões e o nível de participação dos cidadãos em geral é muito diminuta. Portanto, fazem-se ouvir ou chegam a estas instâncias [apenas] quando têm um objetivo muito concreto, quando há uma situação muito grave para resolver [...]. Observa-se portanto um aparente afastamento dos/as cidadãos/ãs da Rede Social Local, embora esta tenha tentado [...] com os instrumentos de planeamento que sejam participados por eles e fizemos já algumas tentativas de impressões por conseguir chamar as comunidades e os públicos que têm determinados tipos de problemas a discutir o que é que era, qual era a melhor forma de ultrapassar estes problemas, o que é que eles precisam. Tivemos já sessões com população idosa, com população desempregada [...] tem sempre esta preocupação constante de chamá-las para que elas próprias possam ser muito participativas no processo de inclusão social. Porque estamos a falar aqui de situações muito vulneráveis, de pobreza e exclusão, e o objetivo é que as pessoas possam dar a volta, arranjar emprego, arranjar soluções para não serem dependentes dos serviços públicos. Entretanto, apesar destes esforços, ao nível de Comissão Social da Freguesia [...] eu acho que a participação não há uma grande diferença entre os imigrantes e os cidadãos nacionais. Portanto, se calhar, a participação da comunidade em geral, no meu entender, continua a ser insuficiente, continua a ser escassa e continua a não ser ao nível que nós sugeríamos para que a comunidade tivesse o próprio retorno da informação e dessa participação. Portanto, aqui não distingo se são cidadão nacionais, se são imigrantes, se são filhos de imigrantes que também já são portugueses. Eu não tento fazer esta distinção. Portanto, acho que há ainda uma escassa participação.

Para além das restrições financeiras, referidas durante as entrevistas, uma outra possível explicação para este afastamento pode residir no limite operacional da RSL que uma das técnicas deixou claro: a forma de nós olharmos para os projetos também é vista de outra maneira e de uma outra perspectiva. E, se calhar, agora estes focus de grupo acabam por ser quase uma coisa muito mais usual, porque é evidente nas políticas sociais não é possível fazer políticas e projetos de intervenção ouvindo tudo o que as pessoas têm para dizer. Isto é uma utopia. [...] É uma utopia pensarmos que cada projeto que vai ser implementado vai dar voz às pessoas e que vai de acordo com aquilo que elas têm para nos dizer. Ao nível da rede social, isso, cada vez, vai acontecendo mais, mas a verdade é

*que na área do envelhecimento o município de Amadora entende que há um projeto na área de envelhecimento que é uma necessidade. Pode ter ouvido a população, mas com certeza que aquele projeto veio a um ponto dos levantamentos que foram feitos, os dados demográficos que existem e das informações dos parceiros locais, do trabalho que é feito no terreno. Se calhar, vai trazer fatores positivos ao ouvirmos os idosos para nos dizerem o que é que efetivamente eles acham sobre aquele projeto, mas quando aquele projeto é montado já teve que haver uma estrutura por trás e essa estrutura são as instituições e os parceiros que estão cá ver. Neste quadro de dificuldades pelo qual está a passar a Rede Social Local da Amadora, ao longo do *focus* não foram discutidas perspetivas concretas de objetivar planos alternativos em busca de coesão política, maior partilha ou ampliação dos instrumentos democráticos, para além do que já é feito.*

*A terceira tensão, entre desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e experimentação-com-os/as-migrantes, foi sem dúvida a que ocupou o maior espaço no debate, até porque reflete a preocupação da Rede em promover a coesão territorial através de políticas sociais ativas. O tema do desenvolvimento foi abordado, mais uma vez, a partir do conflito, nomeadamente pela denúncia por parte dos/as imigrantes do risco que correriam enquanto grupo social em não ser considerados/as como parte da comunidade ou do território: *não quer dizer que as pessoas tenham que “agradar direitos”, nós temos que nos adaptar. Mas com a prática não funciona muito bem. Eu digo isto, porque às vezes senti muito isso na pele. E por mais, eu vou dar um exemplo muito recente. Agora, com esta oportunidade do “Amadora Empreende”, eu própria, por questões laborais, é que não apareço muito, porque posso fazer aqui uma sala ou um escritório e posso aproveitar muito bem e sou muito bem-vinda, só que de momento a minha vida não me permite. Mas houve alturas em que eu precisei e não tive. [...] Eu percebo muito bem o português, eu sei minimamente me lidar com papéis e hoje percebo perfeitamente que muitas das coisas que eu não pude ter por causa da minha nacionalidade. [...] Eu digo que a pessoa está no meio de um bairro crítico, esta pessoa tende a ser sempre crítica e é uma base para muitas coisas. Enquanto os/as participantes ficam um pouco surpreendidos/as com esta declaração imprevisível e crua, uma outra representante de ONG não parece concordar [...] eu vivi e percebi os problemas dos meus familiares, mas a minha mãe e os irmãos dela... eu percebi que o problema já não tem muito a ver com a nacionalidade, tem muito a ver, e mesmo na altura teve muito a ver, com a escolaridade. Mas a imigrante rebate: minha mãe quando veio**

para aqui tentou leccionar, a minha mãe era professora, e nunca conseguiu. Uma das técnicas tenta amenizar o clima: os engenheiros [portugueses] para trabalharem no Brasil têm que ter reconhecimento das competências, não é imediato. Isso existe com as mesmas questões. É o reconhecimento das competências...mas a imigrante não deixa margem para mais comentários eu acho que tem mesmo a ver com a mentalidade das pessoas. Mesmo os portugueses, quando vieram na altura, não foram muito bem recebidos. Não tem a ver com a escolaridade.

Entramos assim no momento mais difícil do *focus*, aquele em que se enfrentou a realidade de um território onde se investem muitos recursos financeiros e energias profissionais em busca da coesão social, mas que apresenta ainda muitas contradições e condições de sofrimento humano. Uma imigrante reconhece: *podemos dizer que melhorou, mas Amadora ainda não trabalha com aquela imigração em pleno de Amadora. [...] Porque Amadora quando melhorou, melhorou assim a bocados, melhorou com coisas, mas há depois outras coisas que já deviam ter evoluído mais, porque [...] uma entidade tem uma fotocópia de borla e outra também vai emitir a fotocópia, outra entidade tem um contacto com o SEF que pode tratar o problema do SEF em frente a outra entidade, fazer qualquer coisa, fazer a mesma coisa. [...] E acho que Amadora tem muito para ganhar com os imigrantes integrados. A comunidade em si – existe a Rede Social, existem outras coisas – sente-se um pouco excluída. É preciso chamar as pessoas para estarem ali no momento e para dar a sua manifestação e para estar ali. Há coisas que se não se está no sítio exato e no momento exato para discutir não se chega. Surge neste momento do debate a ideia do círculo vicioso no qual os/as imigrantes tentam integrar-se, mas sendo sempre confrontados com obstáculos a essa “integração”. Outros/as representantes de ONG acrescentam um outro fator de exclusão: *aquilo que eu percebo das pessoas e sobretudo dos jovens que é o que mais me preocupam é que as habilitações ficam a volta dos quinto ou sexto ano de escolaridade. E fiz esta crítica no Centro de Emprego no início deste mês que as formações que eles pensaram são poucas ou não adaptadas à população aqui da Amadora. Porque a aprendizagem é para jovens com menos de 24 anos e com o nono ano. Destes jovens, eu consigo colocar dois ou três. E, depois, para adultos que tenham o sexto ano e queiram ter o nono existem quatro ações de formação e são quatro cursos muito...: um é geriatria, outro é [incompreensível], jardinagem, e outro que não me recordo. Para quem tem a quarta classe não tem hipótese, tem que ir para Lisboa. Isso é um problema. E**

mais: *desde que houve uma alteração que a instituição que só tem um projeto poderá assistir às reuniões da junta local,*^[373] [...] *nós ficamos sem aquela informação [...] eu não sei se é a falta de informação ou a falha nossa, mas da parte da Junta de Freguesia da Mina que eu neste momento [...] inicialmente não sentia isso, mas neste momento estamos a ser um bocado postos de lado.* Diante deste cenário desencorajador, as dinamizadoras da Rede apelam à responsabilidade das associações: *a responsabilidade da rede somos todos nós. Quando as instituições dizem que a rede fez ou deixou de fazer... a rede somos nós, somos todos nós, através das nossas instituições e não podemos ... no fundo, essa parceria não tem uns mais responsáveis que outros. Eu acho que às vezes ainda há essa falta de entendimento da parte das organizações. No fundo é uma parceria horizontal em que todos têm o poder de propor, de alterar e que, às vezes, do que eu sinto se calhar por ser da Câmara, é que as instituições ainda acabam por colocar muito o ónus da resolução dos problemas na Câmara, na Segurança Social e na Junta de Freguesia e não se veem elas próprias como entidades capazes de procurar soluções e de conseguir resolver aquilo que é preciso resolver ao nível da sua intervenção no território.*

Rapidamente, o conflito, desta vez territorial, instala-se no centro do debate. Isto ocorre quando é citado o caso de Santa Filomena por parte da representante de uma das entidades que promoveu o CLDS, em contraposição ao que os/as imigrantes antes afirmaram: *naturalmente a política e as políticas sociais e a lei devem ser iguais para todos, contudo, na aplicação das mesmas é que nós temos uma atenção diferente para pessoas que não são nacionais. Exemplo simples. É que pela experiência dos três anos que estivemos na Santa Filomena com o contrato local de desenvolvimento social, nós quando queríamos trabalhar determinadas ações com as pessoas, deparamos com um número muito significativo de pessoas que não tinham os documentos legais. Logo, aqui essas pessoas não podem usufruir dos direitos, e obviamente nem cumprir os deveres, que a lei prevê se não estiverem com esta questão resolvida.* Uma das imigrantes rebate: *mas isso é completamente apolítico. O projeto no início era uma coisa e depois mudou-se para outra coisa.* Replica a entidade: *se a própria política a nível governamental e que vem do ministério se modifica e se temos um início consolidado no bairro e depois já é para o próprio bairro ser retirado, porque estamos em fase de realojamento, é óbvio que o próprio CLDS, que é uma política social do estado, tem que modificar o seu plano.*

³⁷³ Como foi referenciado acima.

A esta altura, no meio de grande tensão, acontece algo inesperado que me deixa surpreso. Nas entrevistas havia amadurecido a ideia de que havia consenso geral sobre o CLDS de Santa Filomena ter sido uma intervenção participada. Todavia, os/as representantes das ONG que operam no bairro evidenciaram aspetos que não haviam tratado na altura da realização da entrevista: *eu, muitas vezes, quando as pessoas vão lá [no Bairro], eu digo sempre assim: vocês têm medo de sujar os pés com a lama, por isso é que não chegam dentro do bairro. [...] É muito bom que as associações tenham técnico a trabalhar e a tentar os objetivos das pessoas mais carenciadas, das pessoas pobres, mas eu acho que os técnicos deviam entrar dentro do bairro, dentro onde estão os imigrantes. [...] A maior parte da população do bairro, cerca de 80%, são cabo-verdianos... é claro que esta população desde o início foi posta de lado. Não é a primeira vez que estamos a ter estas conversas [...] só quando precisam de nós é que vão bater à porta. Porque eu neste momento é assim... eu não estou magoada com ninguém, mas eu acho que, se calhar, se a gente fosse outro tipo de população, o bairro tinha tudo de bom e do melhor, mesmo sendo um bairro conflituoso e cheio de problemas, as pessoas viam o bairro pela outra maneira.*

Para equilibrar o quadro marcado por certos aspetos dramáticos, avalio que o Programa “Amadora Empreende”, nomeadamente por ter passado por certa reformulação após ter sido avaliado como não respondente às necessidades levantadas no terreno, representa um caso de experimentação-com-os/as-migrantes por várias razões. A primeira porque como surgiu como projeto, isto é, pela *identificação de necessidade de arranjar algum mecanismo que permitisse às pessoas de criar os seus próprios postos de trabalho e eventualmente poder criar postos de trabalho para outros*, como esclarece uma técnica. Que acrescenta: *com o avançar do tempo, nós fomos percebendo uma série de questões que eram críticas [por exemplo] se as pessoas têm ideia de querer montar um negócio agora, não vão estar a espera um ano para fazer a candidatura no ano que vem em determinado período de 15 dias ou de um mês. [...] Depois, foram as avaliações no terreno, o trabalho que fomos fazendo com os empreendedores [...] que acabam por fazer com que haja uma grande necessidade de adaptar o programa à realidade.* Entretanto, a experiência da jovem empreendedora presente no grupo é positiva: *houve algumas trocas até porque houve uns ajustes naquilo que íamos fazer e íamos finalizar. Eu acho que as funções estão direcionadas para os projetos que estamos a ajudar a evoluir para*

implementar efetivamente o projeto e quando trabalhava neste aspeto nem pensava, porque eram diversos. Alguns eram organizadores, outros eram associações de apoio à gestão de tempo e de família. A formação estava toda encaixada no programa para esses diversos conteúdos. Não é essa a opinião de outra pessoa que participou do Programa. As pessoas vieram com aquela ideia: “pronto, vou entrar num negócio, mas vou ter apoio, vou ter suporte”. As formações foram boas, só que, chegado o fim, acho que a maioria das pessoas ficou desiludida quando disseram que eram as pessoas que tinham de preparar o negócio e têm que ir vender o seu negócio para alguém que compra aquela ideia para conseguir investir. As técnicas deixaram claro que tentaram obter financiamentos a “fundo perdido” junto da UE, mas que não conseguiram. Assim, o Programa foi sempre feito com o orçamento municipal e com as entidades que se quiseram associar a nós e, portanto, não houve aqui verbas diferentes disso. E mesmo posso dizer que este programa custou e custa muito à Câmara Municipal, porque toda esta formação, os consultores especializados, o acompanhamento [...] feito. Cada um dos projetos são coisas que são muito caras. [...] Isso a Câmara deu de graça às entidades, deu-lhes um know-how que elas depois queriam procurar vender os projetos e procurar no mercado financiamentos. Sabemos terem sido poucas as start-up que efetivamente funcionaram, até porque efetivamente há um grande constrangimento a nível da economia e, portanto, não estamos em altura de montar negócio. Só se alguém tivesse muito dinheiro, mas os bancos não emprestam dinheiro, o micro-crédito também não está a apoiar. Portanto, neste quadro fortemente influenciado pela crise económica o Programa foi reorientado.

Ao longo de todo o debate não consegui fazer nenhuma marcação de excertos que pudessem reconduzir o discurso a um cenário de coesão territorial o que, a meu ver, indica esta como a principal carência da zona da Amadora. Não faltaram, no entanto, referências àqueles que considero elementos que possibilitam alcançar esta condição, como a confiança na contribuição que a população pode dar a este objetivo, embora este tema tenha sido muito polémico. Neste sentido, uma técnica sublinhou como *no caso de “Amadora Empreende” essa auscultação foi sendo feita através da implementação do projeto. Por exemplo, nós percebemos que as pessoas com menos habilitações não terminavam a formação e, portanto, apesar de elas não terem verbalizado este facto, nós percebemos que, se calhar, aquela formação não estava adequada àquelas pessoas. Ou seja, o que é que eu quero dizer com isto. Quero dizer que aquela auscultação das*

peessoas, dos participantes, dos destinatários do projeto não tem que ser feito no momento formal como aquele que nós estamos aqui. Pode ser feito deduções de quem acompanha o projeto [...] outros momentos em que tivemos a oportunidade de conversar com parceiros que estavam envolvidos também nas atividades e foram apresentadas algumas dificuldades. Foram dizendo: olha, eu tenho aqui uma pessoa e, de facto, quero a encaminhar, mas tenho esta e esta dificuldade; qual é a alternativa? o que é que podemos fazer? Nós também vamos sempre ouvindo os parceiros nesse sentido. Claro que aquilo que os parceiros nos dizem porque trabalham com as pessoas diretamente, estão no território e conhecem bem a população também nos serve a nós para podermos reformular aquilo que está feito e que percebemos que não estamos a responder.

Finalmente, há de se notar que em nenhum caso se falou do outro elemento, a meu ver essencial, para atingir um grau de coesão territorial satisfatório: a descolonização das relações territoriais. Este tema não surgiu em nenhum momento no debate e faz-me perceber que a veiculação de atitudes coloniais pode ter-se refletido em certo incómodo expresso por parte do grupo dos/as brancos/as em relação ao dos/as negros/as. Tratar-se-ia de uma forma de impaciência que percebi expressa em algumas situações ao longo da dinâmica por parte das técnicas em relação aos/às imigrantes. Neste sentido, poderá considerar-se aquelas pessoas como elementos que atrasaram, ou que de alguma forma atrapalharam o desenvolvimento da cidade que seria promovido pelos programas por elas implementados.

Capítulo 9 | O contexto italiano

Neste capítulo, confronto a visão do MIPEX com o fenómeno imigratório italiano, apresentando depois os contextos locais de Pádua (no capítulo dez) e da zona do Camposampierese (no capítulo onze), que apresentarei como casos de estudo.

Neste capítulo, a partir duma perspectiva histórica e legislativa, caracterizo a *transição migratória italiana*, ilustro algumas políticas de “integração” que foram introduzidas em Itália, e os reais processos que originaram, e trato os processos de representação e de desenvolvimento em relação aos fenómenos migratórios à escala nacional e local. No final do capítulo, resumo a discussão interpretando a relação entre dados empíricos e a avaliação das políticas migratórias italianas feita pelo MIPEX III.

Na classificação do último Migrant Integration Policy Index III, o MIPEX III de 2011 (Huddleston, 2011a), Itália foi posicionada à margem do grupo de países-cor-de-rosa, os países onde, de acordo com o relatório, os/as imigrantes beneficiam de políticas favoráveis ou ligeiramente favoráveis. Em décimo lugar, entre os 31 países analisados, Itália ficou atrás dos Estados Unidos da América (em nono) e antes do Luxemburgo (em décimo-primeiro, já parte do grupo dos países a meio caminho entre ligeiramente desfavoráveis e ligeiramente favoráveis). Segundo o MIPEX III, apesar dos cortes nas quotas de ingresso de trabalhadores/as³⁷⁴ e das políticas de repulsão dos/as migrantes em mar aberto,³⁷⁵ Itália continua a ser um dos principais novos países de migração laboral e de refúgio humanitário. Em relação ao MIPEX II (onde as políticas de “integração” haviam sido reconhecidas como as melhores entre os principais países europeus, contribuindo para conferir-lhe a nona posição) o mais recente relatório critica o governo italiano por ter adotado normas menos favoráveis à “integração”. Mais precisamente, em Itália, segundo o MIPEX III, os imigrantes são apresentados como os responsáveis dos problemas sociais em geral, com o uso de estatísticas questionáveis e desprovidas de avaliações dos impactos

³⁷⁴ As cotas de ingresso são formas de regularização programada de imigrantes realizada anual ou bienalmente.

³⁷⁵ Através da assinatura de acordos bilaterais com a Líbia e, posteriormente com a Tunísia, a partir de 2009 Itália organizou um sistema de policiamento bilateral da fronteira marítima no Canal de Sicília, com o objetivo de interceptar embarcações de migrantes dirigidas ao próprio litoral, para então identificar os/as tripulantes antes da sua chegada e verificar *preventivamente* quem é elegível para requerer refúgio. Muitas vezes, daí o nome de *repulsão*, as embarcações são acompanhadas ao porto de origem, sem sequer levar em consideração o direito dos/as imigrantes ao refúgio, como ilustrou Boldrini (Boldrini, 2010).

das políticas sobre a “integração”. A acrescentar a estas falhas, as políticas para o reagrupamento familiar e residência de longa duração terão estado desfasadas em relação às condições reais da sociedade, enquanto “as políticas de igualdade permanecem as mais fracas da Europa [e] o governo está inativo em matéria de direitos eleitorais e reforma da cidadania” (Huddleston, 2011a: 26).³⁷⁶

Nos termos das dimensões especificamente analisadas pelo MIPEx III, o relatório salienta que apesar de Itália “permitir o acesso dos trabalhadores não comunitários legais e das suas famílias ao mercado, é ignorada a sua condição específica no interior desta” (idem, *ibidem*: 28). É portanto notória a falta de um apoio específico por parte do Estado italiano para evitar o emprego subqualificado ou informal ao qual tendem a estar sujeitos/as os/as imigrantes, sobretudo as mulheres e os jovens. Na dimensão do reagrupamento familiar, “no papel, as novas leis são ligeiramente favoráveis”, mas na realidade há medidas regulatórias que dificultam a reunificação como, por exemplo, os requisitos económicos e habitacionais para fixar residência ao nível municipal. No plano escolar, “para além dos projetos da sociedade civil, o sistema educacional italiano não apoia ativamente novas oportunidades e a educação intercultural” (idem, *ibidem*: 29).³⁷⁷ Além de fornecer alguns recursos às associações de imigrantes, na esfera da participação política, Itália não oferece oportunidades para não membros da UE. No campo da representação política, os “órgãos consultivos de imigrantes não incentivam a participação significativa, as autoridades interferem na escolha de representantes, consultam-nos raramente e atribuem-lhes papéis menores” (*ibidem*, *ibidem*: 29). Novas exigências de conhecimento da língua foram introduzidas para obter autorizações de residência de longa duração, enquanto o acesso à cidadania permanece restritivo (também para quem nasce em Itália, mas é filho de pais não italianos), enquanto as políticas de igualdade são consideradas as mais fracas da Europa.

De seguida, passo a confrontar a visão do MIPEx com o contexto imigratório em Itália para fornecer informações sobre o terreno em que se realizou parte desta investigação doutoral.

³⁷⁶ Esta e seguintes traduções do MIPEx III do autor.

³⁷⁷ O MIPEx III nota que, no sistema de educação italiano, não existem “normas para garantir a qualidade do ensino das línguas estrangeiras, [...] não são necessários cursos de formação para professores que ensinam italiano a não-falantes ou para gerir turmas heterogéneas. [...] Os estudantes italianos não são encorajados a ter uma postura aberta em relação a outros imigrantes. As línguas dos imigrantes não fazem parte dos currícula de estudo” (idem, *ibidem*: 29).

A transição migratória italiana

A partir da década de 80 do século XX, Itália, que produzira até então milhões de emigrantes, experimentou um processo de *transição migratória*, ao tornar-se um país de imigração.

Até então, estima-se que cerca de 26 milhões de italianos, em 100 anos, deixaram o país para uma grande variedade de destinos, principalmente europeus, americanos e oceânicos (sendo cerca de 12 milhões os/as que regressaram numa fase posterior). São notórias as condições políticas e económicas dramáticas que afetaram a população italiana nos últimos 30 anos do século XIX e na primeira metade do século XX (Bevilacqua et al., 2001). Para além disso, os incentivos à fundação de colónias agrícolas estimularam as saídas, sobretudo em direção aos países latino americanos (Franzina, 1976, Trento, 1987, Devoto, Rosoli, 1988). É relativamente comum identificar quatro grandes períodos da emigração italiana: o primeiro, entre 1876 e 1900 (5,3 milhões de emigrantes); o segundo a partir do início do século XX até à primeira guerra (9 milhões); o terceiro, no período entre as duas guerras (3,2 milhões); o quarto, entre 1945 e o final dos anos sessenta (6,7 milhões) (Bevilacqua et al., 2001).³⁷⁸ No entanto, a emigração italiana não termina nos anos sessenta, pois continua presente, embora com ritmos mais brandos mas significativos, até à década de oitenta (com 1,6 milhões de emigrantes de 1970 a 1988), que se transformou posteriormente no fenómeno contemporâneo do *brain drain*.³⁷⁹

É neste último período que a *transição migratória italiana* se concretiza, quando os/as primeiros/as imigrantes africanos (sobretudo magrebinos/as e subsaarianos/as) chegam para ocupar postos de trabalho sazonais nas produções agrícolas do Sul, nas empresas manufactureiras do Centro-Norte e nos trabalhos domésticos nas grandes cidades (neste caso, ocupados maioritariamente por mulheres imigrantes eritreias, somalis, cabo-verdianas e filipinas) (Caponio, 2006: 25 e ss.; 304) Uma parte desta primeira imigração é

³⁷⁸ Sobre a periodização da emigração, consulte em especial Golini e Amato (2001).

³⁷⁹ Em 2005, o Instituto Eurispes (Rapporto Italia 2005, Capítulo 5) recolheu dados sobre a emigração de empresários/as, profissionais liberais, artesãos/ãs, estudantes, trabalhadores/as qualificados/as. De acordo com esta sondagem, 37,8% dos/as italianos/as com este perfil terão estado na altura disponíveis para deixar o país. Esta percentagem é ainda maior entre os/as jovens entre 18 e 24 anos (54,1%) e pessoas com idades entre 25 e 34 anos (50,5%). Os principais países de destino na época foram Espanha (14,2%), França (12%) e Reino Unido (9%). As razões da disponibilidade para emigrar apontadas foram a procura de emprego (25,7%), curiosidade (22,9%), cultura (14,2) e “para dar mais oportunidades aos filhos” (13,1%). No 25º Rapporto Italia - 2013, o Eurispes assegura que, em 2012, 16,2% dos/as investigadores/as formados/as em Itália deixaram o país.

originária das ex-colónias italianas: Eritreia (colónia italiana entre 1882-1947), Somália (1890-1960), Líbia (1911-1943), Abissínia (atual Etiópia, 1936-1941). Mais tarde, nos anos 90, assiste-se ao grande êxodo da Albânia (1939-1943), provocado pelo fim do regime comunista.

Como aconteceu em Portugal, a imigração produziu um impacto visível no saldo demográfico, permitindo que este se mantivesse positivo. Para Dalla Zuanna e Crisafulli, “o forte aumento na fertilidade das estrangeiras produz um efeito de recuperação, de uma maneira bem conhecida dos estudiosos das inter-relações entre fecundidade e migração. Normalmente, as imigrantes chegam ao país de destino, sem filhos, passam um período de estabilização, e tentam, mais tarde, realizar os seus projetos de fecundidade”. Neste sentido, acrescentam que o “aumento na fertilidade das estrangeiras (mais intensa no Norte) é, portanto, um indicador de estabilização e de “integração” de novos casais de residentes (Dalla Zuanna e Crisafulli, 2001: 8-9). Entre a década de 80 e até o ano de 2012, a presença de imigrantes em Itália cresceu mais de vinte vezes, ao passar das 210 mil pessoas em 1981 a pouco mais de 4 milhões em 2012 (o pico foi em 2010, com 4,5 milhões de presenças).

Neste quadro, diante da intensificação crescente da entrada de imigrantes, em 1986 Itália decidiu adotar a primeira lei orgânica que regularizava o trabalho de “extracomunitários/as” no país.³⁸⁰ O seu objetivo foi a transposição na legislação nacional das orientações da Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT),³⁸¹ que impunham aos signatários a garantia do mesmo tratamento legal entre trabalhadores/as nacionais e não-nacionais. Logo depois, em 1990, foi realizada a primeira regularização de cerca de 200 mil imigrantes irregulares (principalmente do norte da África) com a introdução da Lei Martelli.³⁸² O objetivo principal, para além da regularização, foi introduzir um sistema de *fluxos* de entradas programadas de trabalhadores/as imigrantes, que acabou por ser adotado posteriormente de forma regular. Na década de 90, Itália viveu a experiência de uma imigração massiva. No início da década, com a queda do regime

³⁸⁰ L. 30 dicembre 1986, n. 943, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

³⁸¹ N. 143 de 24 junho de 1975.

³⁸² L. 28 febbraio 1990, n. 39, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

comunista, dezenas de milhares de pessoas saíram da Albânia rumo ao litoral sul-Adriático de Itália em embarcações de todo tipo.³⁸³ A década é marcada por outros tipos de chegadas, nomeadamente dos países do Leste Europeu, do Norte da África e da América Latina. Em 1998, foi aprovada a Lei Turco-Napolitana,³⁸⁴ que estabeleceu um quadro regulatório geral da posição dos/as imigrantes no país, fixando direitos e deveres, fornecendo diretrizes de política migratória e instituindo os Centros de Permanência Temporária (CPT), para onde terão sido enviados desde então os/as migrantes irregulares que aguardam expulsão (a lei estabeleceu também a regularização de 217 mil imigrantes). A lei instituiu ainda a possibilidade de o governo estabelecer anualmente, através de um decreto específico (*Decreto Flussi*), uma quota de ingresso de trabalhadores/as imigrantes que varia de acordo com a procura no mercado de trabalho).³⁸⁵ Em 2002, foi aprovada a Lei Bossi-Fini,³⁸⁶ que tornou imediato o procedimento de expulsão, previu que a renovação da autorização de residência fosse condicionada ao vínculo laboral e introduziu, no quadro de acordos bilaterais com países vizinhos, a possibilidade de realizar ações de *repulsão* de embarcações de migrantes em mar aberto (a lei permitiu ainda a regularização de 694 mil imigrantes). Finalmente, a lei instituiu o *Sportello unico per l'immigrazione* (Balcão único para a imigração), um centro de atendimento especializado, ativo em todas as prefeituras (*prefettura*) para realizar procedimentos administrativo-burocráticos.³⁸⁷

No final da década de 2000, Itália atingiu a marca histórica de quase 4,5 milhões de imigrantes em 2010, sendo estas pessoas originárias de 191 países. As principais

³⁸³ Em 8 de Agosto de 1991, um navio mercantil saiu de Durrës rumo a Bari com 20 mil pessoas a bordo. Os/As imigrantes albaneses/as em Itália, passaram de pouco mais de 10 mil em princípio de 1991 a 173 mil em 2001 e a 466 mil em 2009.

³⁸⁴ Legge 6 marzo 1998, n. 40, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

³⁸⁵ A medida, que já fora introduzida pela primeira vez em 1996 (com um Decreto do Ministero degli Affari Esteri em 27/12/1996), foi transformada em Lei. O Decreto Flussi permitiu em 1996 23.000 ingressos, em 1997 20.000, 58.000 em 1998, 58.000 em 1999, 93.000 em 2000, 83.000 em 2001, 79.500 em 2002, 79.500 em 2003, 115.500 em 2004, 99.500 em 2005, 550.000 em 2006, 252.000 em 2007, 230.000 em 2008, 80.000 em 2009, 86.000 em 2010, 60.000 em 2011, 13.850 em 2012, 30.000 em 2013 (mas apenas para trabalho sazonal). Dados do Ministero dell'Interno. Acesso realizado em 06 de Julho de 2013: <http://www.interno.gov.it/>.

³⁸⁶ Legge 30 luglio 2002, n. 189, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

³⁸⁷ Como as formalidades de recrutamento de trabalhadores/as estrangeiros/as, o reagrupamento familiar e a conversão da autorização de residência; fornece orientação relativamente aos procedimentos para testes de conhecimento da língua italiana. Para além disto, a Lei tornou mais difícil obter o reagrupamento familiar, estendeu o prazo para a obtenção da autorização de residência permanente, tornou mais difícil a renovação da permissão, cuja extensão máxima foi reduzida para dois anos.

nacionalidades são a romena (cerca de 900 mil), albanesa (cerca de 470 mil), marroquina (cerca de 430 mil), chinesa (cerca de 190 mil) e ucraniana (cerca de 170 mil). Perante este grande número de imigrantes, e a paralela afirmação de movimentos políticos xenófobos, abertamente contrários à sua presença,³⁸⁸ foi adotado em 2009 o chamado *Pacchetto Sicurezza*, um diploma em matéria de segurança interna que, de modo significativo, estabeleceu normas com implicações na condição dos/as imigrantes.³⁸⁹ Esta lei transpôs de facto a Diretiva Europeia do Retorno. Mas segundo Acosta, a Lei italiana é mais severa ainda, pois “a Directiva de Retorno prevê na alínea (b) do seu artigo 2.º que ‘Os Estados-Membros podem decidir não aplicar a presente directiva aos nacionais de países terceiros que estejam obrigados a regressar por força de condenação penal ou em consequência desta, nos termos do direito interno’” (Acosta, in Padilla e Xavier, 2009: 59). Nesta mesma altura, em 2009, iniciou-se a *política da repulsão* (conhecida na Itália como *política dei respingimenti*) contra a imigração por via marítima: milhares de migrantes foram interceptados/as no mar pela Marinha Militar Italiana e forçados/as a regressar à Líbia, sem que a sua situação fosse sequer analisada ao abrigo do direito de asilo, portanto de forma ilegal. O número de rejeições de cidadãos/ãs líbios/as em 2009 chegou a 1.409 pessoas e manteve-se nos anos seguintes.³⁹⁰ Posteriormente, em consequência das chamadas *revoluções árabes*, particularmente da Líbia e da Tunísia, em 2011 desembarcaram em Itália (maioritariamente nas ilhas de Lampedusa e Linosa) cerca de 60 mil pessoas, das

³⁸⁸ Refiro-me à paradoxal afirmação do partido Lega Nord, de aspiração separatista, que catalisou os votos dos/as trabalhadores/as e dos/as empregadores/as da parte setentrional do país. Entretanto, se os/as primeiros/as terão podido justificar a atitude xenófoba em relação à “concorrência” dos/as trabalhadores/as imigrantes, os/as segundos/as aproveitaram-se bastante desta “concorrência entre pobres”. Falo em atitude *xenófoba* e não *racista*, pois este movimento não julga as pessoas pela origem étnica, mas pela procedência geográfica. Quando em Itália, nas décadas de 70 e 80, quase não existiam imigrantes estrangeiros/as, a xenofobia da Liga Norte era então dirigida aos/às imigrantes italianos/as do Sul do País. Sobre o partido da Liga Norte, consulte Jori e Diamanti (Jori e Diamanti, 2009).

³⁸⁹ Legge 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*. O texto tomou medidas severas contra a imigração irregular, pois instituiu o crime de *imigração clandestina* (punida com uma coima entre 5 a 10 mil euros e a expulsão do país), aumentou o prazo máximo de detenção nos CPT antes da expulsão, que passou de 2 a 6 meses, estabeleceu uma pena de três anos de prisão para quem ajude um/a imigrante a permanecer irregularmente no país. A norma penalizou também a imigração regular, por exemplo ao tornar obrigatória a apresentação da autorização de residência para a obtenção de qualquer documento público e chega a impedir o registo de nascimento e morte a quem não possui passaporte.

³⁹⁰ Informações disponíveis no blog Fortress Europe, consultado em 10/12/2013, disponível em: <http://fortresseurope.blogspot.it/2006/01/libia-elenco-dei-respingimenti.html>. Itália chegou a ser condenada por esta política com voto unânime do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de Estrasburgo. O caso em questão é conhecido como “Hirsi”, 24 pessoas que em 2009 foram rejeitadas em mar, violando assim o artigo 3 da Convenção dos Direitos Humanos. Itália não recorreu da sentença (o governo Berlusconi havia sido substituído pelo governo Monti) e ressarciu cada uma das 22 vítimas em 15 mil euros. Sobre a política de repulsão, consulte Boldrini (Boldrini, 2010).

quais 24 mil de origem tunisina. Metade destas foram encaminhadas para os poderes locais, designadamente Regiões e Províncias mobilizadas com cerca de 900 estruturas (as autorizações de permanência concedidas por razões humanitárias totalizaram 10.600).³⁹¹ Na altura, o governo italiano solicitou a colaboração da UE para administrar a emergência, na sequência do que foi instituída a Operação HERMES, viabilizada pela agência Frontex, em parceria com a Tunísia.³⁹² Resumo a evolução da presença de imigrantes em Itália na Tabela abaixo.

Tabela 43: Evolução da População Estrangeira em Itália 1981-2012

1981	210.937
1991	356.159
2001	1.334.889
2010	4.570.317
2012	4.300.000*

Fonte: Istituto Italiano di Statistica (ISTAT). * Os dados não são definitivos em função da realização do censo em 2011 e do alinhamento das informações com os registo do poder autárquico.

Estes dados reproduzem as informações oficiais disponibilizadas pelo Instituto Italiano de Estatística (ISTAT). No entanto, estimativas realizadas por centros de investigação sobre migrações dão conta de números divergentes. É o caso da Fundação Iniziative e Studi sulla Multiethnicità (ISMU) de Milano que, no seu relatório anual publicado em 2012, estimava que a população estrangeira residente em Itália, incluindo a componente comunitária, chegasse a 5,4 milhões (ISMU, 2013).³⁹³ O que é inegável é que

³⁹¹ Recolhi estas informações através do Dossier “Emergenza umanitaria Nord Africa: l'accoglienza dei migranti” disponível em: <http://www.protezionecivile.gov.it/>.

³⁹² Um dos objetivos da operação foi interceptar embarcações em toda a Sicília e em Lampedusa, para identificar o local de origem dos/as migrantes, ajudando Itália a organizar o seu retorno, e identificar eventuais redes de tráfico de seres humanos. Neste mesmo ano, perante as situações insustentáveis a que foram sujeitos/as muitos/as migrantes detidos/as nos CPT, organizaram-se revoltas e motins, como em Pazzallo (8/7 e 23/8), Lampedusa (8/7), Trapani (20/7), Roma (30/7), Bari (1/8), Pantelleria (17/8), Bolonha (24/8).

³⁹³ Este número representaria um aumento de cerca de 27 mil pessoas na população imigrante em Itália em relação ao ano anterior, o menor aumento de sempre desde a transição migratória. Esta forte desaceleração do crescimento de imigrantes terá que ser relacionada com a extensão da crise económica que há alguns anos assola o país. Ainda assim, explica o relatório, embora a crise produza efeitos muito restritivos em relação aos ingressos de imigrantes por motivos de trabalho (que se reduzem em dois terços face aos números de 2010), os ingressos por reagrupamento familiar continuam consistentes (registra-se uma redução de apenas um quinto). Por outro lado, quadruplicaram os ingressos por razões humanitárias (ligados estes últimos à conjuntura que acabo de ilustrar) (idem: 7). O resultado, segundo o ISMU, resultaria nesta redução de

o impacto da crise se refletiu fortemente sobre a população imigrante, ao ponto de o governo italiano decidir reduzir a quantidade de admissões de trabalhadores/as imigrantes previstas anualmente no Decreto Flussi de 2012. Além disso, Itália assinou acordos com alguns países de origem para favorecer uma maior qualificação da mão de obra a aceder ao país (é o caso da Albânia, Egito, Marrocos, Moldávia, Peru, Sri Lanka, Tunísia). Finalmente, para limitar os efeitos do desemprego na perda da autorização de permanência, o governo interveio aumentando para 12 meses o prazo da autorização de permanência para imigrantes desempregados (que anteriormente era de 6 meses) (Ismu, 2013: 12).³⁹⁴ Em 2012, com o Decreto legislativo nº. 109/2012, o governo realizou uma nova regularização que abrangeu 134 mil pessoas (a maioria senegaleses/as, marroquinos/as, indianos/as e ucranianos/as).

As políticas de “integração” dos/as imigrantes em Itália

Como mencionado há pouco, a Lei 94/2009 (Pacchetto Sicurezza) veio implementar medidas importantes no sentido da “integração”, designadamente a adoção do Acordo de Integração. Como observa Savini, o texto introduz uma definição normativa do conceito de “integração” que passa a ser designado como “processo finalizado à promoção da convivência dos cidadãos italianos e estrangeiros, no respeito pelos valores da Constituição italiana, com o empenho recíproco de participar da vida económica, social e cultural da sociedade” (art. 4-bis) (Osservatorio Regionale sull’Immigrazione, 2011: 25). Em função disso, prevê-se a assinatura de uma declaração (Acordo) por parte do/a imigrante que requer a autorização de permanência. A assinatura do Acordo é condição necessária para obter a concessão (ou prorrogação) da autorização, e obriga o/ imigrante a assumir o compromisso normativo de *se “integrar”*: com a assinatura do Acordo de “integração”, o *contratante-Estado* compromete-se a fornecer instrumentos linguísticos e culturais e a garantir a extensão ao/à imigrante das normas previstas na Constituição. Por outro lado, o/a *contratante-imigrante* empenha-se em respeitar as leis escritas e

algumas dezenas de milhares de pessoas que, num contexto de presença de milhões de indivíduos parece ser pouco significativa. Parcialmente diverso é o resultado oficial fornecido pelo ISTAT, e reproduzido na Tabela 1, que evidencia uma redução de cerca de 270 mil imigrantes na passagem de 2011 a 2012.

³⁹⁴ Legge n. 92 de 28 de junho de 2012.

costumeiras e, sobretudo, a “Carta de Valores da Cidadania e da Integração”.³⁹⁵ Juntos perseguem o objetivo da “integração”. Nomeadamente, os objetivos são: adquirir um nível adequado de conhecimento da língua italiana, adquirir um conhecimento suficiente da cultura cívica, garantir o cumprimento da obrigação de instrução dos/as filhos/as menores de idade. O Acordo baseia-se no sistema de créditos: no momento da assinatura são atribuídos ao/a imigrante dezasseis créditos. Para renovar a autorização de permanência, o/a imigrante deve conseguir créditos, sob pena de ser expulso do território nacional.³⁹⁶

Para além dos protestos generalizados dos partidos da oposição, da sociedade civil laica e católica e dos sindicatos, a adoção do Acordo foi contestada pelo poder local italiano, sobretudo pela falta de clareza em relação aos recursos necessários para a sua adoção (como ilustra Savini em Osservatorio Regionale sull’Immigrazione, 2011: 25). Em novembro de 2010, o Acordo de “integração” foi discutido por regiões, províncias e autarquias.³⁹⁷ nesta ocasião a Associação Nacional dos Municípios Italianos (ANCI), oito Regiões³⁹⁸ e a província autónoma de Trento votaram contra. A opinião positiva da União das Províncias (UPI) foi expressa condicionalmente à introdução de mudanças significativas. A principal crítica feita ao Acordo foi a de que traria poucos elementos úteis para a efetiva “integração” do/a imigrante. Paralelamente, os poderes locais apontavam a falta de clareza na divisão das funções entre os diversos níveis de governo, a ausência de um compromisso financeiro claro, e outras incongruências (entre as quais a oferta de

³⁹⁵ Um documento de 6 páginas, disponibilizado em 6 línguas que fornece informações sobre temas como “dignidade da pessoa, direitos e deveres, direitos sociais, trabalho e saúde, direitos sociais, escola, educação, informação, família, novas gerações, laicidade e liberdade religiosa, posicionamento internacional de Itália” nas relações com os outros países.

³⁹⁶ No prazo de três meses a partir da assinatura do acordo, o/a estrangeiro/a é convocado/a para participar numa sessão de formação cívica e de informação sobre a vida em Itália. A não participação leva à perda de 15 créditos. Um mês antes do vencimento do acordo, o Balcão único verifica o grau de integração alcançado convidando o/a estrangeiro/a a apresentar os documentos para obter o reconhecimento de mais créditos. Caso não possua a documentação adequada, o/a estrangeiro/a poderá pedir para ser submetido a um teste para demonstrar o grau de conhecimento da língua italiana, da cultura cívica e da vida civil em Itália, necessário para o cumprimento do acordo. O resultado da verificação é: extinção do acordo, o/a estrangeiro/a alcançou um grau adequado de integração (30 ou mais créditos); prorrogação do acordo por um ano, o/a estrangeiro/a não alcançou o número de créditos suficiente para a extinção (créditos entre 1 e 29); rescisão do acordo, o/a estrangeiro/a não alcançou um grau suficiente de integração; é revogada a sua autorização de residência e é expulso/a do território nacional (0 ou menos créditos).

³⁹⁷ No âmbito da *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano*, a sede oficial de cooperação e discussão entre os poderes locais e o Estado.

³⁹⁸ Basilicata, Emília-Romanha, Liguria, Marche, Puglia, Sicília, Toscana, Umbria.

cursos de educação cívica em italiano para quem ainda não falava a língua).³⁹⁹ O Acordo foi finalmente aprovado em março de 2012, sendo que se aplicou apenas aos/às maiores de dezasseis anos, chegados/as a Itália após essa data, que requeriam uma autorização de residência superior a um ano. O Acordo prevê que algumas categorias de pessoas sejam isentadas do processo,⁴⁰⁰ que terá uma duração de dois anos. Os créditos iniciais serão dezasseis e poderão ser aumentados através do cumprimento de cursos de formação profissional, obtenção de títulos de estudo, inscrição no Serviço Sanitário Nacional, assinando um contrato de arrendamento ou comprando um imóvel, ou ainda realizando atividades de voluntariado. A redução dos créditos em virtude de condenação criminal será aplicada mesmo quando não seja definitiva.

Após a adoção deste Acordo, o governo implementou em Junho de 2010, o “Plano para a integração segura ‘Identidade e encontro’” (*Piano per l’integrazione nella sicurezza identità e incontro*). O plano resume a estratégia do governo definida no *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* e identifica as principais linhas de ação a adotar a fim de promover um efetivo processo de “integração” dos/as imigrantes, capaz de combinar “acolhimento e segurança”. O plano abrange diversas dimensões: educação e aprendizagem (fixação do número máximo de alunos em cada sala), trabalho (programação dos fluxos de imigrantes trabalhadores/as de acordo com a capacidade real de absorção da força de trabalho, isto é, como se pode ler no Plano, “um caminho, este, que deve começar tão cedo quanto nos seus países de origem”); habitação e gestão do território (evitar o conúbio entre imigração e crime, “muitas vezes devido à criação de enclaves mono-étnicos”); acesso aos serviços essenciais (com recurso a mediadores culturais). Além disso, o Plano pretende facilitar o regresso voluntário dos/as imigrantes aos seus países de origem. Neste sentido, em colaboração com os governos regionais, prevê-se a ativação no território nacional de 1.200 balcões dirigidos aos/às migrantes.⁴⁰¹ Finalmente, uma outra

³⁹⁹ Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell’articolo 4-bis, comma 2, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (INTERNO) Parere ai sensi dell’ articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. O parecer está disponível em www.statoregioni.it/ .

⁴⁰⁰ Doentes ou deficientes e vítimas de tráfico, violência ou exploração grave, para os/as quais o acordo é substituído pela conclusão de um curso de “proteção social”.

⁴⁰¹ “O objetivo é a integração social e laboral da população migrante”. O financiamento disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais totalizou 74.012.000 euros. A cópia do plano está acessível em: <http://www.lavoro.gov.it/> . O plano criou também o Portal: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/> .

medida adotada para a “integração” ao nível nacional foi a introdução de testes obrigatórios de língua italiana para estrangeiros/as requerentes da autorização de residência de longa duração. A norma foi prevista também pela Diretiva da UE 109/2003.⁴⁰²

Para além das políticas nacionais, qual é a atitude das instituições, dos indivíduos, das empresas e do terceiro setor ao nível local no que diz respeito à “*integração*”? Como já foi dito, a importância dos/as ator/atrizes locais em Itália condiciona a realização das políticas, mesmo quando são adotadas pelo legislador ao nível nacional.⁴⁰³ Por esta razão, o *Ministero dell’Interno* e o *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, oferecem um serviço de mapeamento centralizado dos serviços que são oferecidos ao nível local para permitir a “*integração*”. Desde os relacionados com a habitação, àqueles que preveem a aprendizagem da língua italiana até à inserção no mercado de trabalho, são disponibilizadas listas de serviços e de pessoas, agências e organizações que os oferecem no território.⁴⁰⁴

Sensível à relevância da dimensão territorial dos processos de “*integração*”, o *Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro* (CNEL) desenvolve anualmente um “índice do potencial de *integração*” dos territórios italianos (expresso ao nível das vinte regiões e das cento e dez províncias e cidades capitais de província) (*Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*, 2012). Em 2012, a classificação regional posicionou em primeiro lugar a região do Friuli Venezia Giulia, enquanto o Véneto, a região de Pádua, ficou em quarto.⁴⁰⁵ A partir do reconhecimento da “*integração*” enquanto *processo* e não como *condição* (*ibidem*: 1-2), a pesquisa do CNEL confirmou uma tendência crescente das províncias de tamanho médio-pequeno para explorarem melhor o potencial da “*integração*” dos/as imigrantes, se comparadas com as áreas urbanas ou mesmo metropolitanas mais concentradas. A razão para este facto pode ser atribuída a uma suposta maior

⁴⁰² Até ao final de Abril de 2011 cerca de 46 mil imigrantes solicitaram a realização do teste. Destes/as, 32 requerimentos foram apresentados por associações, sindicatos, Câmaras Municipais e agências de trabalho privadas, enquanto 14 mil foram apresentados por privados. Ao nível provincial, o maior número de pedidos registou-se em Milão (5.920), Roma (2.317), Brescia (2.074), Florença (1.545) e Vicenza (1.453) (os dados são do *Ministero dell’Interno*) (*Osservatorio Regionale sull’Immigrazione*, 2011).

⁴⁰³ Em Itália, de acordo com o artigo 121º da Constituição, as regiões exercem também o poder legislativo.

⁴⁰⁴ As categorias de busca são: língua italiana, trabalho, alojamento, serviços de saúde, menores, mediação intercultural.

⁴⁰⁵ A província de Pádua classificou-se em 27º lugar. O índice, no entanto, utiliza dados de 2009, isto é, da fase inicial do período de crise económica, por isso, considerando a baixa dos indicadores de carácter ocupacional local, talvez devamos esperar um agravamento substancial das posições futuras.

complexidade das regiões urbanas e metropolitanas, que afetaria negativamente tanto as condições *objetivas* de “integração” (como a sócio-ocupacional), como as *subjetivas* (a atitude do indivíduo em relação aos/às outros/as). No entanto, o que mais parece interferir na capacidade de “integrar” são os mecanismos de mediação cultural, que estão agora cada vez mais no centro das políticas locais direcionadas à população imigrante. Com efeito, agências, serviços, organizações, estruturas públicas, balcões de vários tipos estão presentes ao nível territorial cada vez mais, e com um número maior de objetivos: ser pontos de encontro entre a oferta e a procura de mão de obra, oferecer serviços de tradução sociolinguística e de mediação sociocultural.

O CNEL utiliza um conjunto de indicadores para medir o potencial de “integração”: o primeiro é o índice de "atratividade territorial", que mede a "capacidade de cada território atrair e reter de forma estável o maior número de população estrangeira presente a nível nacional, [...] e [de] se tornar um polo de atração e fixação para os imigrantes" (ibidem: 39). Nesta dimensão, o Véneto classificou-se em segundo lugar, após a Lombardia.⁴⁰⁶ O segundo indicador mede a inclusão social, isto é, um conjunto de sub-indicadores: a acessibilidade ao mercado imobiliário, os preços médios anuais de aluguer em relação ao salário médio; o tipo de ensino escolhido (clássico, científico, técnico-profissional) pelos/as alunos/as de origem estrangeira; a estabilidade da permanência, ligada à percentagem de autorizações de residência para motivos de trabalho e reagrupamento familiar; o indicador de naturalização (aquisição de cidadania) e, finalmente, a “capacidade de iniciativa familiar” que identifica a parte das famílias cujo/a chefe é estrangeiro/a.⁴⁰⁷ Nesta segunda bateria de indicadores de inserção social, segundo o estudo, o Nordeste italiano (composto pelas regiões Véneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto-Adige) “é o território em que a integração social dos/as estrangeiros/as apresenta geralmente condições mais satisfatórias” (ibidem: 69): o Véneto ocupa o quinto lugar geral.⁴⁰⁸ O terceiro grupo de indicadores reflete o grau de inserção ocupacional dos imigrantes e apoia-se em índices de emprego de mão-de-obra estrangeira, mobilidade no emprego, níveis de rendimento, empregabilidade feminina, presença de empresários. Estes

⁴⁰⁶ A província de Pádua foi classificada em 17.º lugar (com 57,4 pontos), em segundo lugar entre as províncias de dimensão média, na companhia de Piacenza (antes do fim, com 59,1), Varese, Parma, Macerata, Florença.

⁴⁰⁷ Identificado em Itália com o primeiro nome a constar na ficha de registo autárquicos dos residentes.

⁴⁰⁸ Pádua é 44.ª.

últimos dados indicam uma fragilidade do lado socioeconómico da “*integração*”, pois os “estrangeiros no Véneto ainda vivem situações de trabalho menos favoráveis [que as] dos italianos, e por esta razão estão entre os mais afetados pela crise económica” (Osservatorio Regionale sull’Immigrazione, 2011: 164). Em suma, durante os anos da crise parece ter ficado reduzida a capacidade do Véneto para *integrar* imigrantes. No entanto, esta condição não provoca uma redução das presenças, mas uma desaceleração das entradas, como resulta dos dados sobre a percentagem dos/as migrantes na população total e sobre a presença de menores entre a própria população migrante. De facto, os/as jovens de origem imigrante demonstram um progressivo afastamento dos modelos familiares para seguir padrões mais comuns entre os/as conterrâneos/as italianos/as. Neste sentido, aumentou o número de jovens imigrantes que conduzem de forma regular o ciclo de estudos, escolhem um tipo de estudo profissional ou técnico (sinalizando um maior realismo na perspetiva de emprego) (Regione Veneto, 2012: 173).

Como avaliar a política de “*integração*” italiana e, designadamente, véneta? Que processos geram e que resultados obtiveram? Há dez anos atrás, em 2003 (sob a vigência da Lei Bossi-Fini e muito antes da aprovação do *Pacchetto Sicurezza*), Basso e Perocco definiam a política de imigração italiana como um “modelo itálico de apartheid” (Basso e Perocco, 2003: 18-22): assimilacionista sem assimilação, pois exige que os/as imigrantes se assimilem sem estender os seus direitos, reconhece as diversas origens étnicas sem reconhecimento da diversidade, pois considera-os/as diferentes, mas não adota medidas de valorização dessa diversidade. Além do mais, a seleção, rotação e a precarização da força de trabalho à qual está sujeito/a o/a imigrante terá produzido nele/a uma tríplice separação: separado/a do Estado, que o/a trata somente como força de trabalho; separado/a dos/as outros/as imigrantes, em virtude da forte concorrência gerada entre grupos étnicos; separado/a dos/as nativos/as, por todas as razões acima. Segundo Mantovan (Mantovan, 2007), o recurso sucessivo a regularizações não desincentivou a imigração irregular em Itália, muito pelo contrário, encorajou-a. A política das regularizações não é uma exclusividade italiana, tendo sido também adotada por Espanha, Grécia e, como vimos, Portugal. Esta define um tipo de modelo migratório que pode ser definido como “implícito” (idem, ibidem: 44-45). O modelo descreve um conjunto de características significativas para o quadro migratório, nomeadamente: uma certa espontaneidade das chegadas, um quadro de escassa regulação institucional, uma polarização da opinião

pública posicionada entre solidariedade e repulsão e a precariedade da inserção socioprofissional, geralmente subqualificada em relação aos níveis de qualificação dos/as migrantes. Neste sentido, o trabalho dos/as migrantes em Itália tende a ser geralmente pesado, precário, perigoso, mal remunerado e socialmente penalizado (idem, ibidem: 39). Para além disto, o modelo “implícito” descreve a influência relevante exercida pelos/as atores/atrizes locais na predisposição das medidas de acolhimento, face à ausência do ator nacional. Desta forma, o poder local, as instituições de solidariedade social, como sindicatos, ONG, igrejas, desenvolvem um papel fundamental na “*integração*” do/a imigrante ao nível local.

Neste sentido, reporto alguns resultados dum inquérito realizado em 2012 pela Câmara Municipal de Pádua e que me foram apresentados por Antonella Ferrandino, dirigente do setor de imigração camarário.⁴⁰⁹ O questionário abordava o tema de segurança do ponto de vista dos/as imigrantes.⁴¹⁰ As respostas à primeira pergunta, "o que significa segurança?" indicaram, por ordem de importância, a possibilidade de um emprego, a posse de uma autorização de residência, a casa, a ausência de discriminação, o domínio da língua italiana e, em sexto lugar, andar livremente à noite na rua. A segunda questão dizia respeito à oferta de serviços considerados como geradores de segurança: em ordem de importância foram mencionados os serviços de saúde, a aplicação da lei, os cursos de italiano, o apoio no acesso a serviços/tarefas burocrático-administrativas, serviços para crianças, cursos de formação e serviços destinados às mulheres.⁴¹¹ Para chegar ao cerne da questão, o tema da

⁴⁰⁹ *Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione*. A entrevista foi realizada na Câmara Municipal de Pádua em 6 de Abril de 2012. Agradeço à Dr.^a Ferrandino por me ter cedido uma cópia do inquérito.

⁴¹⁰ Os resultados do inquérito *La sicurezza non è un'opinione. La parola agli immigrati* foram apresentados em 4 de abril de 2012 na Câmara de Comércio de Pádua numa iniciativa realizada pelo Observatório do Terceiro Setor. No total, 191 questionários foram aplicados: destes, 50 foram preenchidos por cidadãos/ãs filipinos/as, 22 por cidadãos/ãs moldavos/as, 18 por cidadãos/ãs albaneses/as, 17 por cidadãos/ãs do Sri Lanka, e os restantes por tunisinos/as, marroquinos/as, ucranianos/as, e outras nacionalidades. Todos/as os/as respondentes residiam em Pádua. O questionário não possui valor estatístico, apenas representa a expressão de um grupo restrito de imigrantes residentes na cidade.

⁴¹¹ A pergunta sobre o relacionamento com instituições italianas que promovem a segurança fornece outros elementos que considero interessantes, pois se os vários corpos policiais (Carabinieri, Polizia di Stato e Polícia Municipal) gozam de popularidade, o governo da Província de Pádua (responsável pelas inspeção do trabalho) foi alvo de muitas queixas. Quando perguntados/as sobre qual destas instituições sentiam mais próxima, quase 20% dos/as entrevistados/as respondeu que, na realidade, nenhuma instituição é percebida como próxima, embora outros/as 20% tenham indicado a polícia como instituição mais próxima. Esta aparente contradição, indica uma desconexão entre a ideia de segurança transmitida pelas instituições e a sensação efetiva de segurança oferecida pelas instituições. Isto é, uma ideia abstrata de segurança representada por algumas instituições não corresponde a uma tradução concreta, na prática da convivência

“*integração*”, é interessante observar como a igualdade de direitos e obrigações entre imigrantes e nativos/as é considerada tão importante quanto a aceitação e a não discriminação. Outras definições relevantes de “*integração*” foram: ter relacionamentos mais humanos, haver mais diálogo intercultural, ter um emprego regular, haver mais participação social, igualdade de oportunidades e aprendizagem de italiano. No entanto, apenas 17% dos/as entrevistados/as se sente “muito integrado”, cerca de 65% só se sente “relativamente integrado” (*abbastanza integrato*) e os/as restantes 18% sentem-se “pouco integrado”. Quando questionados/as sobre as propostas para melhorar a “*integração*”, os/as entrevistados/as indicaram: maior aceitação da cultura local pelos/as imigrantes e da cultura dos/as imigrantes pelos/as italianos/as, isto é, mais oportunidades para o diálogo intercultural; mais cursos de língua italiana; políticas menos discriminatórias; mais serviços para de apoio a estrangeiros/as; maior respeito pela Lei; reconhecimento dos direitos; acesso mais fácil à cidadania e às autorizações de residência; mais oportunidades de emprego; mais diálogo com as instituições; mais lugares de encontro e mais coesão entre os/as munícipes. Finalmente, as cinco definições de “*integração*” mais indicadas foram: sentir-se em casa, ser útil para a comunidade, respeitar e ser respeitado/a, aceitar e ser aceite, saber como entrar no coração dos/as outros/as.⁴¹²

As políticas de representação dos imigrantes em Itália

Em Itália, a extensão do direito de voto aos/às imigrantes foi condicionada por uma interpretação política e juridicamente restritiva do artigo 48º da Constituição, que vincula o direito de voto à cidadania determinada pela nacionalidade, impedindo os/as não italianos/as de votar. Em função desta interpretação, Itália não ratificou o Capítulo C da Convenção de Estrasburgo sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local.⁴¹³ Assim, para criar formas alternativas de representação, algumas normas foram

diária com os/as cidadão/ãss. Em qualquer dos casos, quase 80% dos/as entrevistados/as declarou nunca ter sido vítima de crime.

⁴¹² Quanto às propostas concretas para aumentar a segurança, os/as entrevistados/as sugerem: um aumento da presença de agentes policiais e leis mais duras, mais oportunidades de emprego, menos discriminação e mais direitos, mais serviços que promovam a integração, a luta contra a microcriminalidade, mais espaços sociais de encontro para os/as estrangeiros/as, mais facilidade na obtenção de cidadania, mais oportunidades de participar na vida política (embora as duas últimas dimensões tenham sido apontadas por muito poucos/as entrevistados/as).

⁴¹³ Com a Lei de 8 de março de 1994 n.º. 203, Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai

introduzidas ao nível nacional, como a instituição de comités consultivos, órgãos cuja composição deve refletir a presença de diferentes partes interessadas nas políticas de “integração” de migrantes, incluindo as suas próprias associações. Inicialmente, em 1986 foi criado o *Conselho Nacional para os Problemas dos Trabalhadores não Pertencentes à UE e suas Famílias*, que também promoveu a criação de comités consultivos regionais.⁴¹⁴ Em 1998 o/a legislador/a italiano substituiu o primeiro Conselho por uma nova estrutura, desta vez *para os/as trabalhadores/as imigrantes e suas famílias* (com tarefas e composição semelhantes ao anterior, mas sem centrar a sua atividade nos *problemas*). Paralelamente, criaram-se também o *Organismo Nacional para a Coordenação das Políticas de Integração*⁴¹⁵ e os *Conselhos Territoriais para a Imigração* (CTI) estabelecidos a nível provincial no âmbito da *Prefettura*, com a tarefa de analisar as necessidades e promover ações a implementar a nível local.⁴¹⁶ O seu objetivo foi monitorizar, promover iniciativas e formular propostas sobre os temas da imigração, através da colaboração interinstitucional. Ainda ativos, os conselhos são presididos pelos Prefeitos (*Prefetto*) e constituídos por representantes das autoridades locais competentes do Estado e da Região, por autoridades locais, Câmaras de Comércio, entidades locais que forneçam assistência ativa aos/às imigrantes, organizações de trabalhadores/as, de empregadores/as e de trabalhadores/as não pertencentes à UE (Ministero dell'Interno, 2011). Ao contrário da consulta criada ao nível provincial, as consultas nacionais, com a entrada em vigor da lei Bossi-Fini (2002), não voltaram a ser convocadas.

Para superar as limitações da legislação nacional, na esfera autárquica muitos municípios mobilizaram-se para tomar medidas e atitudes políticas que incentivassem a ratificação do Capítulo C da Convenção de Estrasburgo. Com efeito, desde meados dos anos 1990 algumas Regiões, Províncias e Câmaras Municipais promoveram a adoção de conselhos e conselheiros/as imigrantes. As consultas, criadas localmente, elegiam ou cooptavam imigrantes recenseados/as no quadro do registo de residência. Para o efeito,

capitoli A e B” Itália ratificou apenas os Capítulos A e B. O Capítulo C é aplicado em Itália apenas aos/às cidadãos/ãs europeus/eias.

⁴¹⁴ L. 943/86, artigo 2 °.

⁴¹⁵ Com composição mista de representantes das autoridades locais, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), escritórios provinciais de trabalho, órgãos de saúde locais, sindicatos, associações patronais e associações de imigrantes para a monitorização e o desenvolvimento dos processos locais de integração.

⁴¹⁶ Instituídos com Decreto Lei de 18 de dezembro de 1999 (de acordo com o art. 57 ° do DPR 31.8.1999 n.º 394).

realizaram-se numerosas experimentações institucionais com o objetivo de eleger organismos representativos dos/as estrangeiros/as. Estas inovações, com critérios e características localmente variadas, foram geralmente realizadas na forma de consultas camarárias ou provinciais, ou com a eleição de um *Conselheiro adjunto* da Assembleia Municipal. Como recordam Zincone e Tintori (Asgi, 2005; Zincone, 2010: 56), as Comissões Consultivas introduzidas em 1986,⁴¹⁷ foram efetivamente estabelecidas pelo poder local italiano antes dessa data; naquele ano, quase todas as regiões estabelecem novos comités consultivos para imigração ou inovam os já existentes. As Comissões Consultivas para os problemas da imigração são geralmente formadas no início de cada mandato e definem diretrizes ou ações específicas para a promoção das políticas migratórias, com particular ênfase na promoção da “integração” socioeconómica e cultural dos/as imigrantes, do acesso aos serviços sociais geridos pelas autoridades locais (como habitação, saúde, inclusão no mercado de trabalho), de medidas relativas à segurança pública na cidade, da luta contra a discriminação, apoio e promoção de direitos, bem como da participação e do compromisso político local para com indivíduos com diferentes origens culturais. Geralmente, para além dos/as imigrantes (eleitos/as ou cooptados/as), estas consultas são compostas por numerosos/as representantes institucionais e do Terceiro Setor, a começar pelo/a responsável local da pasta, que é também o/a presidente.⁴¹⁸

Atualmente, estes organismos ainda estão em exercício em Itália. Segundo dados ministeriais do Portal Integrazione Migranti,⁴¹⁹ em 2013 as Consultas regionais ativas eram catorze, as provinciais dezanove, as municipais quarenta e oito e os/as conselheiros/as adjuntos/as vinte e nove. Há ainda dezassete registos regionais de associações que operam junto dos/as imigrantes. Na Região do Véneto, desde 2000, existe uma consulta regional⁴²⁰ com atribuições para a elaboração de um plano trienal para a imigração, para a verificação

⁴¹⁷ Lei 943/1986.

⁴¹⁸ Os/As membros são normalmente designados/as por organizações empresariais e sindicais mais representativas, representantes dos poderes locais, do Terceiro Setor, de outros conselhos territoriais para a imigração, representantes das Divisões regionais da Instrução, do Trabalho, da Habitação, autoridade de segurança pública, representantes dos/as presidentes de câmaras (no caso das consultas provinciais e regionais), Centro de Empregos e de Formação Profissional, cooperativas e outras ONG.

⁴¹⁹ Disponível em: <http://www.integrazionemigranti.gov.it> . Acesso realizado em 12 de junho de 2013.

⁴²⁰ Instituída com a Lei Regional de 30 de Janeiro de 2000, nº 9. A consulta ainda avalia propostas de programas de apoio, de assistência social e de cariz cultural avançadas pelas associações de imigrantes e associações que lhes prestam serviços de continuidade. A consulta, por fim, avalia a adoção de iniciativas e medidas para atender às principais necessidades dos/as imigrantes e das suas famílias nas áreas de saúde e habitação, educação, cultura e assistência social.

periódica da dimensão do fenómeno (incluindo as dimensões dos problemas sociais e económicos decorrentes), para a definição de critérios para a concessão de subvenções atribuídas aos municípios ou associações de imigrantes. Na Província de Veneza existe, desde 2003, um Conselho Provincial para a Imigração, e no Conselho Provincial há uma vaga para um/a conselheiro/a adicional eleito/a pelos/as imigrantes. Há ainda a registar o funcionamento de consultas municipais nalguns concelhos da região. Pádua possui a mais importante, pois é a única capital provincial no Véneto a criar, ainda em 1993, uma consulta para a representação dos/as cidadãos/ãs estrangeiros/as residentes, enquanto na Assembleia Municipal participa o Presidente da consulta, com direito de voz, mas sem direito a voto. A *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti a Padova*, é um organismo oficial de representação dos/as cidadãos/ãs de países terceiros e apátridas que residem legalmente em Pádua e não tem cidadania italiana.⁴²¹

Algumas investigações realizadas na década de 2000, como as realizadas por Mantovan na região do Véneto (Mantovan, 2007) e por Caponio na região de Emília Romanha (Caponio, 2006: 14-15), demonstraram uma certa fragilidade destas iniciativas. Os organismos, na maioria dos casos, tiveram vida breve, em virtude de uma forte deslegitimação provocada pela sua instabilidade, pelo escasso nível de representação dos eleitos e em função do papel residual exercido na programação local (Mantovan, 2007). Além disso, segundo Caponio, a participação de estrangeiros/as nestes organismo foi, de facto, solicitada apenas no momento da eleição das consultas, através de reuniões que visavam reunir os/as cidadãos/ãs pertencentes a diferentes áreas geográficas. Quanto à legitimidade dos/as eleitos/as, não pareceram ter, ao longo dos mandatos, capacidade para

⁴²¹ É composta por 5 a 25 membros eleitos/as, além do/a Presidente da Câmara (ou seu/sua representante), um/a vereador/a da maioria e um/a da minoria. Os/as membros eleitos/as devem representar ambos os sexos (masculino, feminino), e pelo menos 25% dos assentos devem ser ocupados por representantes de pelo menos 4 das seguintes 5 cidadanias: Norte da África e Médio Oriente; África Subsaariana; Américas; Ásia e Oceânia; Europa não comunitária. A função da *Commissione Stranieri* (CS) é consultiva, junto do/a Presidente da Câmara, da Assembleia Municipal, da Câmara Municipal, das Comissões do Conselho e das Juntas de Freguesias. Pode emitir pareceres sobre as propostas de resoluções e apresentar as suas propostas no que diz respeito à vida administrativa da cidade de Pádua. O/A Presidente e/ou /a Vice-Presidente da Comissão participa na Assembleia Municipal, com direito a voz e sem direito a voto, onde pode apresentar as propostas. A Comissão nomeia os/as seus/suas membros para participar das Comissões Municipais e das Juntas de Freguesias, com o direito de voz, mas sem direito a voto. Apresento a *Commissione Stranieri* (CS) em maior detalhe no capítulo 10. Em seguida, na parte final do texto, realizo uma comparação desta com o CMIC de Lisboa.

dar conteúdo às suas propostas, o que resultou num sentimento de desilusão e de frustração para representantes e representados/as (Caponio, 2006: 14-15).⁴²²

No tocante à vertente associativa, Mantovan propõe uma periodização do papel desempenhado pelas associações de imigrantes em Itália: da década de 70 até o início dos anos 80 do século XX, as associações ligadas à imigração terão sido monotemáticas e ter-se-ão ocupado quase exclusivamente de assuntos muito específicos da esfera política ou estudantil. Seguiu-se uma “fase de ouro”, com a convocação das consultas, a constituição da *Federação das Organizações e das Comunidade Estrangeiras em Itália* (FOCSI, no acrónimo italiano), a realização de manifestações de protesto ao nível nacional, de assembleias de imigrantes, a fundação de associações de base étnica. Finalmente, a terceira fase é a da proliferação das associações de migrantes com base étnica local, já não coordenadas ao nível nacional, menos centradas em objetivos políticos e mais nas questões da solidariedade social, em temas culturais e em atividades recreativas (Mantovan, 2007). Outra classificação é proposta por Lo Schiavo (Schiavo, 2009: 27), que distingue a natureza dos objetivos assumidos pelas diferentes associações e que poderão ser *caritativas*, quando fornecem ajuda direta às pessoas necessitadas; *reivindicativas*, quando operam principalmente na proteção dos direitos dos/as migrantes; *empreendedoras*, quando prestam assistência, intermediação para o emprego, habitação, escola; e finalmente, *étnicas*, quando muitas vezes trabalham informalmente, mas podem ser eficazes no apoio à “integração” dos seus membros no país de acolhimento” (idem, ibidem: 27).

Como sublinharam Candia e Carchedi numa pesquisa recente sobre associações de imigrantes em Itália, que analisou casos em Emília Romanha, Lazio e Calábria (Candia e Carchedi, 2012: 34), o associativismo imigrante esteve sempre contemplado na legislação recente como principal referência para a representação dos interesses dos/as imigrantes no quadro do “sistema das consultas”.⁴²³ Contudo, o seu trabalho evidencia como o atual contexto político e institucional italiano tende a enfraquecer a ação das associações, pois não as considera atrizes políticas e portanto não lhes assegura espaço político para exercer as suas atividades. Por outro lado, delega-lhes atividade de

⁴²² Esta substancial falência do mandato destes organismo foi recentemente confirmada por Candia e Carchedi (Candia e Carchedi, 2012: 34)

⁴²³ São citados como exemplos, os artigos 2º e 4º da Lei 30 de dezembro de 1986, o artigo 42º, c.4 letra B. do Decreto legislativo de 25 julho de 1998 e os artigos 38º e 42º da Lei 94/2009, o Eixo I, *Educazione e apprendimento: dalla lingua ai valori* do Piano per l'integrazione “*Identità e incontro*”.

solidariedade social, por vezes complementares ou substitutas da realizada pelos serviços públicos. A conclusão do estudo é perentória, pois “parece que tais organizações de imigrantes estão destinadas a desaparecer com a evolução do processo de integração, para [sucessivamente] confluírem em formas de associação não conotadas com a pertença a uma comunidade nacional”. Isto é, “uma vez eclipsada nas instituições a ideia de que esses atores sociais poderiam garantir a representatividade dos imigrantes, desviou-se a atenção para a sua função de integração e intercâmbio” (ibidem: 3). Acerca disto, Caponio observa como entre as associações de imigrantes em Itália, o principal problema reside na ausência de atores/atrizes suficientemente fortes e, portanto, capazes de atuar como um elo entre os/as imigrantes e instituições representativas, articulando, na forma de programas, problemas e interesses. (Caponio, 2006: 14-15).⁴²⁴ A análise de Caponio, feita em 2006, é confirmada pela mais recente investigação de Candia e Carchedi: a falta de eleições internas, o reduzido número de membros, a frágil capacidade de influência das associações, confirma a sua transformação, muitas vezes, em entidades puramente formais. Apesar disso, “a pesquisa quantitativa mostrou que, nos territórios em que os comités consultivos são ativos [...] a taxa de participação das associações é bastante elevada (75% entre os entrevistados em Emília Romanha)” (Candia e Carchedi, 2012: 4-5). Trata-se de casos isolados e restritos a realidades locais específicas. O que parece prevalecer nestas organizações é uma forte crise, provocada sobretudo pela “dispersão das experiências associativas dos/as migrantes e pela ausência de espaços para a troca de ideias e de elaboração partilhada de projetos coordenados transversalmente ao nível nacional”. Os estudos de caso, pelo contrário, demonstram que localmente, é possível desenvolver diferentes formas de coordenação entre associações. No entanto, a atenção das instituições é indispensável para proporcionar oportunidades de espaços, contextos organizacionais, sedes de confrontação ou atividades que suportam essa coordenação (ibidem: 5).

No Véneto, eram cerca de 200 em 2012 as associações regionais inscritas no “Registo das Associações, Entidades e Organizações que operam continuamente junto de imigrantes não comunitários”.⁴²⁵ Segundo Mantovan, as associações de migrantes na

⁴²⁴ A participação política dos municípios, por sua vez, ao invés de ajudar a preencher essa lacuna, parece ir muito longe na direção oposta, promovendo a mobilização limitada à fase puramente eleitoral, que parece ter mais a função de selecionar a opção “representante confiável” em lugar de “representante representativo”.

⁴²⁵ O Registo foi instituído em 2000 com a Lei Regional de 30 de Janeiro, n.º 9. Em toda a Itália, existem dezassete registos regionais das associações que operam para os/as imigrantes.

região do Véneto foram caracterizadas na última década por uma forte fragmentação. Associações monoétnicas, mononacionais e religiosas foram fundadas com o objetivo de fornecer socorro aos/às compatriotas, de intervir nos países de origem, de promover a própria cultura e religião. Trata-se, portanto, de uma atitude pragmática e visível, ainda que sem uma estratégia de reivindicação política para obtenção de direitos ou novas formas de representação (Mantovan, 2007: 309). Subjacentes a esta estratégia estariam algumas razões: os mecanismos de cooptação e seleção dos/as representantes dos/as imigrantes, o escasso poder de influência destes/as na política local, a presença de dirigentes italianos/as entre as associações de estrangeiros/as. Nessas condições, terá sido difícil dar “o salto de assistidos a protagonistas, sofrendo a embaraçante tutela dos italianos” (idem, ibidem: 310). As conclusões de Mantovan apontam para a existência de um interesse difuso por parte dos/as imigrantes em participar na vida pública, que é enfraquecido pelos limites impostos pelas instituições representativas. Além disso, as divisões internas das associações não facilitam a sua sobrevivência e tornam mais difícil enfrentar situações de discriminação que nem sempre são contrariadas. Finalmente, à grande determinação dos/as imigrantes em remover os obstáculos materiais e simbólicos à “integração” parece não corresponder uma grande combatividade dos/as representantes dos/as imigrantes (geralmente cooptados/as). Isto será evidenciado, por um lado, pelo escasso interesse na obtenção da cidadania italiana e, assim, do direito de voto; por outro, pela busca de uma verdadeira relação dialógica institucional demonstrada por quem não participa. Conclui Mantovan, apontando para os riscos representados por este afastamento dos/as imigrantes da participação na vida pública, que a situação atual poderá ser combatida com a eliminação de barreiras formais à participação, uma complexa remodelação do sistema das consultas e, portanto, com a atribuição de direitos políticos aos/às estrangeiros/as.

*As políticas de desenvolvimento local e as migrações em Itália*⁴²⁶

Em Itália, as “leis Bassanini”⁴²⁷ e a modificação do Título V da Constituição Italiana⁴²⁸ promoveram a descentralização da regulação política local, o que resultou na

⁴²⁶ Tanto em Portugal como em Itália, o tema do desenvolvimento local ficou intimamente ligado ao processo de reorganização do ordenamento do território (extinção das Juntas de Freguesia, agrupamento das Câmaras Municipais, etc.) que foi recentemente promovido. Por razões de foco da investigação este tema será tratado de forma muito marginal na tese.

atribuição de funções para os governos locais até agora nunca exercidas. Com base nos princípios da subsidiariedade, da diferenciação e adequação, estas reformas têm ajudado a edisseminar a ideia de que "uma política para o desenvolvimento local pode ser verdadeiramente eficaz se for capaz de interceptar recursos endógenos locais, através de processos de participação popular e coplaneamento para o desenvolvimento local" (Messina, 2009: 13).⁴²⁹

A descentralização do poder ao nível local impactou também sobre as políticas de imigração, como foi evidenciado sobretudo no que diz respeito às formas de representação dos/as migrantes, mas não apenas nestas. No quadro jurídico nacional, as decisões sobre matérias e processos de políticas públicas para a imigração foram, em parte, transferidas para o nível local, uma vez que é no território que se define a "fisionomia real da migração" (Schiavo, 2009). Entretanto, como resumiu Caponio (Caponio, 2006: 72-89), tanto a Lei "Turco-Napolitano" como a "Bossi-Fini" promoveram uma separação entre as políticas de "integração", por um lado, mantidas ao nível de programas nacionais e de ordenamento do território, e as políticas de assistência e proteção social, do outro, onde a administração local desenha e implementa as intervenções. Nas políticas de imigração e desenvolvimento local, no entanto, o ator principal é certamente o governo regional (idem, *ibidem*: 73). Em concreto, o poder nacional e regional determinam a parcela do financiamento destinada às intervenções para os/as imigrantes, que podem ser mais ou menos significativas em função das prioridades políticas estabelecidas.⁴³⁰ Por conseguinte, as ações dos municípios a favor da "integração" dos/as imigrantes residentes no território parecem estar fortemente influenciadas pelas metas de política social mais geral adotadas a nível regional. Por exemplo, tal situação pode pesar na conceção e implementação de

⁴²⁷ Trata-se um conjunto de normas que promoveram a simplificação administrativa do Estado: Lei de 15 de Março de 1997, n.º 59, Lei de 15 de Maio 1997, n.º127 (Bassanini bis), Lei de 16 de Junho 1998, n.º191 (Bassanini ter), Lei de 8 de Março 1999, n.º 50 (Bassanini quater).

⁴²⁸ Lei Constitucional n.º 3 de 2001, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁴²⁹ A *subsidiariedade horizontal* é um princípio, instituído pelo artigo 118º da Constituição Italiana, segundo o qual devem ser explorados todos os recursos de um território, das instituições e dos serviços locais, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e até o/a cidadão/ã, numa lógica de cooperação e intercâmbio que tenda à concretização dos princípios de responsabilidade e de liberdade, combinados com o da solidariedade.

⁴³⁰ A Lei orçamental define nacional e regionalmente a existência de vínculos à transferência de fundos (do nacional ao regional e do regional ao provincial e municipal), prevendo a realização de diretrizes específicas de política pública. No caso da imigração, as diretrizes podem estabelecer que uma parte dos fundos seja destinada a famílias de imigrantes através de programas de apoio habitacional, sanitário, educacional, etc.

intervenções previstas no *Piano di Zona*,⁴³¹ um instrumento de política pública para a implementação do sistema integrado de intervenções e serviços sociais ao nível regional. O *Piano di Zona* identifica os princípios que regem o uso de recursos do Estado e das políticas sociais regionais e define visões, objectivos e prioridades para a construção de uma política social útil para o território. Com esta ferramenta, que se baseia na realização de um Diagnóstico Social participado e na definição de um Plano de Ação plurianual, é possível planear, coordenar e desenvolver políticas sociais no território, numa articulação reticular que aplica o princípio da subsidiariedade horizontal entre o ator público e as organizações do *privato sociale*.⁴³² O planeamento e a execução do plano, dentro do quadro de política social regional, é da responsabilidade do Serviço local de Saúde (através da *Azienda Sanitaria Locale – ASL*) que o discute localmente através de um processo participativo de troca e diálogo com o Terceiro Setor (associações da sociedade civil, parceiros/as sociais, cidadãos/ãs interessados/as em participar na sua elaboração) e de confrontação com os/as Presidentes de Câmaras do território (*Conferenza dei Sindaci*) onde vigora.

Em suma, é no território, seja na dimensão urbana, peri-urbana ou rural, que ocorre o “encontro/confronto entre os imigrantes e os locais” e é, portanto, este o contexto fundamental para o estudo dos processos de interação social dos/as estrangeiros/as, como observa Lo Schiavo (Lo Schiavo, 2009: 30). Para o efeito, no seu estudo sobre as políticas públicas migratórias em Milão, Bolonha e Nápoles (Caponio, 2006: 304), Caponio demonstrou a centralidade do governo local enquanto arena de confronto de identidades e interesses na realização de tais políticas. Para fazê-lo, no entanto, precisou de sublinhar a diferença entre as formas de *governo* e de *governança local* (“governo e *governance locale*”): para o governo, entendido como forma de representação política tradicional, “podemos esperar que a imigração represente um problema desconfortável e em que é difícil intervir, dada a constante atenção dos media, a fácil manipulação política e a atitude muitas vezes não favorável do eleitorado”. Inversamente, na governança, entendida como um “conjunto de atividades e interações que moldam a política local” (idem, ibidem: 13) entram em jogo redes de atores/atrizes “com uma configuração variável”. Nesta dimensão,

⁴³¹ Previsto pela Lei n.º 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

⁴³² O que em Portugal seriam as Instituições Particulares de Solidariedade Social – IPSS.

o governo local, e, mais especificamente, autarcas e técnicos, dependem das interações com os/as demais atores/atrizes da rede, tais como organizações do terceiro setor, sindicatos e associações de imigrantes (idem, ibidem: 13). O resultado dessas interações, de acordo com os dados levantados por Caponio, não é necessariamente favorável à imigração (ou à inovação institucional), mas representa uma articulação nova entre redes de governação e política tradicionais locais. Por outras palavras, no mesmo quadro macrofatorial nacional, os/as atores/atrizes locais são capazes de desenvolver políticas migratórias diferenciadas.⁴³³ Com efeito, os resultados do estudo demonstraram uma forte incidência ideológica (e eleitoral) nas escolhas feitas nas cidades e a presença de um “interesse cíclico” dos políticos no tema, presente sobretudo em fase de emergências. Para além disto, na altura em que foi realizada a investigação, em 2005, revelava-se incipiente mas cada vez mais importante o papel exercido por redes de atores/atrizes locais não autárquicos/as.

Lo Schiavo refere-se a uma pesquisa realizada por Alexander (Lo Schiavo, 2009: 31-32) em 25 áreas urbanas europeias publicada em 2003.⁴³⁴ O seu trabalho produziu uma tentativa de tipificar as políticas locais para os/as migrantes produzidas nos países da Europa que estudou. Menciono aqui as quatro áreas de ação política local que Alexander distinguiu, nomeadamente: *jurídico-política*, onde situava as consultas, os comités de imigrantes e as relações com as associações representativas; *socioeconómica*, onde se viabilizavam medidas relacionadas com a inclusão no mercado de trabalho, nas escolas, na educação, nos serviços sociais e de segurança; *cultural-religiosa*, respeitante às relações com as instituições das minorias religiosas e da diversidade étnica; *espacial*, que cuidava das políticas de habitação, do tratamento de eventuais *enclaves* étnicos e, mais em geral, do uso simbólico do espaço. Além disso, o que me parece realmente significativo, se considerarmos que este trabalho foi realizado há mais de dez anos atrás, Alexander

⁴³³ A análise feita por Caponio dos diversos governos camarários que se sucederam nos anos 1990 até princípio de 2000 procurou verificar, por um lado, se autarcas de partidos diferentes adotaram políticas migratórias diferentes, por outro, especificar o papel dos/as atores/atrizes políticos/as autárquicos/as nas redes locais que acompanharam a questão da imigração. O objetivo final foi entender melhor como a política local agiu perante um tema tão delicado do ponto de vista eleitoral, e ver se realmente o “pânico eleitoral” (isto é, o medo de os/as políticos/as não serem reeleitos/as por terem assumido medidas impopulares) prevaleceu na definição das políticas (ibidem: 17).

⁴³⁴ Devido ao trabalho de Lo Schiavo realizar uma consistente revisão da literatura, menciono a obra original à qual se refere neste caso, em função da sua pertinência em relação ao trabalho que realizo. Trata-se dum artigo de Alexander (de 2003) ao qual não tive acesso.

verificava a existência nas políticas locais de uma tensão entre dois polos cognitivo-temporais, que ilustrava a transformação do seu caráter transitório de uma abordagem de “intervenção setorial” para uma de “intervenção global”. Por outras palavras, foi observado que, frequentemente, os governos locais que desenvolviam com sucesso uma ação setorial, geralmente realizada no plano dos serviços sociais, tendiam a construir, a partir desta experiência, abordagens mais abrangentes e coordenadas. As formas de intervenção podiam, assim, partir de uma intervenção socioassistencial para uma promocional, ou seja, ser concebidas a partir de uma ideia assistencialista (os/as imigrantes como sujeitos desfavorecidos e necessitados de ajuda) e transformar-se numa ideia emancipatória (na direção do fortalecimento da ideia dos/as imigrantes constituírem um recurso para o desenvolvimento local e serem atores/atrizes capazes de participar ativamente nas iniciativas que lhes diziam respeito). Passava-se de ações informais ou espontâneas a políticas estruturadas, de iniciativas fragmentadas a processos para a ativação de uma rede estável. Nesta última dimensão, Alexander revelava a prevalência de um quadro de escassa ou nula coordenação e cooperação interinstitucional, caracterizada mais pela interação voluntária de uma pluralidade de atores/atrizes, em especial da sociedade civil, que por uma escolha feita pelas partes interessadas.

Com base nesta informação, Lo Schiavo observa como é relevante a dimensão cognitiva no modo de representar e definir o problema de política pública (Schiavo, 2009: 32-33). Neste caso, a construção da *imagem do/a imigrante* define as escolhas e, portanto, os resultados da formulação de políticas. Estes serão diversos consoante a conceção adotada predominantemente seja a *do/a imigrante como um recurso* ou a *do/a imigrante como um problema*, ou, ainda, como uma *pessoa desfavorecida* ou *desviante e marginal*. Por outro lado, a cultura política local é responsável pela definição do modo de regulação e, portanto, dos estilos administrativos na produção de políticas públicas (Messina, 2006: 77-96). Com estes, “as diferentes organizações demonstram maior ou menor capacidade de aprender ou de se adaptar às novas necessidades sociais” (Lo Schiavo, 2009: 33). Assim, no caso da imigração, é relevante observar como a cultura política é capaz de produzir inovação institucional, adquirir novos conhecimentos, adaptar as suas estruturas às novas necessidades interculturais, construir redes interorganizacionais entre atores/atrizes institucionais em diferentes níveis de governo, articular-se com os/as atores/atrizes do terceiro setor.

Como se configura a relação entre migração e poder local no território do Véneto? Segundo Messina,⁴³⁵ a chegada dos/as imigrantes coincide com mudanças profundas que afetaram o território. Até à década de noventa do século XX, o Véneto conheceu um modo de desenvolvimento baseado em sistemas locais de pequenas e médias empresas, estruturados em torno dos “distritos industriais” (*distretti industriali*).⁴³⁶ Este modelo de desenvolvimento caracterizou-se por uma forma de “auto-regulação comunitária local”, uma certa marginalização do/a ator/atriz político/a local e pela mediação das associações que representam os interesses do *privato sociale* e do *privato economico* (Messina, 2012).⁴³⁷ A partir do final do século XX, tais condições foram desaparecendo e o impacto ocorrido no estilo administrativo e na cultura do governo local do Véneto provocou reações contraditórias e às vezes até opostas. Se por um lado, o poder regional abraçou fortemente a procura por uma reforma federalista da organização do Estado, por outro, as mesmas reformas foram mal assimiladas pelo ator político regional, libertando espaços que permitiram uma maior dinâmica por parte do ator político municipal. Assim, o contexto do Véneto da década de 2000 pode ser caracterizado pela presença de "localismos fortes e um regionalismo fraco" que parece institucionalmente insustentável (Baccetti e Messina, 2009: 89). Com efeito, a região apresenta-se como uma extensa cidade “difusa e preterintencional” (como escreve Jori em Messina, 2008: 77),⁴³⁸ que procura ser vista como um enlace do sistema global aberto aos novos modelos empresariais capazes de integrar indústria e serviços para produzir inovação. É um sistema que também vive as contradições típicas de uma sociedade cosmopolita, interétnica e intercultural.⁴³⁹ Acrescenta-se a falta de uma grande cidade metropolitana capaz de catalisar competências profissionais do terciário avançado que caracterizam a economia do conhecimento (Rullani em Messina, 2008: 26-43). Segundo Messina, diante deste quadro, os principais desafios

⁴³⁵ Não realizei uma entrevista específica com a Prof.^a Patrizia Messina da Università degli Studi di Padova, mas uma colaboração na realização de numerosas atividades de pesquisa, com o objetivo de relacionar o tema da migração internacional com o do desenvolvimento local. Apresento aqui algumas reflexões fruto desta colaboração.

⁴³⁶ Sobre o tema, consultei Becattini, 1987; Becattini, 1989; Rullani, Anastasia e Corò, 1998; Messina, 2005; Centro di Ricerca Interuniversitario per le Aree di Piccola Impresa, 2007.

⁴³⁷ Isto é, do terceiro setor e das empresas.

⁴³⁸ Tradução livre do autor.

⁴³⁹ No entanto, a grande fragmentação administrativa representada pela presença de 581 municípios, dos quais mais de metade abaixo dos 5.000 habitantes, impede um governo territorial uniforme. Além disso, as instituições públicas e os/as atores/atrizes privados/as que representam os interesses locais estão ainda muito ligados/as ao sistema manufatureiro tradicional.

para o poder local regional serão administrar os conflitos entre fluxos e territórios e entre o global e o local (que provocam desorientação e causam insegurança); introduzir políticas inovadoras para a regeneração da confiança entre as pessoas e a consolidação de formas de planeamento territorial baseadas no diálogo entre atores/atrizes locais e na partilha de objetivos comuns; legitimar e capacitar o ator político regional.

Estas mudanças encontraram alguns/as atores/atrizes políticos/as impreparados/as, nomeadamente ao nível regional, enquanto outros/as, designadamente ao nível municipal, produziram formas de experimentação e inovação institucional. Neste sentido, existe no Véneto um ativismo criativo ao nível autárquico, o *localismo forte*, que produz formas de agregação e cooperação intermunicipal antes ainda das modificações ocorridas na legislação ordinária e constitucional referida há pouco, ou daquela mais recentemente introduzida sobre reorganização territorial.⁴⁴⁰ Com efeito, alguns municípios de média dimensão deram origem a redes interinstitucionais que, através de mesas de concertação, estabeleceram formas de cooperação entre concelhias, como no caso dos Acordos Programáticos de Área (*Intese Programmatiche d'Area - IPA*).⁴⁴¹ Um instrumento de planeamento territorial descentralizado, de sentido amplo, que permite a ativação de uma mesa de concertação entre representantes dos governos locais e atores/atrizes do território, pela qual se torna possível dedicar recursos ao planeamento e à construção de uma sólida rede de governança multi-ator/atriz, capaz de interagir com o ator regional.⁴⁴²

É interessante notar que a valorização da IPA ocorreu após a introdução dos novos Fundos Estruturais Europeus oriundos da Programação Comunitária 2007-2013. Ao delegar às regiões a identificação das áreas nas quais concentrar os recursos, a UE solicitou um esforço maior no sentido de produzir um quadro programático de referência que eliminasse o princípio do zoneamento das áreas-objetivo, substituindo-os com objetivos estratégicos, neste caso, de “Competitividade e Emprego”. Nessa nova perspectiva, os

⁴⁴⁰ Lei regional desencadeada pelo Decreto 78 de 2010, artigo 14º, parágrafos 25-31, *Obbligatorietà gestione associata delle funzioni fondamentali*

⁴⁴¹ Introduzidas com a Lei Regional 35/2001, *Nuove norme sulla programmazione*. A IPA não é apenas uma nova forma de definir programas de desenvolvimento local a ser implementados em colaboração com a Região, mas um instrumento de cooperação entre instituições públicas e parceiros/as locais que produz planeamento local e planeamento regional. O projeto de desenvolvimento local de uma IPA é o ponto de partida de um programa de concertação local, que visa identificar um projeto de território sustentável no longo prazo, partilhado com os/as atores/atrizes locais, sejam estes de cariz socioeconómico ou institucional

⁴⁴² É este o caso da Intesa Programmatica d'Área (IPA) da zona do Camposampierese na província de Pádua. Estudo este caso no capítulo 11. Em seguida, no capítulo final, realizarei uma comparação entre a IPA e o *Piano di Zona* e a Rede Social Local da Amadora.

recursos conseguem ser atraídos pelo território que se projeta como “área difusa” para o seu futuro, capaz de lidar com os problemas locais identificando alianças estratégicas necessárias para os resolver. Por outras palavras, o município projeta-se individualmente numa escala de proximidade promovendo alianças e construindo mesas de concertação diversificadas com municípios vizinhos. Isto incentiva um trabalho com uma maior massa crítica, a criação de economias de escala e serviços de qualidade.

O sistema de *welfare* local não é imune a estes processos, mas dependente. Contemporâneos do aumento da presença de imigrantes no Véneto no final da década de 90, os serviços sociais passaram a ter uma gestão entregue às autoridades locais. Por conseguinte, as políticas foram realizadas de acordo com o estilo administrativo local. A persistência de uma “cultura tradicional do governo local não-intervencionista” (Fargion, em Baccetti e Messina, 2009: 101) tornou mais difícil a afirmação de uma visão estratégica de desenvolvimento de competências e planeamento. Os subsídios para a primeira casa, os consultórios para o planeamento familiar, os horários alargados nas escolas são serviços fundamentais para todos. Mas ao contrário das famílias italianas de longa residência, os/as imigrantes não podem substituí-los com o recurso a redes familiares (*welfare* familiar), permitido pelo envelhecimento progressivo da população e a redução concomitante no número de crianças. Este quadro coincidiu com a desintegração das formas de autorregulação do *welfare* decorrentes do colapso das redes informais (paróquias e associações de católicos) que estiveram entre os primeiros a acolher os/as imigrantes. Assim, torna-se crucial realizar formas de coordenação política no domínio dos serviços sociais entre diferentes atores/atrizes: autarquias, Serviço Nacional de Saúde, Escolas, Região, Província, Polícia, Prefeitura, Terceiro Setor (Baccetti e Messina, 2009: 101).

Como fiz no final do capítulo de contextualização da imigração em Portugal, apresento aqui uma pequena avaliação do quadro descrito pelo MIPEX III e as informações recolhidas no terreno que acabo de apresentar.

Evidências italianas dos processos de recodificação

Para ilustrar o que, mais uma vez, se parece com um desencontro entre a avaliação do MIPEX III e os dados que recolhi no terreno, agrego a informação de acordo com as três dimensões gerais da migração que são tratadas aqui: a “integração”, a representação e o desenvolvimento local.

A primeira nota respeita à mobilização dos/as imigrantes que aconteceu em 2010 (no dia 1 de março). Organizadas em torno da adesão ao apelo feito pelo movimento Primeiro de Março⁴⁴³, em dezenas de cidades italianas realizaram-se manifestações sob o slogan *Un giorno senza di noi* (Um dia sem nós). Cerca de 300 mil pessoas saíram às ruas para lembrar a importância dos/as *novos/as cidadãos/ãs* para o país, protestar contra o *racismo institucional*, a lei Bossi-Fini e o *Pacchetto Sicurezza* (a Diretiva do Retorno).⁴⁴⁴ Os/As manifestantes posicionaram-se a favor da concessão da cidadania aos/às nascidos/as em Itália e da participação dos/as imigrantes nas eleições locais. Tratou-se de uma tomada de consciência para reivindicar direitos violados utilizando uma irônica e provocatória referência à possibilidade de imaginar o que aconteceria no país se os/as imigrantes desaparecessem repentinamente, como aconteceu no romance de Vladimiro Polchi (Polchi, 2010). O evento nasceu espontaneamente na internet e espalhou-se de boca em boca, sendo finalmente organizado por centenas de organizações que o interpretaram das formas mais diferentes: greve, festa, confronto com a polícia.⁴⁴⁵ Esta denúncia revela a grande contradição que caracteriza os processos “integrativos”: pede-se aos/às imigrantes que se integrem, mas quando o fazem (como trabalhadores/as, cidadãos/ãs, contribuintes de impostos) tornam-se invisíveis, desconsiderados/as, úteis à sociedade apenas para cumprir a jornada de trabalho, mas objeto de todo tipo de discriminação enquanto estrangeiros/as, quando não associados/as automaticamente aos fenômenos de criminalidade.

A segunda, é uma não-informação, ou melhor, a ausência de uma informação. Em 2011, o *Ministero dell’Interno* italiano produziu o último relatório sobre as atividades dos *Conselhos Territoriais da Imigração (Consigli Territoriali per l’immigrazione)*, referido

⁴⁴³ Nascido em 2009 e coordenado por Cécile Kyenge, médica italo-congolesa, membro do Partido Democrático (PD) da Emília Romanha, exerceu funções de coordenação das políticas de imigração. Kyenge foi Ministro da Integração no Governo Letta (2013-2014).

⁴⁴⁴ Sendo que segundo testemunhos foram mais os/as italianos/as presentes do que os/as próprios/as estrangeiros/as, Como observou Alberto Colaiacomo no site especializado de notícias sobre a imigração “Immigrazione Oggi”. Acesso realizado em 2 de Março de 2010, disponível em: <http://www.immigrazioneoggi.it>.

⁴⁴⁵ Os sindicatos têm sido, seguramente, as estruturas institucionais mais atentas e recetivas aos problemas da imigração. Contudo, como para o caso português, tal argumento mereceria uma atenção mais detalhada. Limite-me aqui a referenciar que há uma resposta positiva por parte dos/as imigrantes, que aderiram de forma significativa a estas organizações (com uma taxa de adesão de 45% em comparação com 27% dos/as italianos/as, somando em 2010, segundo fontes sindicais, cerca de um milhão de inscritos). No entanto, existem problemas de sub-representação dos/as imigrantes nas direções sindicais e não se produziu ainda uma fase da luta conjunta entre trabalhadores/as italianos/as e imigrantes. Para uma visão deste assunto, consulte Mantovan (2007).

ao ano de 2009. Os dados estatísticos fornecem alguma noção da estrutura representativa: em 2009 participaram dos conselhos territoriais 2.901 instituições e entidades públicas ou privadas, o que soma 42% dos componentes. Participaram também associações comerciais (17%), grupos ou associações de assistência a imigrantes (16%), Sindicatos (13%) e associações de estrangeiros/as (12%). Foram realizados 120 projetos concretos para um investimento total de 7,8 milhões de euros, dos quais 19% para famílias de baixa renda, 17% para as questões culturais e interculturais; 13% para a escola e os/as jovens (Ministero dell'Interno, 2011: 45-48). Em 2009, os Conselhos Territoriais Imigração organizaram 712 reuniões (um aumento de 14,5% em relação a 2008). Quanto aos principais temas abordados, 18% foram assuntos relacionados com problemas dos/as jovens imigrantes (crianças ou adolescentes desacompanhados/as, menores em situações de risco, escolaridade, etc.), 9% trataram das atividades do *Sportello Unico*, temas da “integração” e de coesão social e, finalmente, 8% foram dedicados ao trabalho. Os restantes assuntos foram variados, sendo que 40% do total, envolveram questões locais (idem: 48). A minha pergunta é: em nenhuma reunião se pensou em produzir uma discussão sobre direito de voto dos/as imigrantes? Talvez esta não seja uma prioridade para quem participa dos Conselhos. Ou talvez, o facto de a palavra “voto” não estar impressa no relatório (que reporta as atas de *todas* as reuniões) é imputável à ausência do tema nas discussões? Neste caso estamos diante de uma condição de silenciamento deste tema dentro de uma entidade de grande relevância institucional que manifesta como o direito ao voto dos/as imigrantes em Itália se configura como um verdadeiro tabu.

A terceira informação diz respeito à publicação, pelo *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* (em referência ao biénio 2011/12) em finais de 2013, dos dados nacionais italianos sobre a coesão social no País (INPS et al., 2013). Alguns dados estatísticos comparados entre italianos/as e imigrantes dão conta, por exemplo, que em 2012 o salário mensal médio dos/as trabalhadores/as do setor privado foi de 1.304 euro para os/as italianos/as (1.432 euros para os homens e 1.146 para as mulheres) e de 986 euros para os/as estrangeiros/as (1.120 euros para os homens e 793 para as mulheres). Além disso, se para os/as italianos/as o salário mensal se manteve no mesmo patamar do ano anterior (houve apenas um pequeno aumento de 4 euros), para os/as estrangeiros/as, entre 2011 e 2012, o salário médio mensal diminuiu 18 euros, atingindo o valor mais baixo desde 2008. Neste contexto, as diferenças na presença de trabalhadores/as sobre-qualificados/as é ainda

mais gritante: em 2012 19,4% do total de italianos/as empregados/as são sobre-qualificados/as, entre os/as trabalhadores/as estrangeiros/as a percentagem sobe para 41,1%, sendo isto particularmente evidente no caso das mulheres (49,1%, contra 34,8% de homens) (idem: 13). Finalmente, para completar o quadro dramático, nota o relatório que em cada 100 famílias em situação de risco de “pobreza relativa”⁴⁴⁶ 49 são compostas por cidadãos/ãs estrangeiros/as, 33 são mistas e 18 são exclusivamente constituídas por cidadãos/ãs italianos/as (ibidem: 46). Se somarmos os dois primeiros dados, obteremos a evidência de que 82% das famílias pobres em Itália são constituídas, parcial ou integralmente, por membros estrangeiros/as. Esta é a demonstração mais evidente de como existe em Itália uma verdadeira fratura social entre imigrantes e não imigrantes, o que corresponde a uma condição territorial cada vez mais fragmentada.

Se focarmos o quadro local, no nosso caso reportando-o ao Véneto, o Observatório Regional da Imigração confirmou que em 2011 os/as "estrangeiros no Véneto ainda vivem situações de trabalho menos favoráveis que os italianos, e por esta razão estão entre os mais afetados pela crise económica" (Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2011: 164).⁴⁴⁷ Não é de admirar, então, que no Véneto, entre os/as imigrantes que trabalham regularmente, 40,3% desempenhem tarefas abaixo do seu nível de qualificação (em comparação com 17,1% dos/as italianos/as) e que esta condição se tenha agravado ao longo dos anos. Ou ainda que, nas regiões do Nordeste (Friuli Venezia-Giulia, Trentino Alto-Adige e Véneto) 38 em cada 100 imigrantes tenham declarado falta de bens e/ou serviços básicos (contra 8 em 100 italianos/as) e que destes/as 65% não tenha capacidade para lidar com imprevistos financeiros. Além destes, os maiores problemas levantados dizem respeito à condição habitacional dos/as imigrantes: arrendamentos elevados e por vezes irregulares, superlotação de moradores/as, má qualidade da habitação, habitação nem sempre equipada com electrodomésticos. Embora tenha sido reduzida para 32% a proporção de imigrantes no Véneto que vivem em agregados familiares em risco de pobreza e exclusão social (em 2011 a estatística nacional era de 39%), o peso do arrendamento habitacional equivale a 35% do rendimento do trabalho, 12% a mais do correspondente para os/as trabalhadores/as italianos/as (Regione Veneto, 2012: 164-165).

⁴⁴⁶ O nível de “pobreza relativa” é fixado para uma família de duas pessoas cujas despesas são equivalentes ao valor médio per capita vigente no País.

⁴⁴⁷ Tradução do autor.

Diante disso, tanto para o quadro nacional como para o local, parece-me sensato adotar como modelo analítico a imagem do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes utilizada para o contexto português. Sendo percentualmente mais significativos/as na estrutura da população italiana, os/as imigrantes em Itália parecem fazer parte da sociedade enquanto trabalhadores/as desqualificados/as aceites quase que por obrigação pelo sistema económico. Fora do posto de trabalho, ocupam o incómodo lugar do/a hóspede indesejado/a da sociedade italiana, verdadeiros lastros que tornam mais lento e dificultoso o caminho do “crescimento” e do “desenvolvimento”.

Apesar de Itália ter sido classificada pelo MIPEX III entre os países onde os/as imigrantes podem beneficiar de políticas que lhes são *favoráveis* ou *ligeiramente favoráveis*, as condições reais ilustradas acima demonstram haver a mesma desfasagem verificada no caso português. Como em Portugal, observa-se o mesmo processo de securitização legislativa provocado pela transposição das Diretivas Europeias, sendo agravado em Itália por aquilo que foi definido pelos/as imigrantes como *racismo institucional*. Por outro lado, embora com menor acesso ao direito do voto para os/as imigrantes, mas de forma muito parecida com o que acontece em Lisboa, a inércia italiana em relação à introdução de modificações ao texto constitucional é petrificante, ao ponto de o assunto parecer ter sido banido do debate institucional. Finalmente, dos dados apresentados sobre a coesão social fica claro que a coincidência entre origem étnica e acentuados níveis de pobreza e desemprego/emprego precário existe tanto ao nível nacional, como regional. Como no caso português, também em Itália a implementação de políticas *favoráveis* ou *ligeiramente favoráveis* aos/às imigrantes, como as define o MIPEX III, não introduz melhorias significativas nas suas condições de vida, de afirmação pessoal, de representação política e de integração territorial. Como ocorre em Portugal, a razão desta descolagem entre desígnios e êxitos das políticas parece-me claramente provocada pela reiterada e hegemónica prioridade concedida à busca pela ordem social política e territorial. Trata-se em Itália de uma verdadeira obsessão que permitiu a afirmação de movimentos políticos abertamente xenófobos. Muito mais aqui que em Portugal, atitudes coloniais passaram a ser toleradas em nome da manutenção da ordem, gerando na sociedade uma tendência disseminada para a sobreposição do fenómeno migratório à criminalidade. Como na sociedade portuguesa, também no território italiano a ativação

destas dinâmicas tende a produzir exclusão social, política e territorial dos/as migrantes, como ilustro nos próximos dois capítulos de apresentação dos casos de estudo

Capítulo 10 | Representação dos/as migrantes no poder local em Pádua

Seguidamente, apresento os dados empíricos recolhidos em Pádua, ao estudar o caso da *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova* (*Commissione Stranieri* – CS). No capítulo seguinte, apresento o segundo caso de estudo italiano, a *Intesa Programmatica d'Area* (IPA) do Camposampierese, na Província de Pádua.

Tal como na discussão dos casos portugueses, estruturo os capítulos relativos ao contexto italiano em três partes: as *visões de um doutorando*, passagens do diário de campo que caracterizam o território; as *visões da migração internacional*, excertos das entrevistas dos/as atores/atrizes sobre o contexto migratório local e as políticas em análise e, finalmente, interpreto a informação recolhida nos grupos focais com recurso à transcrição de partes da discussão.

Em Pádua, foram treze as pessoas entrevistadas, sendo estas dirigentes camarários/as, políticos/as locais de origem não nacional, investigadores/as da Universidade de Pádua, membros da CS, de ONG e de Instituições Privadas de Solidariedade Social, para além de uma estudante de origem ganensa. Alguns/as entrevistados/as participaram também no grupo focal, a par de outras pessoas, somando um total de treze participantes.

As políticas para a Representação dos/as imigrantes em Pádua

Visões de um doutorando em Pádua

Na primeira parte desta secção, apresento algumas informações recolhidas durante uma observação direta feita em Pádua, faço uma rápida revisão de fontes secundárias sobre o contexto migratório local e as políticas camarárias que lidam com este fenómeno, entre estas a *Commissione Stranieri* de Pádua.

[Notas do Diário de Campo] A reunião começa por volta das 18h40, com cerca de 40 minutos de atraso. Estão presentes dez pessoas que pertencem à Comissão (CS) e três pessoas do sindicato. Do total de quinze, cinco são mulheres, quatro da CS e uma do sindicato. Ao longo da reunião chegam atrasados mais quatro membros. Está presente também um Conselheiro da Assembleia Municipal de Pádua, membro da Câmara.

Sou apresentado rapidamente aos presentes como “doutorando que está a realizar uma atividade de investigação sobre a Comissão”.⁴⁴⁹ Minutos depois inicia a reunião: um dos conselheiros explica aos presentes o motivo pelo qual foi convocada, usando um tom de desafio e de certa desconfiança em relação aos representantes sindicais presentes. Insinua-se, nem tanto nas entrelinhas, que o encontro foi convocado somente porque os sindicalistas o quiseram, mas que não é claro o motivo. O clima é tenso, embora muitos conselheiros estejam distraídos a utilizar os próprios telemóveis. Em seguida, toma a palavra o primeiro representante sindical, um imigrante residente na Itália há muitos anos. Em sua intervenção justifica o encontro por achar necessária uma avaliação (“no sentido de fazer um ponto da situação”, precisa) do trabalho da Comissão, porque os imigrantes da cidade estão a reclamar do fato de a Comissão não mostrar os resultados do trabalho que está a realizar. Um membro da Comissão interrompe o delegado sindical e diz que não aceita nenhum tipo de avaliação feita por ele e pelo sindicato, pois a avaliação do trabalho da Comissão havia sido feita anteriormente, numa sessão pública de celebração de um ano de trabalho em Novembro de 2012. O clima fica mais tenso e o

⁴⁴⁸ Observação do encontro da Commissione Stranieri (CS) com alguns/as responsáveis das organizações sindicais que se interessam pelos temas da imigração realizado na sala da CS em 30 de maio 2013. A observação havia sido planeada pois eu próprio recebera o convite para participar no encontro. [Notas do Diário de Campo] A reunião se realiza após pedido apresentado pelos sindicatos que, não tendo eleito nenhum representante no CS, propuseram encontros periódicos ao Conselho para confrontar-se sobre o andamento dos trabalhos. Uma espécie de pedido de verificação da atividade da CS por parte dos sindicalistas que, apesar do grande esforço realizado para permitir o sucesso da eleição não conseguiram eleger nenhum representante.

⁴⁴⁹ Esta apresentação acontece informalmente, antes mesmo de começar a reunião quando as pessoas ainda estão a conversar entre elas. O resultado disso é que as pessoas não escutam e portanto apesar de algumas pessoas me conhecerem (pois já as entrevistei), outras nem sequer sabem quem eu sou e o que estou a fazer. Sinto-me um pouco embaraçado por causa disso, mas afinal penso ser uma vantagem estar a observar sem quase ninguém saber o que estou a fazer.

sindicalista muito nervoso; diz que, “se for assim”, não vale nem a pena continuar; que não entende a razão pela qual o conselheiro ficou assim, tão nervoso.

Toma a palavra a segunda delegada sindical, italiana, que com um tom conciliatório diz esperar da Comissão atividades “mais abertas, mais voltadas para a colaboração com o sindicato”, que com muita força e vontade apoiou todo o processo político e administrativo de convocação e realização das eleições. Além disso declara que esperava um “envolvimento mais amplo das milhares de pessoas que participaram da eleição, pois a situação atual para os imigrantes é muito crítica”, por que são estes os primeiros que perdem o trabalho na época de crise. Segundo a sindicalista, este tipo de Comissão é único na Itália e muitos observadores olham para essa experiência com grande interesse e bastante expectativa. Para ela, existem algumas prioridades que a Comissão deveria enfrentar: a emergência dos prófugos do Norte da África,^[450] o problema dos novos cidadãos italianos, ou seja, daqueles imigrantes que se tornaram eleitores em virtude da obtenção da cidadania e que precisam receber informações sobre o voto para as eleições políticas que se realizam nos dias 24 e 25 de fevereiro [de 2013] em Itália; o problema das “segundas gerações” de imigrantes que nasceram em Itália, mas que não têm direito à cidadania italiana. Propõe, finalmente, tornar este tipo de encontro mais frequente (“ainda que com muitos membros nós falamos muito frequentemente”). A minha impressão é que o sindicato considera que a CS está absolutamente parada e que no máximo realiza atividades folclóricas e pseudo-interculturais. Além disso, parece que os sindicatos acham que os representantes da CS estão “acomodados”, isto é mantêm uma postura de absoluto desinteresse pelas dificuldades que os seus compatriotas vivem. Intervém o terceiro sindicalista, um homem que não usa meias-palavras: “ouvimos muito dizer que a CS existe mas que é como se não existisse, pois muitos nem sequer sabem o que ela faz. O sindicato realiza muitas atividades: campanha de coleta de assinaturas para concessão da cidadania aos filhos de imigrados que nascem em Itália, direito ao voto administrativo para os imigrantes regulares, entre outras. Por que a CS nunca participou destas atividades?” [...] O sindicalista propõe que se faça “alguma coisa para a integração: uma festa, não sei...algo

⁴⁵⁰ Pessoas que fugiram da Tunísia e da Líbia durante a “primavera árabe” de 2012; na altura, havia cem delas hospedadas numa estrutura de acolhimento em Pádua, cuja autorização temporária de permanência estava para caducar. Alguns dias após esta observação, em 20 de Fevereiro de 2013, participei num encontro sobre este tema com o Vereador responsável pelo Pelouro das Políticas Sociais, Fabio Verlato.

de cultural, desportivo que envolva os ‘paduanos’ [entendendo com isso, os moradores de Pádua que não sejam migrantes, suponho eu], pois a integração é alguma coisa que é feita por todos os dois lados, estrangeiros e paduanos”. [...]

A defesa da CS fica mesmo por conta do único deputado camarário italiano presente. Julga excessivas as declarações dos sindicalistas, defende a CS admitindo mesmo a existência de grandes limitações e dificuldades e dizendo que, visto de fora, tudo é fácil e que ele mesmo nem sempre transmite aos próprios eleitores o que faz. O clima continua muito tenso, mas o que mais me impressiona é que a grande maioria dos membros da CS está muda! Não consegue sequer falar. O discurso do autarca fica mais forte, muitas vezes fala algum palavrão (cazzo!), dá murros na mesa [...]. Intervêm um conselheiro, representante da área África do Norte e Médio Oriente:^[451] fá-lo sobre os prófugos tunisianos e líbios para dizer que “estes não são verdadeiros prófugos, são mesmo pessoas que não querem fazer nada na vida. Que voltem p’ra Tunísia!” O autarca tenta contornar: “não somos nós que temos que decidir quem fica e quem volta! Mas se estas pessoas forem parar na rua, existem grandes chances de alguns deles chegarem a cometer algum tipo de crime. Se isto acontecer a situação pode explodir e nós temos que resolver o problema!”. Enquanto tudo isto acontece, os membros da CS estão completamente ausentes! Parece mesmo que nem estão a compreender o que está a ser discutido. Os telemóveis dos Conselheiros continuam a tocar. As pessoas atendem sem grandes problemas: a minha impressão é que quem está a telefonar está preocupado, pois a reunião está a prolongar-se para além do previsto. Parece mesmo que para muitos dos presentes é mais importante atender o telemóvel do que atender aos pedidos dos sindicatos.

O contexto migratório paduano: presenças, caracterização e políticas camarárias

Segundo o último relatório estatístico a que tive acesso sobre o Véneto, no período intercensitário 2001-2011, somente graças à imigração a população veneta e paduana aumentaram (Regione Veneto, 2013: 214-215). Segundo o estudo, nestes dez anos em Itália, os/as residentes estrangeiros/as aumentaram mais de 200%, enquanto os/as italianos/as diminuíram em 0.5%. No Véneto a tendência foi parecida, chegando a somar

⁴⁵¹ Como descreverei mais tarde os/as membros da CS são eleitos/as em representação das áreas geográficas globais.

em 2011 cerca de 457 mil residentes não nacionais (9,4% da população total). Entretanto, no mesmo período, na província de Pádua, o incremento chegou a 277%, passando dos cerca de 30 mil residentes de 2001 aos mais de 83 mil de 2011, o que representa uma passagem da percentagem de estrangeiros no total da população de 2,6 a 9,1% em apenas dez anos. No entanto, a partir de 2009, a crise económica diminuiu esta tendência: a taxa de crescimento da população imigrante baixou para 5,4% ano, quase metade das taxas do período 2001-2008, época em que a região ofereceu elevadas oportunidades de emprego para os/as não nacionais. Em finais de 2012, os/as residentes não nacionais na província eram pouco menos de 90 mil, segundo o Instituto Italiano de Estatística (ISTAT). Os/As estrangeiros/as inscritos/as no registo municipal de residentes eram pouco mais de 29 mil em 2012, sendo as principais nacionalidades reportadas na tabela abaixo (embora relativas ao ano de 2011)⁴⁵²

Tabela 44: Imigrantes residentes no *Comune* de Pádua, em 2011, por nacionalidade

Roméia	8.260
Moldávia	4.769
Nigéria	2.093
Marrocos	1.949
Filipinas	1.753
China	1.571
Ucrânia	777
Bangladesh	816
Sri Lanka	723
Tunísia	491

Fonte: ISTAT

Segundo os últimos dados publicados pelo Observatório Regional sobre a Imigração no Véneto (Osservatorio Regionale sull'Immigrazione, 2013), 2012 foi um ano de crise ao nível do emprego que afetou consideravelmente os trabalhadores estrangeiros homens na região (com um saldo de 2.400 novos desempregados em 2012), ao contrário das mulheres que registaram um saldo de 500 novas admissões. Os despedimentos ocorreram principalmente na indústria (sobretudo no setor metalúrgico) e na construção civil, enquanto é o terciário (sobretudo o setor turístico) o responsável pelo saldo positivo. É notória também uma tendência para a estabilização contratual dos/as estrangeiros/as no

⁴⁵² Em função do alinhamento entre dados censitários de 2011 e dados dos registos municipais, os únicos dados disponíveis detalhados por nacionalidade dos/as estrangeiros/as residentes ainda são de 2011.

Véneto, que passam mais frequentemente a ser contratados/as por tempo indeterminado (ibidem: 40). De qualquer maneira, em 2012 a percentagem de estrangeiros/as que perdeu o trabalho no Véneto em relação ao total de cessações contratuais é de cerca de 12%, acima da taxa média que se verifica (9,4 %) quando considerada a população total. Os números não deixam dúvidas quanto à evidência de que “os estrangeiros continuam a representar a componente mais elástica da oferta de trabalho, particularmente sensível ao andamento do ciclo económico” (ibidem: 41). Se for preciso confirmar mais ainda este dado, repare-se que dos 434 mil desempregados/as Vénetos, 112 mil são estrangeiros/as, mais de 25% do total (ibidem: 51-52). Finalmente, a condição de subalternidade do/a trabalhador/a imigrante no Véneto pode ser definitivamente comprovada pelos dados sobre o rendimento médio *per capita* dos/as estrangeiros/as residentes, que passou de 61% em 2004 para 55% em 2011 em relação à dos/as nacionais. Uma redução de cerca de 10% em termos relativos que indica, por um lado, o aumento da presença de trabalhadores/as imigrantes não qualificados/as na região e, por outro, confirma o progressivo afastamento social entre trabalhadores/as nacionais, com melhores salários, e não nacionais, com salários mais baixos.

As tendências demográficas e económicas cruzam-se diretamente com a questão sócio-habitacional. Segundo o anuário estatístico da Região do Véneto, em 2011 no Nordeste italiano, 38 em cada 100 imigrantes reclamavam da falta de acesso a bens e/ou serviços básicos (contra 8 em cada 100 famílias compostas exclusivamente por membros italianos/as), sendo que em 65% destes casos as pessoas não serão capazes de fazer face a despesas imprevistas. No que respeita à situação habitacional, as dificuldades são ainda maiores: rendas altas, superlotação, má qualidade da habitação, habitação não dotada de electrodomésticos (Regione del Véneto, 2011: 164-165).

Tive acesso a algumas informações relativas ao associativismo através de uma recente dissertação de mestrado (Saborio, 2011). Este trabalho identificou que na província de Pádua, em 2011, estavam inscritas no registo regional (que conta mais de mil filiações), 55 associações associadas à dimensão migratória. Destas, 43 são “para imigrantes”, isto é, associações de autóctones que possuem filiados/as de origem estrangeira, enquanto 12 são associações “de imigrantes”, compostas apenas por estrangeiros/as. A área paduana, relativamente a outras províncias, é aquela que assiste a uma maior concentração dentro da capital de associações de imigrantes. Dessas associações, 70% são compostas por

organizações com base nacional, ou monoétnicas, e o restante por associações mistas, ou plurinacionais.⁴⁵³ Quase todas as associações, para além disso, declararam oferecer um curso de língua aos seus membros: desde a língua do país de origem oferecida às segundas gerações até ao italiano para a primeiras gerações. Um outro tipo de atividade comum a quase todas as associações é a da gestão do tempo livre através de festas e atividades desportivas.

Passo a ilustrar algumas das políticas migratórias realizadas ao nível camarário em Pádua. Os setores que realizam a maioria das atividades dirigidas aos/às migrantes em Pádua são os setores de serviços sociais (Settore Servizi Sociali), ligados ao pelouro homónimo (tendo sido Vereador Fabio Verlato na administração Zanonato de 2009-2014) e à divisão camarária dedicada ao “acolhimento e à imigração” (Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione), diretamente dependente do Gabinete do Presidente. O setor dos serviços sociais da Câmara de Pádua oferece mais de cem serviços sociais destinados a toda a população da cidade, inclusivamente para as áreas mais críticas: o atendimento aos/às moradores de rua, o arrendamento de habitação e a instabilidade laboral,⁴⁵⁴ os casos de conflitos parentais e a tutela da proteção de menores. Para realizar a maioria destes serviços, a Câmara apoia-se em cooperativas, IPSS e redes de associações e também em indivíduos que oferecem competências especializadas que os/as técnicos/as camarárias não possuem e/ou que seria muito dispendioso contratar. Na entrevista realizada com um dirigente camarário em Pádua foram identificados os serviços oferecidos pela Câmara Municipal maioritariamente utilizados por beneficiários/as imigrantes, sendo estes: Centri Servizi Territoriali, serviços municipais localizados nas Juntas de Freguesia, Servizi sociali per minori stranieri, para assistência a menores estrangeiros/as não acompanhados/as, Centri di animazione territoriale, para menores entre seis e catorze anos, entre outros.⁴⁵⁵

⁴⁵³ Das nacionais, as mais numerosas são as senegalesas, com 16,6%, seguidas das associações marroquinas com 7,8%, albanesas com 7,1% e nigerianas, com 6,5%. 70% das associações de migrantes desenvolvem, em conjunto com outras, atividades de tipo religioso. Destas, 40% declararam desenvolver atividades de acolhimento e apoio económico sobretudo em relação aos/às recém chegados/as. Outras associações concentram-se em: trabalho, escola, formação, habitação, saúde, assistência, informação, orientação.

⁴⁵⁴ A morosidade no pagamento da renda pode determinar processos de desalojamento, sendo que as pessoas afetadas pela precariedade laboral geralmente apresentam problemas também de precariedade habitacional.

⁴⁵⁵ Como o Programa “Alza la testa non il gomito!” (estratégias de prevenção de dependências. Campanha de prevenção do alcoolismo), o Secretariado social (serviço para orientação na procura de habitação, trabalho, assistência sanitária e outras), o Serviço de asilo noturno, o Centro diurno “Borgomagno”, o Serviço social para ciganos e nómadas, o Serviço de gestão das caravanas nómadas, o Programa contra o tráfico de seres humanos “Stop alla tratta! Libera le persone”.

O segundo setor que se ocupa de temas ligados à imigração, e neste caso de forma exclusiva, é a divisão camarária Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione. Em entrevista concedida por uma dirigente do setor foram identificados os serviços oferecidos maioritariamente utilizados por imigrantes: a Mediação Social no Território, a disponibilização de Mediadores/Facilitadores culturais, o Apoio jurídico aos/às migrantes e atividades de formação, o acompanhamento social, as traduções linguísticas, os Centros de informação e serviços (CISI), o Sportello Centro Donne dal Mondo (serviço especializado de atendimento a mulheres), Sportello RAR/Progetto Rondine (serviços para refugiados), cursos realizados nas Juntas de Freguesia para adultos, crianças e adolescentes com o objetivo de favorecer a “integração” e a convivência, serviços de acompanhamento e reforço escolar para adolescentes imigrantes. Este serviço realiza atividades de secretariado técnico para a Commissione Stranieri de Pádua, cujo histórico e atuais atividades passo a descrever.

Perfil da Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti a Padova (CS)⁴⁵⁶

Uma revisão histórica das políticas municipais paduanas para a representação dos/as imigrantes foi feita por Donatella Schmidt e Giovanna Palutan (Schmidt, Palutan, 2010), num volume sobre a participação, a cidadania e os/as novos/as atores/atrizes sociais na experiência da cidade de Pádua.

A primeira experiência de representação dos estrangeiros em Pádua remonta ao primeiro mandato autárquico (1994-1999) do atual Presidente demissionado Flavio Zanonato.⁴⁵⁷ O Vereador que assumia o organismo era o das Políticas Sociais, Giovanni Santone. Em 1996 a Câmara Municipal aprovou o Regulamento “para a promoção da cultura da paz, dos direitos humanos e da solidariedade” que previa, no artigo 11º, a participação dos/as estrangeiros/as na vida da cidade através da instituição de um Conselho de representantes das comunidades estrangeiras. O regulamento havia sido aprovado sob pressão do movimento associativo que lutava pela “integração” dos/as migrantes nas áreas

⁴⁵⁶ Perante a inexistência de atas que resumam o período de 2000-2010, fui forçosamente obrigado a referir informações presentes em preciosa, tanto quanto rara, bibliografia.

⁴⁵⁷ Em 2013, Zanonato foi chamado para compor o Governo Letta, ocupando a cadeira de Ministro do Desenvolvimento Económico. Para tal, demitiu-se do cargo de Presidente do Concelho de Pádua, deixando-o para o Vice-Presidente Ivo Rossi.

de chegada. Assim, em Junho de 1997 foi eleito o *Consiglio delle Comunità Straniere* (CCS), sendo a primeira experiência deste tipo em Itália. Segundo Schmidt, é a demonstração de como na cidade se abria um novo espaço institucional para incluir novos/as atores/atrizes sociais e alimentar o debate público sobre a participação dos/as migrantes na política local. Segundo a antropóloga, o Ver. Santone atribui muita importância a este Conselho, ao ponto de o consultar sempre, para todos assuntos relacionados com a temática migratória, fazendo-se sempre acompanhar pelo seu Presidente, Thiam Badarà, em todos os encontros públicos. Desta forma, segundo Caponio, a cidade de Pádua emergia como uma das mais importantes experiências italianas de elaboração de políticas de “inclusão” e participação dos/as migrantes, contrastando com as tendências normativas presentes ao nível nacional (Caponio, 2006: 304).

A mudança política camarária que ocorreu em 1999 (a ascensão de uma Presidente de centro-direita, Giustina Destro) trouxe consigo continuidades e mudanças com a administração anterior. Continuidade, com os projetos de assistência para as vítimas de tráfico e para as mães estrangeiras solteiras. Descontinuidade, com uma nova organização do Conselho, que passa a estar dividido em seis subconselhos que representavam as áreas geográficas, compostos por representantes de zona. A ideia que subjaz a esta modificação é que diferentes tradições culturais devam ser representadas em diferentes grupos de imigrantes, colocados/as a dialogar graças à presença de facilitadores/as culturais. Uma posição contrastada por Thiam Badarà que propunha na altura olhar para os/as estrangeiros/as não através das 115 diferentes etnias presentes no Véneto, mas como pessoas que possuem problemas comuns como o da habitação, do trabalho, da cultura e da religião (Schmidt, 2010: 40). Além disso, vincular a representação dos/as imigrantes ao perfil étnico e nacional tenderia a eliminar aqueles que são os entendimentos políticos que existem entre as pessoas independentemente da sua origem geográfica.⁴⁵⁸ A modificação concretizou-se em 2000 com a mudança do regulamento de representação dos/as migrantes no Conselho, que passou a ter 6 diferentes Conselhos de representação de áreas geográficas e culturais, cada um com presidente próprio/a.⁴⁵⁹ A nova *Consulta cittadina sull'immigrazione* é composta por 25 pessoas, sendo apenas seis as

⁴⁵⁸ Esta atitude, notam Schmidt e Palutan, lembra a arrogância colonial que definia “o outro e o comportamento do outro” (Schmidt, 2010: 42, nota 5).

⁴⁵⁹ *Regolamento delle rappresentanze degli stranieri: Consigli delle comunità straniere e Consulta cittadina dell'immigrazione.*

imigrantes (os/as Presidentes dos CCS). No entanto, os objetivos desta Consulta são mais amplos e tocam a saúde, a habitação, o trabalho, a segurança pública, os serviços sociais.

Na segunda administração Zanonato (2004-2009), criou-se um novo pelouro, o “do Acolhimento e da Imigração” (*Assessorato alle Politiche dell’Accoglienza e Immigrazione*), dirigido pela Vereadora Daniela Ruffini, com uma atenção mais profunda aos problemas dos/as imigrantes. O objetivo central do pelouro é favorecer a representação dos/as imigrantes através de organismos de eleição direta, o associativismo, a cidadania, o reconhecimento e a mediação intercultural, além de comprometer-se com a luta política pela concessão do voto aos/às estrangeiros/as nas eleições autárquicas. Nesse sentido, a Câmara municipal de Pádua, apoiada por sindicatos e associações, propôs a extensão dos direitos políticos aos/às cidadãos/ãs estrangeiros/as legalmente residentes. Nesta oportunidade foram muitos/as os/as imigrantes a lembrar que as pessoas que pagam impostos devem escolher os/as seus/suas próprios/as representantes; que o voto não é apenas uma oportunidade mas também uma responsabilidade para com a sociedade onde se vive (idem: 50 e ss.).

Em 2006, após os acontecimentos ligados ao chamado “Gueto da Via Anelli”,⁴⁶⁰ a mais nova proposta para eleição de uma *Commissione per la rappresentanza dei cittadini immigrati*, que será levada à Assembleia Municipal, é oficialmente apresentada pela CM em maio de 2006, na presença de associações, sindicatos, igreja e universidade. O novo Conselho será constituído por 28 membros: 12 deputados/as municipais (sete da maioria e 5 da oposição), três representantes sindicais e três empresariais, um/a da Igreja católica, um/a da Universidade e oito das associações da cidade. Os membros poderão eleger um/a Presidente que participa dos trabalhos da Assembleia e participar diretamente nas reuniões das Comissões Camarárias. A composição da comissão é altamente heterogénea, pois reúne 17 nacionalidades diferentes. Em outubro de 2007 Karim Guennoun entra oficialmente na Assembleia Municipal como presidente da comissão.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Uma operação conjunta da Câmara, dos serviços sociais, do Pelouro da Habitação e das forças de segurança para requalificar um conjunto habitacional altamente degradado e entregue aos gangues de imigrantes, localizado nas imediações da Rua Luigi Anelli (Via Luigi Anelli). As polémicas foram causadas pelo facto de a Administração Zanonato ter decidido cercar os prédios com uma grade metálica, reforçada com painéis de alumínio, que impedia o livre acesso das pessoas, obrigando-as a passar por acessos controlados pelas autoridades. Esta cerca foi apelidada de “Muro di Via Anelli”.

⁴⁶¹ Esta última informação foi recolhida através da leitura de um *paper* apresentado no congresso da *Società Italiana di Scienza Politica* (realizado em Catania entre 20-22 de setembro de 2007) apresentado por Marco

Chegamos agora à última versão da Comissão, promovida pela terceira administração Zanonato (2009-2014), a chamada *Commissione Stranieri*.⁴⁶² O novo regulamento proposto prevê a eleição direta dos/as membros e a possibilidade de estes/as apresentarem propostas na Assembleia Municipal. Como na versão anterior, um/a representante da Comissão tomará assento na Assembleia Municipal, com a possibilidade de intervir sobre os tópicos em discussão, quando assim autorizada pelo/a presidente da Assembleia; poderá, ainda, apresentar propostas que poderão ser colocadas em agenda através um pedido escrito ao/à presidente Além disso, a Comissão designará dentro de cada Comissão Concelhia um/a delegado/a próprio/a com direito de palavra mas sem direito ao voto, e poderá apresentar propostas de discussão até na Assembleia Municipal. O mesmo pode fazer nas Juntas de Freguesia. A Comissão permanece instrumento consultivo do/a Presidente da Câmara, dos pelouros das comissões camarárias, da Assembleia Municipal e das Juntas de Freguesia. Nestes órgãos a Comissão pode apresentar pareceres sobre a proposta de deliberação e apresentar propostas próprias, sobretudo relacionadas com a vida administrativa da cidade de Pádua. A Comissão é formada por um número variável de membros, de um mínimo de 5 a um máximo de 25, de acordo com o número de eleitores/as recenseados/as, sendo que o regulamento garante a equidade de género na eleição e a representação das diversas áreas geográficas.⁴⁶³

Os/As eleitores/as recenseados/as em Pádua em 2011 eram 17.893. Destes/as 9.176 são mulheres e 8.717 são homens. Para eleger a CS previu-se um quórum mínimo de 15%, isto é, 2.684 pessoas. Puderam votar os/as maiores de idade residentes em Pádua, cidadãos/ãs de estados que não façam parte da União Europeia, os/as apátridas e os/as que não possuem cidadania italiana, portadores de uma autorização de permanência regular, ou em renovação. Na segunda metade de 2011 foi lançado o edital para as candidaturas que puderam ser apresentadas até meados de outubro. Foram apresentadas 66, mas apenas 46 foram admitidas, resultando candidatos 29 homens e 17 mulheres de cidadanias

Almagisti e Michelangela Agnolin (Università degli Studi di Padova) sob o título: “Il voto agli immigrati. Studio empirico del caso di Padova”. Agradeço ao Prof. Almagisti o envio do texto.

⁴⁶² Para além dos dados recolhidos no terreno e na imprensa, utilizei informações contidas no trabalho de Donatella Gasperi, Francesca Helm e Marquidas Moccia *L'elezione della commissione stranieri di Pádua* realizado em 2011 para o Laboratorio dell'inchiesta economico e sociale – LIES de Pádua. Agradeço à Dra. Sandra Kyeremeh por ter me procurado o material e ao Dr. Giulio Todescan por ter autorizado a sua utilização.

⁴⁶³ Sendo África do Norte e Médio Oriente, África subsaariana, Américas, Ásia e Oceânia, Europa (excluídos os países comunitários, cujos/as cidadãos/ãs já possuem direito de recenseamento para o voto).

diversificadas.⁴⁶⁴ Para lançar oficialmente a campanha eleitoral, uma carta foi enviada a todos/as os/as potenciais eleitores/as residentes em Pádua, em língua inglesa, francesa, árabe e chinesa. A eleição ocorreu domingo 27 de novembro de 2011 nos pavilhões da Feira de Pádua. Para estimular a participação foi organizada uma festa com um espaço para crianças. Votaram 3.843 pessoas, cerca de 21% do total. Cada candidato/a obteve em média 83 preferências de voto, com recorde de 396 preferências para o candidato chinês; 5 candidatos/as obtiveram mais de 200 preferências. Números absolutamente comparáveis aos dos/as deputados/as municipais.

A *Commissione* é composta por 16 membros (cinco mulheres, 31% dos/as eleitos/as); a idade média dos/as eleitos/as é de 39 anos: o mais jovem tem 21 anos, o mais idoso 55. O mais votado foi o chinês Xia Jing Wen (396 votos), seguido pelo bengali Bhuyan Jahangir (289 votos) e pela filipina Deligente Manalo Kristine Bernadette (238 votos). Em 22 de dezembro a Comissão apresentou-se à Assembleia Municipal e logo após realizou a sua primeira reunião. Egi Cenolli 25 anos, albanesa, estudante com mestrado em ciência política em Tirana, na altura residente há dois anos em Pádua, foi eleita Presidente da Comissão com maioria de 12 votos em 16 na terceira votação. A sua eleição condicionou a nomeação do Vice-Presidente que deveria ser homem, não europeu. Assim foi eleito Bhuiyan Jahangir, do Bangladesh. Finalmente, foram nomeados/as, por inerência, Nona Evghenie (delegada do Presidente) e Paolo Guiotto (representante da Câmara).⁴⁶⁵

Em 2012, a CS reuniu-se em treze ocasiões oficiais, sem contar outras iniciativas realizadas sem redação formal de Atas.⁴⁶⁶

⁴⁶⁴ 5 da República da Moldávia, 5 das Filipinas, 4 da Ucrânia, 1 da China, 6 da Nigéria, 4 de Marrocos, 2 da Albânia, 3 do Bangladesh, 4 do Sri Lanka, 1 da Tunísia, 3 dos Camarões, 2 da República Democrática do Congo, 1 da Costa do Marfim, 1 do Peru, 1 do Afeganistão, 1 do Paquistão e 2 do Senegal. Vinte foram excluídos/as por problemas na documentação.

⁴⁶⁵ A oposição, polemicamente, recusou nomear um/a representante por considerar inútil a *Commissione*.

⁴⁶⁶ Os encontros tiveram por tema: a escolha dos/as representantes da CS para participar nas Comissões Camarárias e nas Juntas de Freguesia (JF); modificações ao Regulamento Interno; criação do Grupo de Trabalho (GT) para a atividade “DNA L’altro gusto delle idee”; comunicações do Presidente da Câmara quanto à realização de encontros da CS com os/as Vereadores para ilustração das políticas adotadas pelo Município, informação acerca das competências de cada Pelouro e para a participação dos/as membros da CS numa sessão da Assembleia Municipal; apresentação do Projeto “Pádua Meeteen. Grandi si diventa” (participação de pré-adolescentes em atividades promovidas pela Câmara); encontro com o Vereador das Políticas da Educação, Claudio Piron; comunicações dos/as membros da CS quanto à participação nas reuniões das JF e nas Comissões Camarárias; comunicação da Deputada Municipal Cristina Toso sobre a manifestação “Europeade 2012” – Festival europeu do folclore; comunicação do Vereador do Meio Ambiente Alessandro Zan sobre a recolha diferenciada de lixo; comunicações do Vereador para a Habitação Giovanni Battista di Masi acerca do Edital para a Habitação Social; discussão sobre a proposta de adesão do

Visões da migração internacional em Pádua

Nesta segunda parte, como fiz nos outros capítulos empíricos, apresento as entrevistas realizadas, agrupando as respostas de acordo com o contexto migratório local e com as experiências específicas dos/as atores/atrizes locais. Finalmente, reporto a caracterização da CS feita pelos/as próprios/as entrevistados/as.

O contexto migratório paduano visto pelos/as entrevistados/as⁴⁶⁷

Começo por reportar algumas informações acerca da presença dos/as migrantes que, na altura, estava fortemente condicionada pela situação de crise económica na qual vivia o país e a zona de Pádua. [Membro de ONG – Entrevista 11]⁴⁶⁸ *os migrantes [...] deslocizaram as despesas, no sentido que mandaram de volta a casa as próprias famílias. Quem tinha um apartamento, reduziu o próprio espaço, colocando-se em grupo com outros amigos p'ra diminuir as despesas de aluguer, luz, água e gás, que são despesas fixas. [...] A perda de trabalho leva cada vez mais pessoas a aparecer no centro da cidade, o que de um ponto de vista visual também dá a sensação de que haja mais pessoas imigrantes. Isto acontece particularmente quando os imigrantes são negros. Este fenómeno é causado pela falta de emprego, portanto a falta de um compromisso. Isto também é percebido, mesmo se diminuíram razoavelmente o número de crimes cometidos na cidade.* [Membro da CS – Entrevista 10] [os despedimentos começam pelo] *operário*

Município à European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR); apresentação de Malijan Mabel Lanorio, eleita membro da CS no lugar da demissionária Vergara Elizabeth Imperial; programação das atividades de receção dos/as cidadãos/ãs; programação para realização de encontros nos bairros; propostas para a participação da CS em eventos culturais, comunitários e outras atividades nos bairros, proposta de realização da atividade em 27 novembro 2012 (Celebração do 1º Aniversário da CS); discussão das atividades de organização e promoção do Balcão "A Porte Aperte" (auscultação da população). Estas informações foram recolhidas a partir das Atas da CS. Acesso em várias datas entre 2012 e 2013, no Portal do da Câmara Municipal de Pádua: <http://www.padovanet.it/>.

⁴⁶⁷ De acordo com o explicitado no capítulo metodológico sobre a circularidade do método de codificação das entrevistas, passo a apresentar o contexto migratório paduano segundo a mesma codificação descritiva utilizada na secção sobre Lisboa. No entanto, o agrupamento dos temas foi feito de acordo com o discutido pelos/as entrevistados/as, o que originou uma separação distinta dos argumentos, relativamente à forma como foi apresentado o caso de Lisboa. Com efeito, depois ter deixado muito aberta a catalogação no caso lisboeta, para Pádua classifiquei as informações recolhidas no terreno de acordo com os temas tratados pelos/as entrevistados/as. Em seguida, agrupei-os em argumentos, como o fenómeno migratório em geral, a sociedade italiana perante a migração, a existência de casos de racismo, a representação dos/as migrantes, a Legislação, a "integração". Passo a apresentá-los, mantendo esta divisão que reproduz, por ordem decrescente, a quantidade de material recolhido para cada argumento.

⁴⁶⁸ As entrevistas foram realizadas em italiano e traduzidas pelo autor, procurando reportar, quando presentes, os registos linguísticos equivalentes.

desqualificado, digamos operário comum. Começamos exatamente daqui. Quando cortam, a maior percentagem é dos imigrantes, não dos italianos mas dos imigrantes, eu também sou uma das vítimas ... Sabe que agora centenas de milhares de imigrantes são os mais afetados pela crise? Quando as pessoas começam a reduzir os operários o primeiro que vai embora és tu, porque tu não tens a profissionalismo do trabalho. [Membro da CS-entrevista 8] quais são as maiores dificuldades da tua comunidade hoje? Neste momento o trabalho, não somente para os nossos “compaesani”,^[469] mas para todos os imigrantes. Muitas pessoas voltaram p’ra casa desde quando começou a crise. [...] De vez em quando vêm e procuram trabalho e se não encontram voltam pra trás. Uma semana atrás chegou um senhor, ficou uma semana à procura de trabalho, não achou e me pediu para ser levado de volta até o aeroporto, pois voltaria atrás.

Um outro argumento bastante discutido é o da representação e participação dos/as imigrantes na vida pública da cidade: [deputado municipal – Entrevista 4] *definitivamente, podemos dizer que tanto em Itália quanto na Câmara de Pádua, os imigrantes participam muito no momento em que deve realizar políticas exclusivamente dedicadas a eles, tipo as feiras multi-étnicas, os cursos de italiano, os projetos interculturais em geral. Todavia, na programação, elaboração, realização, implementação de políticas públicas [...] os imigrantes participam menos ou participam pouco mesmo. Ainda não chegámos ao ponto que o imigrante possa compreender que a sua participação é necessária em todos os setores. [...] é difícil formar as pessoas para a participação política. Essa preparação para o voto não é assim tão fácil, porque muitos imigrantes nunca votaram na vida deles, portanto se deve ensinar quais são os valores que levam a fazer esta escolha entre essa ou aquela proposta, entre este ou aquele candidato, escolher um percurso, interagir com ele. [Membro da CS – Entrevista 10] eu não sei se isto é coisa que deve mudar ou coisa que devemos fazer compreender a todo o povo em geral. Porque as pessoas não esperariam nada mais que representação, muito mais do que consulta, muito mais do que ser membro da nossa Comissão. Mas como é previsto pela lei, não podem fazer nada [Membro da CS – Entrevista 9] Os imigrantes [...] possuem uma visão em relação à política, porque pensam em geral que a votação é igual política, porque pensam negativo, porque todo dia são bombardeados pela televisão, como acontece comigo, com os vários factos da política;*

⁴⁶⁹ Expressão do registo informal que indica o concidadão da mesma aldeia (*paese*, em italiano) e, por extensão, da mesma nacionalidade.

depois talvez existem aqueles que chegam de países que a política deu o pior exemplo de si mesma e portanto as pessoas estão cansadas, não querem mesmo sentir e pensar que aqui também funciona assim.

Obviamente, os temas da degradação urbana e da segurança são sensíveis, sobretudo por causa de conflitos muito graves que aconteceram na cidade e que podem contribuir para desfazer o consenso político deste/a ou daquele/a autarca: [Membro da CS – Entrevista 8] *Quais são os principais problemas do seu bairro? O problema principal é o lixo [...] outro dia chegou o chinês aqui do bar da esquina [...] depois o senhor aqui em frente, Guido. E de um outro bar ao fundo também, todos chegaram para mim a dizer: “tu que és membro do conselho da Junta de Freguesia, tu tens responsabilidade!”. Dois ou três rapazes que bebem, bebem, bebem e se embriagam e “começam a partir” [...] de vez em quando atrapalham, espero dois ou três dias e depois vejo ainda. [...] Uma outra vez eu tive um problema, entraram aqui e fizeram um furo [indica a vitrine da loja]. Apanharam 300/400 euros de moeda, levaram a caixa. [...] as rapinas, segurança. Eles são grupo, e quando veem uma pessoa sozinha, começam a segui-la e na escuridão fazem o assalto. Como pensas que se pode resolver este problema? É preciso ter mais segurança, mais polícia e Carabinieri. Assim que eles veem os polícias eles correm. Os polícias deveriam falar com eles, perguntar o que fazem aqui. Assim não se juntariam em grupo e iriam embora. Ao contrário fingem que não o veem. [...] Quando chamas a polícia funciona? Não, quando os chamo chegam meia hora depois. É melhor não chamar, quando ouvem o sotaque estrangeiro eles nem atendem, eles esperam, quando ligo novamente a perguntar porque ainda não chegaram, dizem que são poucos e têm poucas viaturas, que estão ocupados com outras coisas, que não podem fazer nada. Por isso é melhor não chama-los, eu mesmo faço a minha segurança. [...] fecho o local, entro e não deixo entrar os clientes. [Destes problemas] uma vez eu falei também com o Presidente da Câmara. [Disse:] “Presidente, eu estou aqui desde 2000, até 2005 era um paraíso e agora é um inferno”. [...] Ele disse que não tinha nada a dizer porque um Presidente da Câmara não pode cuidar da administração da segurança [...] quem faz a segurança é o Ministério do Interior. Disse-me que eu tinha razão, e que falaria com a polícia, e com a polícia municipal “e vejamos o que podemos fazer”. Mudou alguma coisa? Sim, um pouco menos de confusão e um pouco menos vendedores de droga.*

Na cidade de Pádua, atitudes racistas e discriminatórias em relação aos/às imigrantes são relativamente comuns, mas têm diminuído desde 2006. [Deputado municipal – Entrevista 4] *depois daquilo que aconteceu na Via Anelli, e também no contexto nacional, onde desapareceu aquele estado de medo e aquela conexão entre insegurança e imigração, mesmo por causa do declínio [do partido político] Lega Nord,*⁴⁷⁰ *o ódio percebido, a desconfiança em relação ao imigrante, diminuíram muito neste período. Seguramente, a instituição da Comissão ajudou nisto, porque se viu que [os imigrantes] participam e que querem participar e portanto, [...] em relação a um ano atrás na cidade, vive-se melhor. O deputado, no entanto, aprofunda a questão: muitas vezes os imigrantes não sabem nem com quem falar. Ou porque não se sentem à vontade ou porque vivem situações tão pesadas e estão tão sozinhos que se convencem de serem inferiores aos italianos. Temos muito trabalho a fazer também com os italianos para fazer entender que os imigrantes são iguais a nós, por outro lado temos que convencer os imigrantes que eles também são iguais aos outros, porque ele também está convencido que vale menos, existe um complexo de inferioridade. [...] Por isso é importante ficar atento, marcar os encontros, marcar as reuniões na hora certa e tentar fazer sair essas pessoas das situações de degradação nas quais vivem [...] se não mudam a nacionalidade existem duas hipóteses; ou muda a lei e dá o direito de voto nas eleições autárquicas, ou mudam a lei nacional para o acesso aos concursos na administração pública. O serviço médico, judicial, o serviço público em geral, discriminam os cidadãos estrangeiros em relação ao italiano e portanto impedem que mesmo dentro das administrações tenhamos imigrantes. Isto faz com que muitas pessoas trabalhem em funções desqualificadas em relação à própria profissão, como é o caso dos enfermeiros que possuem diploma de médico.*^[471] *Se entretanto, independentemente do direito ao voto, fossem reconhecidos esses direitos, psicologicamente os imigrantes sentir-se-ia de facto numa condição de paridade. Este direito poderia de qualquer forma compensar a falta de acesso ao voto e contemporaneamente promover formas de participação que não seriam necessariamente*

⁴⁷⁰ O interlocutor faz referência ao péssimo resultado obtido nas eleições de 2012 pelo partido independentista Lega Nord, cujos principais dirigentes ficaram envolvidos em escândalos financeiros. A posição anti-imigrantes da Liga Norte permitiu ao partido angariar votos em todos os anos 90 e 2000 quando a impetuosidade do fenómeno migratório em Itália levava os *leghistas* a denunciar a “invasão dos muçulmanos”.

⁴⁷¹ O que no capítulo anterior foi definido como fenómeno da sobrequalificação e que diz respeito aos/as trabalhadores/as que realizam tarefas abaixo do próprio nível de qualificação profissional.

veiculadas através dos canais representativos tradicionais da política, isto é da expressão do voto, da escolha de um candidato.

Apesar desta visão do/a migrante vítima de discriminação ser a mais disseminada, não faltou entre os membros do CS quem apontasse as responsabilidades dos/as próprios/as migrantes: [membro da CS – Entrevista 9] *se tu não respeitares é lógico que não pode pretender certas coisas; vem aqui, faz “tudo o que quer” e ainda quer respeito? Vá lá! É daqui que nasce o ódio racial e tudo mais.*

As experiências das atrizes e dos atores locais

O quadro da presença e das atividades das atrizes e dos atores entrevistadas/os para a CS revela uma grande heterogeneidade das experiências, cuja única característica comum é a falta quase total de sólidas estruturas associativas que sustentem a ação dos/as membros da CS. Associações (ONG, Sindicatos e IPSS) atuam apenas externamente, procurando o diálogo com os/as eleitos/as, que nem sempre se concretiza (como se viu no início do capítulo).

[Dirigente camarário – Entrevista 2] *Com a Comissão, o Comune de Pádua foi substituir o processo eleitoral para os migrantes que não existe em Itália [...]. Isto é, porém, uma coisa muito caseira [mas que possui um significado político] fortíssimo, absolutamente, neste contexto territorial com reflexos [...] no panorama nacional. [...] A sociedade civil sempre correspondeu, mesmo partilhando o projeto organizacional. [...] Com o apoio dos sindicatos, que nesta edição atual deram uma grande contribuição, sobretudo na fase anterior às eleições, ao nível de difusão da campanha e das eleições, tanto pela informação relativa à vontade de constituir esse órgão quanto pelo respeito e o apoio aos candidatos individuais. Porque alguns destes foram apoiados e promovidos pelos sindicatos nas recolhas das assinaturas para a apresentação da própria candidatura. posteriormente, após a eleição, [...] como foram poucos os candidatos apoiados pelos sindicatos que foram eleitos, aliás, que eu saiba talvez não haja nenhum entre aqueles que os sindicatos apoiaram, os efetivamente eleitos [...] não tiveram depois o mesmo envolvimento, como dizer, o mesmo sentimento, que havia marcado todas as reuniões precedentes às eleições com os sindicatos. [...] [A igreja católica, através das IPSS] nesta edição foi muito ativa, [...] o pastor dos imigrantes foi um dos centros nevrálgicos que guiaram e veicularam a informação por todas as comunidades religiosas*

que se reuniam nas paróquias. [...] foi verdadeiramente importante. E na edição anterior havia sido a Caritas.

[Membro de IPSS – Entrevista 12] [Faço parte da] Pastoral das migrações de Pádua: [...] é a coordenação de tudo quanto se faz para os imigrantes na diocese. Portanto, de qualquer maneira junta aquilo que faz a Caritas, aquilo que faz a Pastoral da Cidade, a Pastoral do Trabalho. [...] Todos os domingos são perto de 2.000 ou 3.000 as pessoas que se juntam por motivos religiosos nas 13 comunidades de imigrantes que existem. [...] Temos boas relações e oferecemos igrejas também às comunidades protestantes, anglicanas, e ortodoxas. E temos boas relações também com o islão. Portanto, há uma comunidade pastoral diretamente conectada com as comunidades católicas de proximidade e de fraternidade com outras comunidades cristãs, e de boas relações com as comunidades islâmicas. Este é o nosso papel em toda a diocese, ainda que 2/3 dos imigrantes em Pádua estejam concentrados na cidade e nas imediações periféricas. [...] Mesmo sabendo que existem os prófugos, os refugiados, mesmo sabendo que existe o problema do tráfico de seres humanos, mesmo sabendo que há o problema da criminalidade, sabemos que desses problemas todos apenas uma parte mínima dos imigrantes estão envolvidos. Disso se ocupa a Caritas. A grande maioria dos migrantes tem outros problemas, em todos os campos sociais, culturais, psicológicos, do tempo livre, médico. Para isto existem as Pastorais. Se não perceber esta diferença, errar a calibragem da intervenção significa também errar as receitas.

[Membro da CS – Entrevista 9] Por que razão decidiste tentar entrar na CS? Tenho uma pequena paixão pela política. [...] esta paixão já tenho desde pequeno, herdei do meu pai e sobretudo da minha mãe, porque quando era miúdo, nos tempos da União Soviética, a minha mãe tinha sempre cinco ou seis jornais, era assinante, portanto eu recebia todos os jornais da época e de facto era curioso. [...] Quando cheguei a Itália descurei-a, porque assim que cheguei tinha outros compromissos, outras prioridades, ter um trabalho. Mas depois, aos poucos, redescobri-a, via na internet, mantinha-me informado sobre a política italiana, a [do meu país] e assim por diante. [...] Aí um amigo meu soube da eleição para Comissão e disse: “tenho um lugar certo para ti! – Ok , provaremos, tentaremos” digo [...] encontrar uma ou duas vezes ao mês. [...] Depois quando entramos descobrimos que não é bem assim, uma vez por mês, mas que é também duas vez por semana, isto é, a coisa é muito mais exigente daquilo que pensava no início

[...] [Tive] 107 votos. *Praticamente participei num encontro que fizemos com o Presidente da Câmara, onde cada candidato, éramos quarenta e seis ao todo, se apresentou; cada um disse umas coisas. [...] Eu honestamente não sabia de nada, somente nos últimos dias nos passaram o estatuto, o regulamento para as eleições e a partir de lá podia entrever algo, mas o que se via não eram coisas que poderíamos intervir sobre as políticas da Câmara. [...] Representarei [a minha comunidade], tentarei fazer aquilo que eu puder. Eu não prometi “mundos e fundos”. Tentei ser honesto. [...] Três meses depois [das eleições] queria fazer [...] os cem dias do governo, não? [...] Nunca tive tempo, pois em junho [2012] tive um luto na minha família, portanto tive que ir a [casa]. E assim decidi fazer a reunião em outubro, quase um ano depois, [...] fiz um encontro com a comunidade, fiz publicidade em todo lugar, na internet. Não tive um grande retorno, quase oitenta pessoas que vieram. [...] Pedimos uma sala, a Câmara nos deu uma sala na Junta de Freguesia número 4 da Guizza.^[472] [...] Chamei também os candidatos que não se elegeram. Vieram, conversamos, discutimos, lá também havia um que dizia: sim, mas vocês não fizeram grandes coisas, mas isto aqui é normal [...], estamos num país democrático. [...] Eu, de fato, digo a todos: “não é que eu estou a dormir, estou a fazer algo” [...] devo praticamente amanhã ter cinco horas à disposição para participar nas duas Comissões [de concelhias] e correr de uma até à outra, porque a minha reúne-se no centro, em Pádua, onde estão os escritórios e gabinetes do Presidente, mas a outra reúne-se perto da estação onde está o palácio, onde há uma grande sala com uma grande tela e tudo mais, que é a quinta Comissão concelhia e portanto lá, devo deixar o carro, encontrar um estacionamento... Porque escolheste a quinta Comissão concelhia?⁴⁷³ Porque lá ninguém queria ir [...] porque essa é uma Comissão técnica. De facto, até agora, tenho dificuldade em compreender todos os termos, porque existem um monte de termos técnicos, difíceis. [...] A Comissão planeia a cidade, planeia as estradas, as casas [...] porque as políticas que uma Câmara atua para os imigrantes devem de toda maneira interagir com os imigrantes porque são políticas dirigidas a eles. Para a habitação social para dar um exemplo, são os imigrantes que na maioria utilizam estas casas, mesmo nas listas no recenseamento da Câmara metade são imigrantes, portanto os imigrantes veem as coisas*

⁴⁷² Um bairro de Pádua.

⁴⁷³ Este membro da CS escolheu a V Comissão Camarária: Commissione consiliare V - Politiche del territorio e delle infrastrutture urbanistica, mobilità, viabilità ed infrastrutture, edilizia privata, Peep, lavori pubblici, manutenzioni, arredo urbano, edilizia comunale, città metropolitana.

reais, mesmo as sentem na pele. [...] E para te dar um outro exemplo, o facto de a Câmara fazer políticas de ajuda e de apoio económico para a renda; veja eu: por dois anos recebi da Câmara uma ajuda e foi uma ajuda que não me resolveu tudo, mas ajudou, guardei o dinheiro e já são dois meses de renda pagos. Talvez são dinheiros da Regione, mas de toda forma eu os recebi da Câmara. Portanto para mim a Câmara neste caso, tem mais valor do que o estado italiano para dizer a verdade.

[Membro de ONG – Entrevista 11] *A nossa é a primeira associação de imigrantes que nasceu no território paduano no final da década de 80. Era 1988. Éramos basicamente um grupo que nasceu do grupo estudantil de estudantes estrangeiros que existia em Pádua naqueles anos. [...] Por toda uma série de razões, como dizer, sobretudo políticas, não voltavam para os países de origem. [...] Na altura, a composição era maioritariamente de iranianos e de gregos. [...] E, com estes, criámos, como dizer, o primeiro núcleo que era bastante espontâneo, porque seguia a primeira lei italiana que dava a possibilidade de regularização [...]. E a partir daí, em colaboração [...] com as organizações sindicais [...], CGIL^[474] de particular maneira [criámos] um primeiro centro cultural [...]. Depois, tínhamos a possibilidade de organizar tudo com uma certa regularidade e houve este grande apoio por parte da CGIL que nos ofereceu um espaço para ser sede da associação e sobretudo a relação privilegiada com as várias categorias [de trabalhadores sindicalizados] [...] Daí nasceu um pouco a nossa experiência. [...] sou fundador [...] são 30 anos quase que se passaram. [...] entretanto a associação teve [...] uma evolução da sua composição. Os estudantes paulatinamente diminuíram cada vez mais e foram substituídos por comunidades. As comunidades que nós temos, de qualquer maneira ajudaram a associação a constituir-se prestando todos aqueles serviços logísticos de informação, de orientação, de ajuda dum ponto de vista de relação com as instituições e com as organizações sindicais, com o patronato, ou através da Câmara de Comércio [...] depois, à medida que essas associações, esses grupos, se fortificavam e se consubstanciavam, alguns por número, outros por homogeneidade linguística, de carácter, de procedência, começaram, pelo contrário, a constituir algumas associações autónomas com carácter mais étnico. Portanto a nossa foi, ao contrário, a ideia que é até hoje o princípio da interetnicidade. [...] Participámos no primeiro grupo de trabalho com o primeiro Presidente da Câmara de Pádua daqueles anos, que era Paolo Giarretta. [...]*

⁴⁷⁴ Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

Depois, posteriormente, com o Presidente Zanonato constituímos, com o Pelouro da intervenção social, um grupo de trabalho com a primeira consulta sobre imigração que foi feita pelo Zanonato no primeiro mandato. Mais tarde, no segundo mandato, com a mudança de Presidente, com a Presidente Destro, este Conselho das comunidades estrangeiras foi modificado e corrigido por áreas geográficas. Foram identificados estes cinco continentes, estas cinco macro-áreas, que contudo, foi um projeto que de qualquer forma, diminuiu o trabalho deste grupo e que, pelo contrário, aumentou interesses particulares, [...] se concentrou sobre os problemas étnicos [...] e portanto as grandes comunidades de qualquer maneira monopolizaram mais o trabalho em relação à ideia diferente que nós tínhamos do Conselho das Comunidades como representação coletiva. [...] Hoje a associação trabalha praticamente de maneira continuada com um grupo que por escolha, quisemos abrir cada vez mais, porque conseguimos inserir-nos num grupo que tem como nome “A Braccia Aperte” [De Braços Abertos], onde estão presentes tanto o mundo das associações católicas como a Caritas, Acli [Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani] tanto a ARCI [Associazione Ricreativa e Culturale Italiana], como as associações Beati i Costruttori di Pace, que é um ponto de referência onde essa experiência aconteceu. [Temos] uma experiência quotidiana com a [ajuda de alimentação], em geral, com as pessoas que têm mais dificuldades. [Hoje] as nossas referências [...] tornaram-se mais femininas, porque as mulheres neste âmbito, e sobretudo no caso de Pádua, conseguiram encontrar empregos mais constantes no tempo, tanto no setor dos serviços, como no setor do apoio à saúde, dos cuidados (idosos, miúdos, babysitter, domésticas). Tornaram-se o ponto estratégico e de segurança de todas as famílias. Os desempregados são 70% homens. E, portanto neste sentido, temos uma presença de mulheres que são solteiras aqui e possuem família no país de origem. [...] Temos um estatuto [mas] estamos sem uma sede física. Somos hospedados, durante as reuniões, pelos vários conselhos de Junta de Freguesia, com os quais continuamos uma relação no tempo [...] levamos adiante uma série de atividades ligadas ao território, que pode ser a “Casa di prima accoglienza” da ex-escola Gabelli com [...] a chegada dos prófugos do Mediterrâneo. Outro aspecto importante de um ponto de vista cultural é a relação com a Junta de Freguesia 4 “Guizza”, com a qual temos realizado uma série de iniciativas culturais, através do cinema, sobretudo no Porto Astra,^[475] onde são feitas periodicamente manifestações

⁴⁷⁵ Nome de um cinema de Pádua de propriedade municipal.

cinematográficas, tanto de cinema latinoamericano, ou com o cinema africano com uma manifestação que chama ImmaginAfrica, que é o ponto de referência da Universidade, com a Faculdade de História.

[Membro da CS – Entrevista 10] [...] *quando cheguei aqui comecei com a nossa pequena comunidade. Eu era o responsável, e quando me elegeram responsável das comunidades [do meu país] posicionei-me junto do grupo dos católicos, [...] mais ou menos vida social. Não digo política, porque quando digo política entendo um pouco profissional. [...] [A escolha de me candidatar] veio de um dos conselheiros da nossa comunidade um dia que fazíamos festa, e anunciou esta proposta, que havia esta possibilidade de eleição. Então, entre a nossa comunidade fizemos um pouco [eleições] primárias internas, digamos, não oficiais. Aqueles aos quais interessava e que participavam na comunidade nacional indicaram-me, porque eu fora Secretário-Geral da comunidade em Itália por cerca quatro anos. [...] Indicaram-me de imediato. [...] Quando me selecionaram, eu tive que ir perguntar a esses dois que já haviam participado nas duas últimas experiências para perguntar o que é esta coisa, o que fazem, e explicaram-me que na Comissão não é que se faça muito, mas de qualquer maneira tu tens alguma experiência [...] e fazendo isto aqui te ajudaria a aprender um pouco mais a contribuir [...]. Então, creio que ninguém chegou a ter metade dos meus votos, porque eu fiquei mais a frente. [...] esperava até mais [votos] mas os nossos não está ainda bem orientado, porque, sabes a gente pensa no tempo que leva passar para votar. Eu também antes de agora não é que reconhecia muito o valor do voto. Eu sei que com o voto tu ganhas, mas o valor do voto não era conhecido antes. Mas depois desta Comissão tu votas e é um valor. Então, tu compreendes um pouco isto. Eu compreendi a identificação: o que é o Estado, a população, o que é o território. Eu aprendi muita coisa no curso jurídico que fizemos.^[476] [...] creio que mudou alguma coisa, no sentido que pelo menos quando chegamos, me fizeram conhecer a Câmara, os deputados municipais, as pessoas que trabalham na Câmara, conhecemos algumas pessoas. E, de vez em quando, quando entrava no Palazzo Moroni,⁴⁷⁷ lá alguém me chama [pelo nome] ok? Pelo menos agora, de vez em quando,*

⁴⁷⁶ [Dirigente camarário – Entrevista 2] *Fizemos o curso de formação em colaboração com a Universidade [de Pádua]. [...] [Foram] encontros nos quais o grupo se conheceu. Haviam sido projetados estes encontros no edital do financiamento de novembro [2011] portanto havia um grande risco [risos] mas foi financiado e depois a Comissão constituiu-se.*

⁴⁷⁷ Sede da Assembleia e da Câmara Municipal de Pádua.

quando chega o policial local ele não diz: “o que tu queres?”, não te olha com olhos estranhos. Agora [...] para-te e diz: “boa noite senhor, o que tem hoje?”, e tu dizes: “temos um encontro aqui e acolá”. Pelo menos eu tive esta impressão. Já não é aquilo que acontecia antes. Agora na porta. Agora todos me conhecem lá, mesmo se do lado de fora é pouca a atividade que fazemos lá, talvez eles me conhecem mais que os do bairro. Porque quando eu conheço o Presidente da Junta de Freguesia, te fazem conhecer o Vereador da Freguesia, muitos me conhecem. E isto aqui mudou-me muito. Mudou-me, não digo que sou homem político. De vez em quando me reconhecem e me perguntam: “Como estás?”.

[Membro da CS – Entrevista 5] *Vim com o objetivo de obter um mestrado em Itália, com alguns amigos, organizei-me p’ra vir aqui. Fui bastante sortuda, encontrei imediatamente um alojamento [...] fiz logo amizade com alguns italianos, e desta maneira conheci uma pessoa que acabou meu namorado, que estimulou-me a fazer algo [...] Tendo bem presente o investimento que os meus pais tiveram de fazer para eu estudar ciências políticas, para aprender o italiano e portanto para vir para Itália, decidi manter o compromisso e portanto continuar, escolher o estudo da ciências política. Neste momento estou a fazer a licenciatura em políticas internacionais e diplomacia. [...] Cheguei nos primeiros anos de 2010 e a certa altura conheci uma pessoa da Câmara de Pádua que trabalha nos balcões para imigrantes da Câmara [CISI],⁴⁷⁸ que [...] mora em Pádua há vinte anos e conhece toda a comunidade [...]. Tornámo-nos grandes amigas [...] e desta pessoa fiquei a saber que será eleita esta Comissão para representantes das comunidades de estrangeiros que residem em Pádua. Estimulada por esta pessoa, mas também estimulada pelo facto de fazer esta experiência, uma verdadeira experiência política, decido-me apresentar à Comissão dos estrangeiros [...].*

[Membro da CS – Entrevista 8] *trabalho no comércio desde 2006, antes trabalhava numa firma [...] cooperativa, supermercado, carregador, metalúrgico. Trabalhei em tantos lugares, a cooperativa manda-te aqui e acolá, para vários sítios. [...] Fui [...] da Associação [nacional da comunidade à qual pertence, constituída em 2002] [...] 2.000 pessoas mais ou menos, da cidade de Pádua [...] a maior parte das atividades está ligada à nossa cultura. As nossas grandes festas, como vivemos fora do [País], temos que nos recordar destes dias: [...] o dia da democracia, da libertação, da festa cultural,*

⁴⁷⁸ Cisi - Centro informazione e servizi per immigrati do Comune de Pádua.

[...] também o fim de ano, o nosso. [A sede da associação] é aqui [em sua loja].^[479] [...] De vez em quando alugamos algumas salas, quando há grandes celebrações, se são pequenas reuniões faço-as aqui. [...] A associação [...] é escrita no Registo Municipal, [mas] não temos feito iniciativas com a Câmara. [...] aqueles que dirigiam a associação antes não eram bons, nós chegamos há dois anos, primeiro funcionava mal, mas agora funciona bem. [...] O nosso Presidente trabalha, não está disponível e sobra tudo p'ra mim. Portanto eu tenho pouco tempo, devo ir à Câmara Municipal, aos conselhos da Junta de Freguesia, reuniões da Comissão, receber alguém que vem aqui com advogado que não entende italiano, outros vêm aqui e eu tenho que levá-los para a escola porque não entendem, alguém eu tenho que levar até o hospital para ajudá-lo e explicar, portanto tenho pouco tempo para fazer comunicação daquilo que é a situação. Muitos estão a trabalhar, todos estão a trabalhar, quem trabalha durante o dia não tem tempo, quem trabalha em turno pode ser que tenha um pouco de tempo a mais. Como nasceu a ideia de se candidatar? Quando eu era o Vice-presidente da associação [...], eles chamaram-me porque de vez em quando fiz reuniões com o gabinete do Presidente da Câmara [e com] a Ferrandino.^[480] Ela chamou-me, diz-me que existem tais leis assim, assim e assim, o que querem fazer? Deu-me os formulários, “e assim vão em frente” [...] depois levei os formulários, expliquei tudo aos nossos concidadãos e eles disseram-me para ser o representante.

[Membro da CS – Entrevista 7] *Eu não faço parte da associação [nacional], praticamente faço uma ponte entre a comunidade e a Câmara de Pádua. Eu procuro fazer uma ponte de criar colaboração. [...] sinto a Itália como se fosse a minha casa, se tenho a possibilidade de ajudar, faço com prazer. Tu terias sido o presidente da CS? Se soubesse as línguas sim. [...] Eu conheço o Presidente da Câmara e os vizinhos, estou bastante integrado, fora a língua.*

Ao longo das entrevistas, procurei explorar um pouco quais terão sido as propostas avançadas ou que se avançariam no contexto institucional de trabalho da Comissão. Recolhi propostas no plano da oferta intercultural: [membro da CS – Entrevista 9] *tivemos também um curso de formação. Durante esse curso, simulámos uma proposta a*

⁴⁷⁹ A entrevista foi realizada na sua loja de Kebap, no centro de Pádua. Uma loja de poucos metros quadrados.

⁴⁸⁰ Antonella Ferrandino, dirigente da *Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione* da Câmara de Pádua.

ser feita na Assembleia Municipal, e fizemos alguns grupos de duas ou três pessoas. Eu consegui ter uma ideia [...] os miúdos de segunda geração que vêm aqui e não conhecem nem a história [dos seus países de origem] e nem a italiana, são nascidos [no estrangeiro], mas cresceram aqui, e são miúdos de dois mundos que afinal não são de mundo nenhum, estão como pendurados no ar, portanto não possuem identidade cultural, e isto cria também problemas no nível comportamental. De caráter e tudo aquilo que tu quiseses [...] educar estes meninos, faze-los conhecer a própria história, a própria cultura, a própria língua, a própria religião [...] ajudaria porque teriam uma identidade. E portanto o miúdo que tem uma identidade é também um miúdo mais forte e menos propenso a ir por aí a vender droga e a fazer coisas feias, a organizar-se em gang e assim por diante. [...] Existem muitos professores imigrantes: moldavos, marroquinos, romenos, tudo aquilo que quiseses. Professores que no país deles fizeram a profissão de professor, portanto possuem um diploma e tudo mais. Portanto pensava que isto poderia fazer ultrapassar a burocracia, porque há de se reconhecer o título, o processo burocrático, ajudá-los a inserir essas pessoas nas escolas italianas somente para a matéria, digamos cultura e língua moldava para os moldavos, para os marroquinos cultura e língua marroquina, história, tradição e religião e assim por diante. Para além do aspecto educacional e cultural, este representante propõe também uma ideia na vertente sociocultural: [...] muitas pessoas propuseram-me fazer um centro social aqui em Pádua que seja administrado pela Câmara com a ajuda da Comissão, um centro social que seja para todos os imigrantes e que talvez possa também hospedar duas ou três comunidades enfrentando o problema da convivência, pois às vezes pode até nascer um conflito. Cada comunidade possui seus hábitos. Uma tem o Ramadão, para dizer a verdade, entra a religião, a comida, tudo aquilo que queres. Porém poder-se-ia administrar este centro social de maneira alternada. Por exemplo, aos sábados as comunidades marroquinas podem utilizar esse centro e organizar a sua festa, mas também pelo facto que muita gente aos domingos deveria ir.

Outras propostas se concentraram sobre o tema da segurança: [membro da CS – Entrevista 9] [...] eu gosto que as coisas numa cidade devem ser precisa e tudo deve funcionar bem. É isto que eu gostaria fosse feito na cidade. Ordem. E portanto começaria por isto, fazer ordem, mas ordem em todos os sentidos. Se necessário fazer ordem nas estradas, fazemos ordem. Se necessário fazer ordem na ordem pública, então fazemos uma super polícia, juntamos as forças dos Carabinieri, e portanto trabalhamos todos juntos

incluídas as associações por estrangeiros, mas também as associações italianas. Porque não é que somente os estrangeiros que cometem crimes, todos cometem. Se um vende droga, é porque o outro compra. [...] Depois a partir daí, uma vez controlada melhor a cidade, controlada melhor toda a funcionalidade da cidade, tu podes abrir, tu podes fazer muitas boas políticas para os cidadãos, para os imigrantes, para a integração, para fazelas juntas. [Membro da CS – Entrevista 8] se eu fosse presidente da Câmara de Pádua mesmo uma semana, faria limpeza da cidade, limpeza dos vendedores de droga, bastaria somente uma semana para mim. [...] Tem que ter a mão da polícia. Mas o devem fazer as pessoas que têm a cidade no coração, se uma pessoa pensa de fazer isto o podem fazer todos, tem que ter determinação. Eu conheço a polícia, quando vou perto deles eu pergunto porque não o fazem? Eles me respondem: “quando eu apanho um vendedor de droga, perco tempo, o levo até à central, o seguro até meia noite depois permanece até as duas/três da manhã e o dia a seguir tenho que manda-lo embora. Perdi tempo por causa dele. Não consigo segura-lo dentro da cadeia. No dia depois vejo-o lá fora, ele ainda faz confusão, prendo-o novamente e um dia depois sai. Estamos cansados”.

Obviamente, há a proposta de reconhecer o direito de voto administrativo para os/as imigrantes regularmente residentes: [deputado municipal – Entrevista 4] *a minha proposta na Câmara Municipal sempre foi a de estender o direito de voto administrativo aos imigrantes, fazendo com que a Comissão se dissolva porque conseguiu alcançar o seu objetivo. Na realidade, a Comissão é uma coisa fictícia que cobre o vazio, um substituto que oferece uma participação limitada. Portanto a Comissão propõe-se exatamente a obter o direito de voto administrativo para os imigrantes. [...] Estando depois presentes nas oito Comissões Permanentes Concelhias, nas Juntas de Freguesia, eles deveriam apresentar pareceres sobre todos os argumentos, portanto interessam todas as Comissões e também todas as Juntas de Freguesia. Eles fazem alguns relatórios verbais nos encontros da Comissão, reportam o que viram e sentiram no encontro no qual participaram.*

Na mesma linha, alguém propõe um reconhecimento formal da cidade aos/às filhos/as de imigrantes regulares nascidos em Pádua que, por força do princípio de reconhecimento da nacionalidade por “direito de sangue” (*jus sanguinis*), não se tornarão cidadãos/ãs italianos/as: [membro do CS – Entrevista 6] *eu na Assembleia Municipal [...] levei uma proposta à [deputada municipal] do SEL [o movimento político “Sinistra*

Ecologia e Libertà”] [...] que é praticamente a de criar um dia para dar a cidadania honorária [...] a cinco rapazes e cinco mulheres estrangeiras praticamente, pela mão do Presidente da Câmara. [...] Tudo bem, pelo menos uma coisa fiz. [...] a maioria da Câmara deram-me os parabéns. Também os meus vizinhos de bancada que são do PDL [o antigo partido político “Popolo della Libertà”].

A CS vista pelos/as entrevistados/as

A opinião dos/as membros da CS sobre seu próprio desempenho como representantes políticos/as incluiu informações muitas vezes ligadas à difícil relação com os/as seus/suas representados/as. Os problemas descritos, concentram-se muitas vezes na dificuldade em destrinçar a burocracia das repartições públicas ou na impossibilidade de atender a todos os pedidos dos/as eleitores/as. A partir destas situações, gera-se um sentimento de impotência quanto à eficácia da própria ação política, o que leva alguns/as entrevistados/asa a expressar uma avaliação geral negativa das suas experiências “políticas”: [membro da CS – Entrevista 9] *eu expliquei aquilo que fizemos e o que queremos fazer. A gente queria um pouco mais de informação, porque existem tantas coisas boas as quais a gente queria participar mas que não são publicitadas. A mensagem não chega às pessoas. Depois, falaram-me da questão dos balcões, pois existem balcões para a imigração [CISI] da Câmara Municipal. Depois, há o balcão da Questura^[481] que é uma outra coisa. Depois, a Província^[482] tem seus balcões. Portanto, a coisa é um pouco espalhada no território. Eles queriam e também nós pensamos como Comissão que seria bom ter um balcão único que coordenasse todo o trabalho. Tudo aquilo que está ligado à imigração que fosse administrado por uma única entidade. [...] Muitas pessoas se dirigiram a mim e pensavam que esta Comissão poderia fazer algo prático para eles, útil, alguma coisa que chegasse às pessoas dentro de casa. Tipo uma ajuda para a casa, ajuda para as habitações sociais. Tentei explicar que não é que nós estamos na Câmara e podemos ir dizer ao Presidente: “Oh, preciso [...] para a comunidade estrangeira de trezentas habitações sociais, tu as darás ou não?” Não. Nesta área, são coisas políticas que a Câmara pode fazer, mas a Câmara tem limites, isto toda a gente sabe. Eu tentei*

⁴⁸¹ Sede local da Polizia di Stato, competente em matéria de estrangeiros e fronteiras.

⁴⁸² Governo do Distrito.

explicar. Depois, as pessoas pediam trabalho, uma ajuda da Câmara. Eu disse: “olha que aqui a Câmara sobre a questão do trabalho não pode fazer quase nada, é o governo central que deve, é o governo que organiza as políticas para o trabalho, A Câmara é uma entidade que executa. A Câmara faz o seu no social [...]”.

[Membro da CS – Entrevista 10] [...] antes das eleições não é que soubéssemos todos sobre como e o que a Comissão pode fazer. Os eleitores, desde que eu me elegi, tentei organizar encontros com os chefes das associações subsaarianas, até três ou quatro vezes. Tento explicar aquilo que estou a fazer, tentei explicar Estado, população, território, valor dos votos, grande governo, tribunal, tipo de tribunal (se é o das Contas ou o Administrativo). Tentei dizer aquilo que consegui entender, tentei transmitir aos outros. Tentei nestes encontros a levar pra frente. Não é tão fácil pois não são todos que veem desta maneira, porque (isto é típico desta realidade) não somos ainda crescidos de forma cívica o suficiente. [...] então muitos ficam em casa e dizem-te: “então essa situação aqui não é suficiente, ajuda-me a encontrar um trabalho na Câmara e fala com quem deve falar por aí”. [...] Mas de vez em quando não é fácil, porque disseram que este é um trabalho da província, isto é um papel da Câmara, isto é feito pela Regione, isto é um dever do Estado. Não sabemos bem onde estão os nossos deveres. [...] e portanto pedem-te trabalho, pedem-te assistência económica, de falar com os assistentes sociais para fazer um milagre. São todas coisas que não se podem fazer, a única coisa que se pode fazer é indicar o escritório onde ir e os documentos que têm que apresentar e dizer que com certeza será atendido de forma correta.

Certa frustração, com muita dignidade, transpareceu em alguns momentos das entrevistas: [membro da CS – Entrevista 6] [Somos] *peçoas humildes, muito fortes, participamos de um projeto que, em suma, no qual entramos com os olhos fechados também porque eu também fui com os olhos fechados, conseguimos envolver muitas peçoas com mentalidades diferentes e conseguimos ganhar concursos, porém somos humildes e isto digo com o coração, muito convencida. [...] As dificuldades existem, porém estamos conscientes de que esta coisa é uma responsabilidade que eles assumiram. Temos [...] aqueles que vão, participam, e é difícil, temos que dizer, e eu participo também na Assembleia Municipal. Uma outra coisa é participar com direito de voto. Tudo bem, tu pensas que se lá tu podes dizer a tua palavra, mas numa luta política (porque toda a coisa é uma luta política) manter um equilíbrio e ser neutral, pode também ser estranho, e assim*

manter espaço em cada secção, em cada encontro para tomar a palavra. Isto também poderia ter a ver com a dificuldade de não participar com o direito de palavra, porém participar é estar presente, também sentir, talvez dialogando depois ou antes. Mas existem também aqueles que fizeram intervenções nas várias Comissões. No fundo, participaram nos temas sociais, mais próximos deles. [...] Parece-me que nem tudo está bem, esta é a realidade, nem tudo está a ir bem. [A CS] deveria ser [mais ativa] ao nível político, ao nível de decisão. [...] No primeiro ano tentámos sobretudo tornar o grupo coeso, porque de facto tentámos juntar o grupo, as dinâmicas no interior não eram fáceis, mesmo para entender o papel de cada um de nós não foi fácil, e também não tendo formação política, porque nenhum de nós não a tinha e também não havia uma formação histórico-política, mas há uma ligação forte com a comunidade.

Nesta situação não faltam as críticas dos/as próprios/as membros ao organismo no qual participam: [membro da CS – Entrevista 11] *Trata-se de um grupo de pessoas muito boas de um ponto de vista do empenho pessoal, mas que não possuem grandes experiências em termos de comunicação em direção ao exterior. Talvez representem internamente a próprias comunidades, talvez esta era um pouco a dificuldade contingente, isto é, a de aprender a trabalhar coletivamente, juntos.* [Membro da CS – Entrevista 5] *O grupo é muito heterogéneo e de difícil gestão, isto é, trata-se de pessoas que nunca fizeram política, que possuem obviamente interesses cívicos mas que nunca fizeram política e portanto têm tendência para confundir as coisas, No fundo, não têm ideia de como se realizam as negociações em termos de mecanismos políticos, nem de como levar adiante as propostas políticas. A maior evidência disto é que depois de um ano a Comissão ainda não produziu uma proposta formal onde toma uma posição em relação às políticas municipais gerais, fazendo disso propostas concretas.* [CS – Entrevista7] *há pouco que se fazer, não podemos decidir nada [...] pouco [...] somos enquadrados demais, temos pouca liberdade, é uma perda de tempo e eu só gostaria de fazer mais. Vivo aqui em Itália há trinta anos [...] sou membro da Comissão e temos que propor alguma coisa aos nossos chefes e eles vão falar com as Comissões normais [onde] eu só vou para ouvir, não posso decidir [...] falar sim, o voto não. Mas numa Comissão onde as estradas já estão decididas de que é que eu tenho que falar? [...] a ideia é boa, mas funciona pouco. [...] Termina este mandato e depois basta. [...] Fazemos um trabalho que serve pouco [mesmo se] os outros membros fazem tanto para a própria [...] comunidade. Pedem à Câmara as casas, o*

trabalho [...] eu sou diferente [a minha comunidade] já tem emprego. Já que estou aqui há muitos anos, quero fazer alguma coisa para o cidadão paduano. Mentalidade diferente.

Reflexões (auto)críticas advieram também de quem trabalha com a CS, ainda que não enquanto eleito/a: [Dirigente camarário – Entrevista 2] *O problema é que a nível institucional teríamos que preencher de conteúdos essa função de consulta, portanto não sei, este órgão deve expressar pareceres, por exemplo, quando se fala de recolha diferenciada de lixo.* [Deputado municipal – Entrevista 4] *Precisaríamos de mais um pouco de experiência política. Implicada, de qualquer maneira na vida política da cidade de Pádua, para aquilo que é.* Da mesma forma se expressam, em algumas passagens da entrevista, alguns/as observadores/as externos/as: [Membro de ONG – Entrevista 11] *Se tu fizeres uma outra casta, isto não leva a nenhum resultado. Pelo contrário, torna-se autorreferencial e isto é o mal pior, porque, depois, tens referentes que não têm nada a ver com [...] as comunidades. Porque o problema é sempre o mesmo. Se tu necessitas de pessoas que se candidatem, tu comesças a fazer um trabalho com estas pessoas, que, depois, por sua vez fazem um grupo através do qual te apoiam, é claro que depois se tornam autorreferenciais.* [Membro de IPSS – Entrevista 12] *Creio que [a CS] incidiu, pelo menos de forma superficial, também no ponto de vista visual. Depois, de facto, tem os seus limites. [...] houve um grande envolvimento das pessoas na eleição, pelo menos na sensibilização. Agora é importante ver até que ponto isso vai. Sinceramente nem sei se isto influenciou a vida dos imigrantes. Será possível encontrar um sistema para medir isto? Que exista alguma pequena atividade, que alguém encontrou outras pessoas, que tenha feito acordo, que tenha utilizado isto, com certeza. Mas, [...] não sei qual o tamanho do impacto que isto teve. Eu estou convencido de que as associações de facto possuem um impacto enorme, muito maior, tanto na inserção como na atividade conjugada comum. E, depois, do ponto de vista do cidadão, não sei se neste momento de crise isto serviu para alguma coisa. Pergunto-me isto porque obtive muitas respostas. Eu sempre vi um pouco, não digo do exterior, mas um pouco do ponto de vista da vida quotidiana, para quem está dentro dos palácios, isto sim, algum número de telefone trocado, algum tu a mais, e algum tu a menos, porém depois na vida concreta não sei. [...] mas eu acredito que não possui um tipo de representação na vida real. Representam perante a sociedade política. Eu creio que nunca fizeram um encontro com a Câmara de Comércio, eu creio que nunca fizeram encontro com grupos religiosos, creio que nunca fizeram encontro com a escola e assim*

por diante com as autoridades sanitárias. Reduzir tudo ao político, somente ao político, creio que nos diz tudo sobre como esta coisa é limitada. [...] Muitos deles pensaram entrar na Câmara e ser o novo Presidente da Câmara de Pádua, exagerando e entendendo errado, ou fazendo-se interpretar, porque para muitos deles participar de uma Comissão deste tipo é por querer importância, dignidade, aceder a um papel mais ou menos político. E fizeram isto com uma certa descrição, mas também acreditando um pouco que isto ia acontecer.

10.3. Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Pádua

Interpreto a seguir o material recolhido, adotando novamente o método da coparticipação e da indução. Para o efeito, reproduzo (em carácter itálico) trechos de intervenções de pessoas que participaram do *focus group* realizado sobre a CS, reagrupando-os por sequências de argumentos reconduzíveis ao modelo analítico. Ao evidenciar, mais uma vez, os mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais que observei em Pádua, tenciono sublinhar as situações, as lógicas de ação e evidenciar as respostas às situações nas interações do grupo e na oportunidade de reproduzir ou, ao contrário, desafiar as condições de desigualdade social que porventura se apresentem.

O *focus group* sobre a *Commissione Stranieri* (CS) em março de 2013 na sede da Comissão no Câmara Municipal de Pádua, em Itália, tendo como título: "L'esperienza di partecipare: effetti sull' 'integrazione' e sulle scelte del Comune di Padova".⁴⁸³ Participaram treze pessoas, seis mulheres e sete homens, na sua maioria membros da CS; os/as restantes participantes foram membros de ONG, do Secretariado Técnico, uma dirigente do setor e uma deputada municipal.⁴⁸⁴ Como para os outros casos, os excertos são

⁴⁸³ O *focus group* foi realizado e conduzido em língua italiana. A tradução é do autor e foi feita com o cuidado de reproduzir, ao menos parcialmente, o registo linguístico utilizado pelos/as intervenientes.

⁴⁸⁴ A ficha socioprofissional apresentada antes da discussão iniciar foi preenchida somente por sete pessoas; para recuperar as informações em falta tive de contactar diretamente os/as interessadas. Entre os/as treze participantes dez declararam ter nascido no estrangeiro, seis declararam ter nacionalidade italiana e somente três nasceram e foram criados/as em Itália, sendo que uma delas residiu muitos anos no estrangeiro. A maioria dos/as nascidos/as no estrangeiro declarou ter chegado a Itália ao longo da década de 2000. Entre as profissões contam-se trabalhadores/as no setor administrativo público e privado, no setor de cuidados domésticos, na mediação linguístico-cultural, estudantes e operários não qualificados. Há uma desempregada.

apresentados em blocos referentes às três tensões transparadigmáticas: o conflito entre modelos da “integração” e da intercultura (sobre o qual reporto 17 referências); entre representação e participação (com 40 citações, o assunto mais debatido); e entre desenvolvimento-sem-os/a-migrantes e experimentação-com-os/a-migrantes (sobre o qual registei 7 citações).

A discussão inicia com a mesma pergunta-estímulo utilizada para o conselho lisboeta: com o objetivo de “quebrar o gelo”, peço que se fale da relação entre participar na CS e eventuais mudanças que ocorreram na condição de “integração”, tanto ao nível pessoal (de cada um/a, enquanto imigrante) como coletivo (dos/as imigrantes da cidade).⁴⁸⁵ Decididamente, o meu objetivo não foi discutir o significado do conceito, mas testar a sua eficácia concreta como objetivo claro, real e partilhado de política pública. Observar as respostas a esta pergunta-estímulo permitiria, a meu ver, desvendar as intenções dos/as eleitos, o seu posicionamento no contexto, o seu grau de satisfação com a CS e a eficácia da mesma enquanto política pública.⁴⁸⁶ Os/As participantes dividiram-se sobre o assunto, tornando o debate imediatamente “agitado”: *para mim, não é certo que estamos mais integrados do que outros ... Pode ser que nós damos um pouco de contribuição mais, mas mais integradas do que o outro não estamos ... Há outros que são integrados muito bem, até mais do que nós que estamos aqui.* Outra participante discorda: *após a participação nas eleições [...] eu conheci tantas pessoas e realmente [...] foi uma mudança minha, pessoal, na integração ... As pessoas que já faziam parte da associação passaram a convidar-me, por exemplo, para fazer a interpretação da língua [...], ajudar meus compatriotas que não falam italiano. Então [sim] eu ajudei a "integrar" mais imigrantes de Pádua.* Outrem observa que pode não haver relação entre participação na vida pública e

Os graus académicos são variados: a maioria dos/as participantes declarou ter concluído o ensino superior, enquanto uma parte minoritária completou apenas o ensino secundário.

⁴⁸⁵ Afinal, a CS trabalhara recém-instalada sobre o argumento com a aplicação de 200 questionários entre residentes estrangeiros/as do Concelho, como relatado acima. Nas minhas anotações sobre o *focus group*, observei como foi difícil manter a discussão sobre a relação entre trabalho da Comissão e “efeitos integrativos” sobre os/as participantes e sobre os/as estrangeiros/as da cidade, e evitar que o debate se concentrasse sobre os diversos significados da expressão.

⁴⁸⁶ Desta forma achei que se o conceito de “integração” fosse um objetivo concreto e a CS funcionasse para isto, teria sido unânime a convergência em responder afirmativamente. Ao contrário, se houvesse alguma ressalva, poderia esta ser justificada por duas razões não alternativas entre si: o conceito de “integração” não ser facilmente identificável com um *status* concreto e portanto não poder ser facilmente mensurável; a CS não incidir no *status* do/a imigrante no contexto sociopolítico e territorial (entendendo assim as diversas dimensões: na cidade em geral, na instituição e na própria comunidade local, seja esta o bairro e/ou a comunidade de cidadãos/ãs do mesmo país).

sentimento de maior “integração”: *há muitas pessoas, os nossos compatriotas, que podem ter níveis de educação mais elevados, que estão melhor inseridos na comunidade italiana ... só que eles não estão ativos na vida política ... Vamos dizer, eles não se importam, não é culpa deles ... eles estão fazendo bem nas condições em que estão, depende da pessoa [...] não uma regra precisa. [...] Eu digo que a integração real é o respeito e o comportamento*

Outra acrescenta: *a verdadeira integração não é [...] nas instituições. A verdadeira integração é também com os vizinhos, no trabalho. Há um aspecto que é a integração mútua. [...] Não devemos olhar para a aparência da pessoa...por que, como dizem certos paduanos, que uma pessoa está integrada [...] se bebe vinho ou come carne de porco, se fala o dialeto... não, não, mas aconteceu isso!*

Pertencer à CS, no entanto, para algumas pessoas significou conhecer melhor a cidade: *pessoalmente, sinto-me mais integrada quando estou na Comissão, mesmo que em algumas questões antes ainda era bastante coerente,mas algumas coisas simplesmente não conhecia. [Pensava] “isso não me interessa, [vou] fazer minhas coisas e basta”. Mas agora sou muito mais atenta, se há um evento cultural na cidade ou qualquer outra coisa. Também ao nível pessoal, estou envolvida na [...] Comissão [concelhia], vamos dizer que eu vi uma situação desconfortável na frente da minha casa, comuniquei-a à Comissão que eles vão agora apurar ... Então, vamos dizer que a partir deste ponto de vista, como cidadã eu interagi com a administração municipal. Enquanto para outros/as, não se conseguiu mexer na “integração” da própria comunidade: nossa comunidade [...] é muito fechada em si mesma, porque há mulheres de uma certa idade, digamos 80%, que trabalham aqui, e são trabalhadoras domésticas, ou seja, elas ficam aqui por poucos anos e seu nível de integração é muito baixo, dizem que elas não precisam de representantes. Eles não precisam de nada! As pessoas são passivas, [...] é difícil derrubar esta barreira. Ao contrário, quanto mais as pessoas construírem a família, que tem filhos, eles são mais “presentes”.*

Para um perfil de participantes como este, a relação entre vida pública e “integração” não poderia não envolver uma reflexão sobre direito ao voto nas autárquicas: *a primeira coisa que irá integrar os imigrantes é o direito de votar [...], isso é claro, daquela maneira as pessoas depois te procuram, pois não tem essa coisa aqui, tu vens aqui, [és aquele] que fala melhor italiano [...]. Outra conselheira acrescenta: obviamente, a Comissão dá respostas limitadas, por isso temos que levar a nossa mensagem para as*

peças. [...] *Eu também tenho encontrado esse discurso que me disseram "O que vocês fazem? 'Arranjam' alguma coisa? Dão emprego? Dão casa grátis? Passe livre, o que dão?"*.^[487]

Os efeitos da recodificação dos objetivos das políticas de "integração" vêm claramente ao de cima, na medida em que cada um/a dos/as intervenientes abordava um aspecto diferenciado do conceito de "integração".⁴⁸⁸ Ou seja, não havia a menor concordância sobre o que o que pode significar estar integrado, o que confirmava, de um lado, o caráter vazio desta expressão e, do outro, a sua fácil manipulação e transformação em qualquer outro tipo de política. Para confirmar esta sensação, à medida que o tempo passava e as pessoas estavam mais confortáveis a falar, surgiram alguns relatos sobre a real condição de conflito social que pairava sobre a cidade de Pádua. Uma conselheira negra, bastante irritada, desabafa: *às vezes eles me dizem: "mas de onde é que tu és? "* [E eu] *"Eu sou italiana"*. [E eles] *"sim, mas tu podes ser italiana, mas a origem?"*. *"Mas o que interessa a ti?"* *"Ehmm curiosidade..."* *Vamos dizer que tudo que tu fazes não interessa, o que interessa é a tua procedência, não se tu és italiana*. Uma outra conselheira confessa a frustração de estar realizar um esforço tão profundo quanto ineficaz para "fazer integrar" os seus compatriotas asiáticos: *de nossa parte é que nós queremos ser integrados, mas não conseguimos fazer isso, há muitas coisas que estão na nossa frente e não conseguimos superá-las. Pelo menos, não podemos fazer ... há muitas coisas que impedem ... percebes? [...]* *Realmente queremos integrar nossos amigos, nossos "paesani"*^[489] *... Sim, é verdade! Mas há alguns que não têm nenhum desejo de fazer o que queremos*. O conflito é latente, entre uma vontade de se integrar e uma negação social à integração. O estigma sobre o/a imigrante não "integrado/a" é tão pesado que gera conflito até entre os/as próprios/as imigrantes: uma delas afirma que *há pessoas que dizem "por que eu preciso 'quebrar a cabeça', todos os dias eu tenho que sair aqui e ali ... Vou para o trabalho, chego em casa, me lavo, fico perto da minha família, perto de meus filhos ... Meus vizinhos gostam de mim, eu gosto deles, o que eu quero mais do que isso?"*. Por outras palavras, seria como dizer que para "ser integrada" não basta ser uma cidadã comum, com uma casa, uma

⁴⁸⁷ Reporto a restante discussão sobre voto autárquico na secção dedicada à tensão entre representação e participação.

⁴⁸⁸ Lembro que uma das primeiras atividades da CS foi a distribuição de um inquérito sobre segurança pública, sobre o qual falei no capítulo anterior.

⁴⁸⁹ O mesmo de *compaesani*.

família, um trabalho, bons hábitos sociais. O que está a se passar? De onde vem este curto-circuito que gera tamanho sofrimento humano entre os/as presentes? A obsessão iníqua pela busca de “integração”, que no entanto parece uma meta inalcançável apesar de todos os esforços realizados, deixava-me convencido de que estes conflitos resultam precisamente desta frustração alienante. Uma frase pairava na sala: “fazemos de tudo e não conseguimos integrar-nos e, além disso, há sempre alguém integrado à nossa frente!”). A reiteração obsessiva das políticas de “integração” influencia as comunidades de imigrantes, ao mesmo tempo que produz a sua própria objetização. Parece que a sociedade paduana, em geral, quer mais e mais “integração”, numa repetição infinita. Os/As conselheiros/as, neste sentido, encontram-se pressionadas pelos/as seus/suas próprios/as semelhantes: *entre nós, digamos entre os imigrantes, eles acham que nós [membros da CS] temos vantagens, mas não é verdade! Aqui em Itália, “fundada no trabalho”,^[490] no final, quando dizem que tu és o Presidente da Comissão, Vice, [...] e te perguntam [qual é a sua ocupação] e tu dizes que estás desempregada ... acabou tudo! Digamos claramente! Porque sim, se tu não trabalhas, tu és fome! Tu não tens nenhuma contribuição, não tens muito valor ... Então podemos dizer que a Comissão nos deu visibilidade, nos deu algum reconhecimento, mas falta-nos a substância ... e que nos ajudam naquilo.*

Ser representante da CS coloca os/as eleitos/as sujeitos/as à pressão tanto dos seus/suas compatriotas como dos/as não imigrantes que exigem resultados como se faz com qualquer representante eleito/a, sem lembrar que a Comissão possui apenas caráter consultivo. Não é, por isso, casual que as atividades mais realizadas na altura em que se completava um ano da sua tomada de posse tenham sido as de natureza intercultural: *as atividades culturais...houve todo o ano ... [...] isso não faltou*, como lembrou numa rápida intervenção o dirigente camarário.

No entanto, uma representante de uma IPSS não se satisfaz com o reconhecimento de que a CS produziu muitas atividades interculturais e lembrou que entre as obrigações da CS *há também o lado social [isto é, andar] mais perto dos cidadãos, para aqueles que conhecemos, que votaram em nós [...] façam uma pequena pesquisa, achem os números, vejam do que eles [os estrangeiros] precisam ... Precisam de casa? Claro! Mas só há necessidade da casa? Quase todos agora têm uma ... Não é boa, isso é verdade, então essa*

⁴⁹⁰ A pessoa está a referir-se ao Artigo 1º da Constituição da República Italiana sobre o trabalho: “L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione” (grifo do autor).

é outra [necessidade]... Mas não confundam a necessidade da casa com a necessidade de que todos eles têm de uma casa mais digna [...].

Com esta intervenção tornam-se mais patentes os limites, que ninguém em momento algum escondeu, que caracterizam a ação de um organismo institucional como este. Por isso, enquanto passava ao tema da representação, o mais central no estudo da CS, comecei por perguntar se, segundo os/as presentes, o desempenho da Comissão havia melhorado as condições de vida dos/as imigrantes da cidade ou havia influenciado as decisões da Câmara de forma a torna-las mais favoráveis aos/às imigrantes. As primeiras respostas foram diplomáticas: *a Comissão tem dado visibilidade de imigrantes estrangeiros no Município de Pádua, de alguma forma, sentem que há um corpo que os representa diante da autoridade. E ainda: se influenciámos as decisões da Câmara? Eu não penso assim. [Somente um pouco:] a primeira coisa que fizemos foi [cuidar] dos direitos de cidadania para as crianças nascidas aqui.* Outra pessoa sente necessidade de defender a CS: *os primeiros meses foram os que nós conhecemos [mas] agora a ótica mudou. Entendo que um pode ser muito infeliz por ver que nós estamos dentro da administração e que poderíamos fazer melhor, ... até agora, no entanto, fizemos muito!* Afinal, não nos podemos esquecer que a CS foi eleita e não nomeada, isto é, existe graças a uma real competição eleitoral que envolveu milhares de eleitores/as e dezenas de candidatas/as. Isto implicou um esforço, da parte da Câmara de Pádua, na promoção de uma experimentação institucional muito inovadora em Itália. Alguns/as participantes do *focus* lembram este facto como uma conquista em si mesmo para os/as imigrantes paduanos/as: *na competição eleitoral para a constituição do órgão, houve realmente um grande envolvimento que mostrou uma evolução [...] da sociedade civil, tanto dos cidadãos quanto os estrangeiros [...], no sentido de conhecer e querer criar um organismo que possa [...] representar os interesses.* Outra pessoa lembra: *eu não fiz promessas na minha campanha. Eu coloquei apenas um slogan que é "fazemos ouvir nossa voz onde as decisões são tomadas". Eu acho que mesmo o facto de estar nas comissões de concelhia e participar da ordem do dia já é bom para esta Comissão.* Outra recorda como a falta de uma mesquita na cidade *foi resolvida graças ao Presidente da Câmara, por isso graças também aos estrangeiros da Comissão: o problema foi resolvido porque a Câmara concedeu um ginásio para toda a comunidade muçulmana ao longo do mês de Ramadão.* Outra conselheira demonstra ainda concretamente o que significa representar os/as

imigrantes: *tudo o que se relaciona com a Câmara, minha associação me envia, "tu tens que ir, tens que ir!"*.

Entretanto, entre a narração do trabalho realizado, uma representante de ONG decide ser transparente e quebrar a cordialidade institucional que se criara no grupo: *neste momento, eu tenho que dizer a verdade, há uma emergência económica, há uma emergência habitacional, há uma emergência na renovação da autorização de residência que de alguma forma empurra a opinião pública, especialmente os estrangeiros, a perguntar: "Mas o que eles estão a fazer?!"* Outra intervenção, de uma conselheira, acrescenta ironicamente: *o problema que me preocupa sempre é que eu me transformei de candidata a vítima! [...] Por que toda a comunidade que votou em mim está à espera de .. [...] casa e trabalho!* Mas, de seguida, uma representante de uma IPSS pede seriedade diante do drama de milhares de pessoas e chama a atenção sobre o que, a seu ver, é a opinião mais frequente na cidade: *faltou a exigência por parte dos cidadãos que os elegeram, a exigência no sentido de apresentar propostas ... [...] são acusados [...] de não responder a pedidos urgentes? Mas não faltou o contacto, a recolha, o envolvimento, a participação, os pedidos dos membros da sua comunidade, ou das pessoas que contribuíram para a sua eleição? Porque, evidentemente, para estes a comunicação institucional não funcionou.* Assim, os/as membros da CS são outra vez fortemente pressionados/as, desta vez não pelo efeito de uma recodificação, mas pela realidade exposta por uma operadora social: *vocês devem ir para a Assembleia Municipal não para falar sempre dos imigrantes, mas [...] para levar vossa sensibilidade imigrante sobre todos os temas, desde as questões viárias até à segurança pública.* Isto é, a interveniente propõe a oposição à hegemonia de um modelo de representação que de certa forma tende a reduzir os/as imigrantes a meros/as representantes da sua própria subalternidade, sem lhes oferecer grandes possibilidades de realizar uma intervenção mais ampla sobre o território. Os limites do Conselho estão agora claros e não podem ser disfarçados.

Uma conselheira subscreve a última intervenção e tenta com orgulho virar o jogo, tornando-se propositiva: *o que mudaria seria [apresentarmos] uma proposta [...] à cidade e lá se pode ver se é aceite ou não ... Se for aceite muda algo que esta Comissão quer mudar, então esta Comissão fez o seu trabalho.* Esta ideia obtém apoio de outras pessoas, não representantes: *o facto de ser uma comissão não lhe dará a oportunidade de decidir, mas os outros prestam atenção ao que vocês falam.* E mais: *um conselho em dois anos*

pode ter um projeto mínimo a ser levado a cabo, melhor se com retornos dados ao eleitor, à sociedade civil, às associações. E ainda: se pudermos fazer que tanto a Comissão como a Câmara de Pádua possam resolver 10-15% dos problemas dos estrangeiros, já é uma alguma coisa! Uma das conselheiras, no entanto, volta a colocar a discussão num patamar mais realista: *vamos falar sobre trabalho e habitação, como a senhora disse que estamos em crise, é verdade. Porque [...] somos 23-24.000 estrangeiros aqui em Pádua, quando a habitação social do município não são mais do que 80-90 fogos, assim como se pode satisfazer todos [...]? Para a saúde é a mesma coisa, [...] porque a Comissão não pode fazer nada sobre o discurso dos cuidados de saúde.*

Neste ponto, o conflito político tornou-se latente: estou diante de um grupo de migrantes fortemente determinados/as em participar na vida pública da cidade, sem no entanto ter instrumentos, políticos e procedimentais, para influenciar as políticas públicas, além das camarárias. Um sentido de frustração toma conta da dinâmica. Uma conselheira reconhece que *precisamos chegar a algum lugar que ainda não tenhamos sido capazes de alcançar, porque temos pouco poder nesta Comissão, nem sequer o direito de voto* [para as eleições autárquicas]. *Sem o direito de voto não podemos de forma alguma influenciar as decisões da cidade no que diz respeito aos imigrantes ... Nós [somente] temos uma voz.* Outras concordam: *para mim para mudar qualquer coisa [é preciso ter] o direito de voto.*

Para distinguir entre contornos políticos e técnicos deste limite evidente, pergunto se a Comissão incentivou a Câmara a tomar novas medidas que, sem a sua intervenção, não teriam sido tomadas. A resposta do deputado municipal é desarmante: *medidas novas? Quero dizer [...] eu sei que a cidade de Pádua a partir deste ponto de vista é muito inovadora [...] em todo o país ... [mas] não seria capaz de aplicar medidas próprias específicas.* Irrompe mais uma vez a participante da IPSS, desta vez de forma muito enérgica, como se quisesse agitar a discussão: *vocês têm um constrangimento grande, que é estarem sozinhos! Vocês foram eleitos diretamente e não tem ninguém “por trás” de vocês.* Um pouco assustado, aproveito mais este estímulo para introduzir um outro tópico previsto no meu roteiro: o tema das parcerias, a exemplo do outro modelo institucional que estudo neste trabalho.⁴⁹¹ Pergunto se a CS já tentou articular-se com outros/as atores/atrizes institucionais do território, se promoveu “mesas de coordenação” sobre assuntos específicos. Recolho imediatamente alguma concordância: *esta “mesa de*

⁴⁹¹ Nomeadamente a Rede Social Local da Amadora e a *Intesa Programmatica d’Area* de Camposampierese.

coordenação”, se faz falta! Eu lembro-me quando começámos aqui, eu insistia que tínhamos que ter bases com as associações, [...] mas [o representante da Câmara] insistia que não devemos ter esse tipo de apoio, porque seria chamar a associação para vir e fazer um pacto, como era antes [na antiga Comissão 2004-2009]. Mas eu insisti, porque eu sabia que essa era a única maneira de manter contato [com] as da base [...] por isso fui a primeira que fez reuniões com a comunidade.

Alguém recorda a participação dos/as membros/as da Comissão nas reuniões das Juntas de Freguesia (JF), de facto uma excelente oportunidade para criar formas de colaboração sobre temas de proximidade. Um/a dos/as conselheiros/as no entanto, decide narrar o pesadelo que viveu com essa experiência: *quando fui pela primeira vez à Junta de Freguesia do meu bairro, toda a gente olhou para mim como uma pessoa estrangeira que nunca veio aqui, todos me olharam com olhos diferentes; olharam uns para os outros, porque eles não sabiam quem eu era. Uma pessoa [...] veio aqui e a sua cara dizia que era para eu sair, mas depois ele recuou. Deve ter havido cinco minutos assim ... Então, quando chegou o Presidente [da JF], porque eu já tinha falado com o Presidente, ele disse: “O senhor [...] veio aqui... Apresentamos o novo conselheiro e nosso colega” disse assim ... “nosso colega”! Então eu apresentei-me, depois acalmaram-se um pouco. Isto para dizer que entra-se devagar, tem que haver um pouco de tempo. O clima torna-se dramático. Já ninguém está a brincar. A dirigente que participou na dinâmica até então de forma muito discreta e silenciosa sente-se na obrigação de intervir para romper o silêncio e aligeirar um pouco a tensão: a ansiedade delas é ter que fazer forçosamente alguma coisa [...] para ser automaticamente reconhecidos no seu papel.*

Participação. Esta é a preocupação vital dos/as conselheiros/as. Poder fazer algo de útil para eles e para as suas comunidades. No entanto, as limitações à sua posição, deixam-nos/as com um sentimento de impotência que gera conflito político: *eu tive uma reunião, eu tentei explicar aos cidadãos [compatriotas] que [...] não se podem pedir certas coisas, eles também têm que participar: “tu também tens que dar antes alguma coisa à Câmara e depois pedir serviços. Assim, a utopia volta à tona: quando a Câmara Municipal deve deliberar sobre a imigração poderia talvez pedir obrigatoriamente a opinião dos estrangeiros da Comissão, talvez isso poderia ser uma ideia. Mas a realidade é outra: não podemos dar uma solução para os maiores problemas dos imigrantes, ou seja, trabalho, casa, ou seja, pelo menos, trabalhar sobre isto! Porque estamos aqui a fazer nada, falar,*

falar ... as pessoas têm expectativas, votaram porque eles têm expectativas e estão à espera do que podemos fazer por eles.

O que poderia, então, inverter esta tendência que, afinal, leva à agudização dos conflitos, até dentro das próprias comunidades de imigrantes? Duas soluções, indicam o caminho da coesão política e territorial. A primeira, como um mantra, é *o reconhecimento do direito de voto. Assim, a Comissão não faria mais sentido existir [...] ficaria talvez com uma função cultural.* Entretanto, sabendo que a concessão do direito de voto aos imigrantes não é prerrogativa da Câmara de Pádua, volto a perguntar aos/às participantes do *focus group* se a confrontação com outros/as atores/atrizes locais não seria forma de reforçar o reconhecimento do seu papel como representantes de minorias étnicas e assim ampliar a base de sustentação da própria legitimação política e social. Subscreeve a ideia a representante da IPSS que lembra à CS que *há um tecido associativo em Pádua que de alguma forma vocês [...] têm que trazer ...é essa a vossa força ... não apenas a presença de estrangeiros, [mas ser] porta-vozes de alguma forma ... Vocês trouxeram isso? [...] Quem notou? [...] Talvez seja preciso dizê-lo um pouco mais [...].* Os/As membros da Comissão concordam: *uma articulação com as associações, porque [...] o mundo das associações aqui em Pádua nasceu primeiro que nós; já estão bem estabelecidos, porque conheço-os pela minha própria experiência, eles já têm o seu público, eleitorado, [...] e então nós temos que trabalhar com eles, ouvi-los , porque talvez pudéssemos encontrar uma [...] proposta em conjunto.*

O segundo caminho é, neste sentido das parcerias, procurar nos territórios um modelo de desenvolvimento local alternativo, estendendo o diálogo ao *tecido das associações [...] religiosas, comerciais, culturais.* Mais uma vez a proposta é que os imigrantes tomem a iniciativa para romper com a condição de subalternidade na qual se encontram, como é sugerido novamente pela representante da solidariedade social: *então, 97% dos imigrantes estão aqui para o trabalho, para a família, para outras coisas ... são estes que queremos representar de uma forma particular, sim ou não? Para seguirmos o objetivo errado [os restante 3% com comportamentos delinquentes], basta ter a marginalidade como coisa normal entre os imigrantes.*

Experimentar novas formas de atuação é, afinal, a perspectiva que unifica as sugestões de todas as pessoas presentes, ainda por se tratar da seiva da própria CS: *é uma situação complexa esta da Comissão porque é absolutamente experimental, mesmo em*

comparação com experiências anteriores. [...] Uma tentativa que estamos a fazer (com dificuldade, mas é uma tentativa de fazer) é abrir um balcão chamado “Porta de casa aberta” [Porte Aperte]: todos os sábados de manhã aqui numa sala do pátio de acesso à Câmara estamos aqui para ouvir [...] simplesmente para ouvir, não temos grandes pretensões, somente para acolher... Afinal, esta experimentação em si já parece ter dado algum fruto: o clima melhorou muito ...Não há mais, mesmo na imprensa, nos media locais, entre a opinião pública, já não se criminaliza tão facilmente uma comunidade por crimes realizados por uma pessoa daquela nacionalidade. Isto, se não desapareceu completamente, é muito reduzido.

Capítulo 11 | Migrações e governação local nas parcerias multissetoriais em Camposampierese

Neste capítulo, trato o modelo das *parcerias multissetoriais locais* no território localizado no nordeste da província de Pádua conhecido como *Camposampierese*. Apresento os dados recolhidos ao longo da investigação acerca do contexto territorial e migratório, para depois discutir com a leitora e o leitor os excertos extraídos do grupo focal. O resumo das entrevistas está incluído no Anexo VI, sendo treze os/as atores/atrizes locais entrevistados (dez italianos/as e três migrantes), a saber: uma docente universitária, um dirigente e uma técnica da Intesa Programmatica d'Area (IPA), um dirigente da Azienda Sanitaria Locale (ASL) 15 da zona da Alta Paduana⁴⁹² e dois dirigentes de Cooperativas, além de três membros de ONG (os/as únicos/as imigrantes do grupo),⁴⁹³ dois sindicalistas, uma diretora de uma unidade escolar, uma política. Alguns/as dos/as entrevistados/as participaram também *no focus group*, sendo que duas pessoas faltaram, perfazendo um total de apenas oito participantes.

Políticas sociais e planeamento territorial em Camposampierese

Visões de um doutorando em Camposampierese

Na primeira parte desta secção, apresento algumas informações obtidas durante uma observação direta feita em Camposampierese, uma rápida revisão de fontes secundárias sobre a migração e as políticas sociais e de planeamento territorial camarárias que com esta criam interfaces. Finalmente, apresento informações institucionais sobre a atividade da IPA.

⁴⁹² Toda a zona norte do distrito de Pádua, um território de 28 municípios que compreende os 11 que fazem parte de Camposampierese.

⁴⁹³ Uma nota metodológica é aqui obrigatória para relatar as tentativas feitas durante semanas para contactar representantes das associações de migrantes na zona. Apenas consegui falar com representantes marroquinos/as e senegaleses/as, pois os/as romenos/as (a nacionalidade maioritariamente presente) estão muito dispersos/as no território. Das dez pessoas que haviam sido indicadas pela IPA não consegui contactar nenhuma, exceto um romeno que na altura estava a viajar e que depois não me quis atender. Falei também com a representante da associação romena de Pádua (cidade) que, no entanto, me disse desconhecer qualquer pessoa na zona de Camposampierese.

[Notas do diário de campo] A facilitadora dá as boas-vindas ao grupo e começa logo por perguntar: “como utilizar o conflito como recurso para melhor entender e elaborar novos projetos que todos subscrevam? Quais são os obstáculos e as ajudas que cada um de nós possui quando tem que resolver um conflito de maneira criativa e não violenta?” Diz logo uma frase que me impressiona: “Neste processo a experiência negativa da falência torna-se um instrumento muito importante. A percentagem mínima de apoio para que qualquer acordo seja válido deve ser de 80%.” Estou no meio de cerca de 40 pessoas, na sua maioria técnicos municipais, mas há alguns autarcas e percebo que, com exclusão dos muitos deles que estão acostumados a participar neste evento anual, algumas pessoas arregalam os olhos.

Para obter uma alta adesão num processo decisório, pode-se utilizar o princípio da “escuta ativa”, que se baseia no princípio de que todos têm razão e na curiosidade de aprender com o outro: quanto mais o outro me incomoda, mais espaço lhe dou, porque assim terei mais espaço também. Dar espaço significa auscultar, isto é, “redefinir os problemas”, passar do problem solving ao problem setting, sair da banalidade e criar uma solução diferente, multiplicando as propostas. Neste trabalho, o facilitador, especialmente o que é multi-ator, necessita de pessoas terceiras que o ajudem a cortar distâncias.

A certa altura, pede-se que algumas pessoas entre as participantes descrevam um cenário de conflito que tenham presenciado. São apresentados os cenários de conflitos pelos participantes. Isto será muito útil para entender que dinâmica se realizará nesse meio. [...] Conflito 2. Contexto: onze presidentes camarários construíram duas uniões e agora estão fundi-las numa nova entidade. Um dos temas é o da sede, aspeto menor em relação ao complexo das problemáticas que são enfrentadas. O problema é que a sede de representação já não é mais adequada, não está sendo aceite por um dos presidentes. Isto

⁴⁹⁴ A observação foi planeada para ser realizada ao longo do Curso de formação “M.A.S.Ter. School 2010. Innovazione Creativa”, oferecido pela Università degli Studi di Padova – Centro di Ricerca e Servizi Giorgio Lago, em 24 de Setembro de 2010, nos *Santuari Antoniani*, um convento dedicado ao Santo Antonio na cidade de Camposampiero. O workshop que observei e que reporto aqui foi ministrado pelo Prof. Marianella Sclavi e teve por título “Arte di ascoltare e mondi possibili, come si esce dalle cornici di cui facciamo parte”. O público era formado por técnicos e autarcas da IPA de Camposampierese. O convite à realização da observação foi feito pela Prof. Patrizia Messina da Universidade de Pádua. Não adotei nenhum protocolo etnográfico.

acontece depois de a decisão ter sido tomada. Não resolvido.^[495] [...] Conflito 4. Um técnico camarário é chamado a substituir um outro: o novo perfil é mais descentrado e delega mais, comparativamente ao papel mais centralizador do anterior. A partir de uma dificuldade inicial de adaptação passou-se a ter um clima de maior confiança. Conflito 5. O condomínio: relação entre pessoas e culturas de países diferentes, italianos contra romenos. Italianos mais respeitosos das regras, romenos mais arruaceiros, alcoolizados, com um entendimento da propriedade diferente, hospitalidade muito marcada, possuem no território uma rede difusa de associações. Conviver significa também colocar a música em volume muito alto. O italiano pede que se respeitem as regras de convivência do condomínio, enquanto os romenos dizem que são objeto de racismo. Soluções: busca por um terceiro elemento, o administrador, que no entanto não teve papel relevante por não ser bem visto pelos condóminos. Procura-se assim uma outra pessoa que tenha confiança dos romenos e dos italianos: o presidente da associação dos romenos. Às entidades públicas é pedida a criação de espaços públicos onde as festas se possam realizar, tornando os italianos um pouco mais romenos e os romenos um pouco mais italianos. [...] Conflito 8. A escola primária: um dos professores, de matemática, para estimular os miúdos era muito rígido sobre o perfil disciplinar. Como resultado os alunos não aprendiam bem e ficavam frustrados. A solução advém do facto de uma das alunas mudar as coisas. As famílias protestam, diretamente ou indiretamente, mas a situação não muda.

O grupo decide a fazer a simulação do conflito 8. Para o efeito, decide-se utilizar o método do círculo de Samoa: quando há um conflito, este é levado à discussão da comunidade, de forma pública, criando um círculo. Colocam-se quatro cadeiras em círculo e os dois interlocutores frente a frente. Uma terceira pessoa é o facilitador. A quarta cadeira será ocupada alternadamente por alguém que, ao ficar em pé em volta do círculo escutando o diálogo entre os três, decida intervir para dar uma contribuição. Qualquer pessoa pode ainda colocar a mão no ombro de um dos três sujeitos e dizer algo, personificando um dos três papéis, para depois restituir o espaço ao ator. Esta técnica é utilizada pois procura representar a dimensão comunitária de um conflito e não a dimensão de contraposição entre duas pessoas ou duas posições. Quando as partes discutem tendo uma plateia que as ouve, discutem de maneira diferente. Isto concretiza a

⁴⁹⁵ Este conflito é evidentemente referência àquele que envolveu os onze municípios da zona de Camposampierese que se uniram numa entidade supraconcelhia.

ideia do sistema de mediação judicial dos conflitos. Desta forma, também o perdão será expresso coletivamente.

É feita a simulação do conflito na escola primária. Há um diálogo entre as pessoas, uma personificação dos papéis, as pessoas intervêm. Termina a simulação e a animadora dinamizadora da experiência comenta: segundo ela, a simulação produziu de forma surpreendente uma disponibilidade entre as partes para auscultar as opiniões dos interlocutores presentes. Intervém uma outra participante, que diz que o professor de matemática da simulação se manteve demasiado rígido em relação às suas posições, sem ceder de forma alguma em relação à posição do outro. A mediadora sublinha que o objetivo não era o de fazer o professor mudar de ideias, mas de abrir novas perspectivas de diálogos. Uma das decisões da simulação, a de reunir com os alunos, coisa que o professor decidiu aceitar, permitirá que os miúdos digam aquilo que pensam, e assim o problema será enfrentado de forma diferente e talvez também o professor possa rever as suas posições. A isto chama-se "Melhor Alternativa na Ausência de Negociações" (MAAN): o que pode fazer um pai para evitar que a situação se complique? No limite, o pai poderá fazer o filho mudar de escola. Mas, como agir nos casos em que existe ainda uma situação de conflito entre os pais do miúdo? Os sujeitos frágeis são os menos acompanhados, observa um outro participante. Uma outra ainda considera que a tensão entre os dois deveria ser aligeirada, perguntando à aluna o que acharia se os pais a criticassem, e perguntando ao professor se ao longo de sua infância havia recebido uma nota negativa sentindo-a como uma injustiça. Segundo Sclavi a simulação teve sucesso. Mas como enfrentamos este mal estar? O importante numa situação destas não é resolver rapidamente o problema mas envolver todas as partes e depois decidir como proceder.

Após uma outra experiência de workshop, dessa vez um open space technology onde se criaram catorze grupos de trabalho, no final, a sessão plenária realiza-se através de uma cerimónia de origem dos índios americanos. Na primeira utiliza-se uma pequena haste (uma caneta) para a qual cada um fala da experiência que teve dentro dos grupos de trabalho. As pessoas disseram: "é bonita a contaminação, é interessante ver discussões sobre temáticas diferentes, é útil confrontar-se com pessoas que vêm de experiências diferentes, é um método que permite fazer com que alguns completem o pensamento do outro; é interessante e positivo o método, mas existe uma perplexidade em relação à possibilidade de tornar o projeto concretizável da mesma forma que se realiza no mundo

da academia, é uma forma de incubar ideias. Repetiram-se um pouco as coisas, seria necessário ter mais tempo, é um momento de crescimento e de partilha que deve ser aprofundado, continuado e estruturado; serve para administrar as questões de forma diferenciada, alguns discursos saem um pouco do plano da concretização, valoriza-se todas as ideias, o número limitado de participantes é adequado, permite experimentar o conceito de subsidiariedade, é importante manter a pluralidade das ideias nos momentos de síntese, dúvidas sobre o objetivo de dialogar de envolver apenas os técnicos e os autarcas, tem sido emotivamente importante poder escolher o tema que se quer discutir porque isto acrescenta valor à discussão e às ideias que são elaboradas, é um método que sai da rotina que poderia derrubar paredes porque somos nós que podemos prever os problemas, transmitir conselhos úteis à vida pessoal e profissional". No final do laboratório realiza-se um produto que é o instant report que permite prever e enfrentar os conflitos, pois quando verbalizado, quando se torna um papel escrito aparecem com mais evidência. Além disso a possibilidade de administrar de forma colegial o método permite a superação das crises através do exercício do direito de cidadania e portanto da participação. Trata-se de um método que desestrutura as hierarquias e tira a armadura que existe nas pessoas.

O contexto migratório de Camposampierese: presenças, caracterização e políticas públicas

Nos últimos dez anos (2002-2012) a população residente nos onze municípios de Camposampierese⁴⁹⁶ passou de cerca de 85 mil para quase 100 mil habitantes, um aumento de cerca de 15 mil pessoas, o que equivale a um incremento de cerca de 18% da população. Neste mesmo período o número de estrangeiros/as residentes passou de pouco mais de 3,4 mil para cerca de 12,4 mil, um incremento de cerca de 9 mil pessoas. Se considerarmos que os/as estrangeiros/as residentes em 2002 correspondiam a 4% da população, e em 2012 atingiam os 12,5%, podemos facilmente perceber como o recente incremento demográfico de Camposampierese é, em boa medida, resultado do fenómeno da imigração. Observo ainda que, a percentagem de imigrantes na população total é superior não apenas à da

⁴⁹⁶ São estes Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Trebaseleghe, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero. Dados do Ufficio di Staff Federazione dei Comuni del Camposampierese - A.S.I.-srl. Agradeço ao Dr. Stefano Franco pela atualização constante das informações.

província de Pádua (9,7%) e do Véneto (10%), mas também à das regiões italianas onde a proporção de estrangeiros/as é mais consistente. Especificamente, observa-se que nalguns municípios a incidência é ainda maior: Camposampiero (16,9%), Loreggia (16%), San Giorgio delle Pertiche (14,3%).⁴⁹⁷ As três comunidades estrangeiras maioritariamente presentes em Camposampierese são a romena (43%), a marroquina (11%) e a albanesa (10%).

No território de Camposampierese os/as imigrantes entraram facilmente no mercado de trabalho, tanto como trabalhadores/as dependentes, como no papel de empresários/as. Os setores com maior participação de trabalhadores/as imigrantes são o da agricultura, da indústria, da construção civil e do trabalho doméstico. Segundo informações do *Centri per l'Impiego* (Centros de Empregos) (Cecchini, 2011) é nestes centros, de facto, que os/as imigrantes entram em contacto com as ofertas de trabalho local. Os dados revelam a baixa perspectiva de mobilidade social para os/as trabalhadores/as estrangeiros/as pois, frequentemente, a sua carreira profissional é fragmentada. Isto é confirmado pelos dados sobre a tipologia de contrato mais frequente entre imigrantes: em Camposampierese as contratações de estrangeiros/as por tempo indeterminado corresponderam a 22%, enquanto as por tempo determinado ascendem a 57%, outras formas de contratos de trabalho correspondem a 16% e o estágio remunerado a 5%. Além dos/as trabalhadores/as por conta de outrem, em Camposampierese estão presentes 747 empresários/as imigrantes e 52,8% destes/as concentra-se nos municípios de Camposampiero, Campodarsego, Piombino Dese e Trebaseleghe. Nos municípios em foco, a sua presença não é uniforme e varia tanto no que diz respeito às principais nacionalidades, como no que concerne aos números absolutos. Considerando os municípios de Camposampierese, e analisando o país de nascimento da maioria dos/as empresários/as imigrantes, é possível identificar uma distribuição territorial própria das duas principais nacionalidades presentes: a chinesa, nos municípios situados na região Este/Nordeste, e a romena, nos três municípios de Oeste.

Esta presença, como veremos melhor na narração de algumas entrevistas, coincidiu com a afirmação de movimentos políticos hostis aos/às imigrantes (e, em alguns casos, abertamente xenófobos) o que deu lugar a conflitos territoriais, de que é bom exemplo o

⁴⁹⁷ Entre 2006 e 2007 houve um forte aumento da população estrangeira residente, o que se deve sobretudo ao aumento da presença de cidadãos/ãs romenos/as que, com a entrada da Roménia na União Europeia, puderam facilmente regularizar-se.

que aconteceu no final de 2009 em Camposampiero.⁴⁹⁸ Na altura em que a crise económica no município se intensificou, o município deliberou a favor da criação de um edital público⁴⁹⁹ que disponibilizava um fundo de 500 mil euros a ser distribuído por famílias carenciadas. No entanto, os requisitos para aceder ao edital previam a residência permanente no município de Camposampiero por pelo menos 10 anos consecutivos, o que excluía a grande parte dos imigrantes chegados após 2002.

Em termos de políticas públicas para a imigração, não há muito neste território para além das políticas sociais, que no entanto não são realizadas nem pela IPA e nem pelas Câmaras, mas, como adiantei no capítulo nove, com fundos regionais através da Azienda Sanitaria Locale (ASL), do Serviço Distrital de Saúde (*Unità Locale Socio-Sanitaria*) e da Província (sobretudo na área da formação profissional). No caso da IPA de Camposampierese, todos os onze municípios fazem parte da ASL da Alta Padovana (ASL-15) que produziu um *Piano di Zona* (2011-2015) com numerosas medidas de política sociomigratória, a saber: potenciamento do *Servizio di Mediazione Linguistica e Culturale* em todos os âmbitos socio-sanitários geridos diretamente pela ASL-15; consolidação da parceria interinstitucional entre ASL e sistema escolar com o objetivo final de inclusão social de mulheres e menores estrangeiras/os; potenciar as atividades de inclusão e coesão social com a valorização da rede de associações de migrantes; promover estratégias e intervenções inovadoras, objetivas e setorizadas para as áreas materno-infantil e familiar.⁵⁰⁰

As poucas políticas promovidas pelas Câmaras pertencentes à IPA foram ilustradas numa entrevista realizada com um dirigente da IPA [Entrevista 2]: *a publicação de um livrinho em romeno que contém as informações úteis para uso dos serviços sociais oferecidos pelas Câmaras. [...] Um projeto, especialmente, chamado "Camposampierese sicuro" promoveu a realização de reuniões específicas com representantes das comunidades dos países da Europa do Leste, sobre o tema da segurança nas estradas.*^[501]

⁴⁹⁸ Informações recolhidas ao longo da entrevista com uma técnica da IPA (Entrevista 3).

⁴⁹⁹ Bando pubblico per l'assegnazione di un contributo straordinario destinato alle persone che si trovano in situazioni lavorative di disagio (cassa integrazione-mobilità) o che hanno perso il lavoro, ad esclusione del licenziamento per giusta causa.

⁵⁰⁰ Falar-se-á do Piano di Zona ao longo do focus group que será apresentado na seção final do capítulo.

⁵⁰¹ Tais atividades fazem parte de um conjunto mais amplo de projetos bilaterais de cooperação judicial entre Itália e Roménia (projetos Inteljust e Inspire) promovidas pela Universidade de Pádua. Concretamente, os projetos preveem a redação e difusão de alguns guias em língua italiana e romena nos quais os/as cidadão/ãs

[...] Um guiché para os estrangeiros de Camposampiero em parceria com a Questura de Pádua [onde] se oferece serviços como a emissão de documentos, etc.^{502]}. Além disso, no âmbito empresarial, o *Sportello Unico Attività Produttive* (SUAP), um ponto de referência das empresas no território para resolver as questões de caráter burocrático, adotou guias bilíngues italiano-romeno e italiano-chinês com informações gerais sobre as normas italianas mais pertinentes para as empresas, úteis sobretudo para os/as empresários/as estrangeiros/as. Quanto às políticas para a educação, estas são realizadas pelas escolas do território que estabelecem parcerias entre si (Rete Mosaico), com a ASL 15 e com cooperativas privadas para a mediação e a formação intercultural.⁵⁰³ Paralelamente, no que diz respeito à condição habitacional, na zona de Camposampierese, a notável capacidade de atração demográfica dos onze municípios tem sido sustentada por uma rede de assistência social aos/às imigrantes com problemas de habitação, administrada diretamente por cooperativas privadas sociais, que não possuem relações diretas com a União. Existem, no entanto, pontos de contacto com as administrações municipais que assinam convénios para administrar serviços sociais de prestação obrigatória. Uma dessas cooperativas é a *Nuovo Villaggio* que opera em toda a província de Pádua e oferece soluções de habitação, administrando e mantendo residências próprias, oferecendo percursos de proteção social, serviços às famílias e à infância, mediação linguística e cultural, animação territorial e formação. Em Camposampierese a *Nuovo Villaggio* administra um balcão com funções de orientação para o emprego e procura de habitação e administra também 60 residências, que

estrangeiros/as podem encontrar contactos úteis para as primeiras necessidades no momento da chegada a Itália.

⁵⁰² Todavia, assinala o dirigente, o guiché não pode ser considerado um instrumento de “integração” porque é um instrumento extraordinário, é um instrumento que pode substituir aqueles que já existem apenas numa situação de emergência. Alguns autarcas perguntam-se por que razão se deveria criar uma representação específica para os imigrantes quando o mercado, o Estado e o terceiro setor já são dimensões que estão representadas na mesa de concertação das IPA [TC] [...].

⁵⁰³ Como aconteceu com a união entre as autarquias, também entre as escolas se realizaram formas de cooperação, inicialmente com o único objetivo de obter maiores recursos, mas posteriormente com a consciência de que este tipo de iniciativa melhoraria a oferta educativa e racionalizaria os recursos humanos e materiais com resultados positivos no tema da “integração” e da intercultural. Nas escolas do território realizaram-se alguns projetos interculturais, como os promovidos pela Rede “Mosaico”, um projeto dos primeiros anos 2000 dinamizado pelas instituições e pelas escolas de Camposampierese com o objetivo de receber e favorecer a “integração” de estudantes imigrantes, e de promover a difusão intercultural. Para entender o tipo de atividades desenvolvidas, listo algumas: entre 2008 e 2009 realizaram-se encontros de coordenação mensal de professores/as; foi proposta formação com uma abordagem assente no contacto com a música africana; realizou-se um seminário de língua e cultura romena e indiana com a cooperativa Horizonte; organizou-se um encontro com professores/as romenos/as; desenvolvem-se atividades de narração de histórias interculturais, realização de conferências sobre temas multiculturais, etc.

hospedam cerca de 180 pessoas. 80% das pessoas que se dirigem à cooperativa para procurar habitação são estrangeiras. Destas, 75% são africanas, sendo os restantes 25% constituídos sobretudo por romenos/as e moldavos/as. Nos casos em que os/as requerentes não possuem os requisitos para aceder à habitação social convencionada, a cooperativa desenvolve um papel de mediação no mercado, operando diretamente com os/as proprietários/as e com as agências imobiliárias.

Perfil da Intesa Programmatica d'Area (IPA)

Com base nos princípios da subsidiariedade introduzidos nos anos 1990 em Itália, os organismos locais passaram a ser considerados responsáveis pelo fornecimento dos serviços sociais locais (Zara, 2007).⁵⁰⁴ Neste sentido, a forma institucional da “União de Municípios” assumiu a possibilidade de produzir regulamentos.⁵⁰⁵ Assim, o estatuto da União passou a individualizar tanto as funções desenvolvidas por ela própria quanto o elenco das competências atribuídas de forma imediata à estrutura de poder local, eventualmente integrada por um elenco de funções transferidas, de forma facultativa, num momento posterior. Intervenções sucessivas do/a legislador/a⁵⁰⁶ permitiram que "as Uniões de Municípios fossem reconhecidas como poder local constituído por dois ou mais Municípios, geralmente vizinhos, com o objetivo de exercer de forma conjunta uma pluralidade de funções".⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ Além disso, com o decreto legislativo número 112/98, a legislação reconheceu às entidades locais uma ampla possibilidade de "autónoma individualização do sujeito, das formas e das metodologias com as quais realizar modalidades de administração associada supraconcelhia". A alteração legislativa é particularmente importante por transformar em objetivo primário a extensão do recurso às formas associativas e de cooperação entre municípios. Ainda mais importante para este fim é, no entanto, a lei 256/99 que confere à União dos Municípios o estatuto de "poder local".

⁵⁰⁵ Para: a) regulamentar a própria organização; b) o desenvolvimento das funções próprias; c) as relações também financeiras com os municípios; e, outros assuntos em geral. Com a lei 256/99 a União de municípios passa de uma situação intermediária e temporária a instrumento "para exercer de maneira conjunta uma pluralidade de funções de competência municipal" (ex artigos 26,1), para além de se tornar terreno de experimentação de um modelo de integração institucional e organizacional que poderá vir a tornar-se permanente. A lei 265/99 disciplina também os órgãos que irão constituir a União de Municípios, definindo a composição dos/as seus/suas membros.

⁵⁰⁶ Como o *Testo unico degli enti locali* previsto no Decreto Legislativo 267/00. O artigo 32º do Decreto Legislativo de 18 de Agosto de 2000, nº 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL), publicado na Gazzetta Ufficiale de 28 de Setembro de 2000, nº 227, que constitui a União dos Municípios como poder local.

⁵⁰⁷ Artigo 32º.

Neste cenário, a União dos Municípios de Camposampierese nasceu formalmente na primavera de 2001 quando as Assembleias Municipais de Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle e San Giorgio delle Pertiche deliberaram a sua constituição e aprovaram o seu estatuto. Posteriormente, entre novembro de 2002 e janeiro de 2003, os Municípios de Loreggia e Villa del Conte e Villanova di Camposampiero deliberaram a adesão à União, seguidos finalmente pelo Município de Campodarsego. Paralelamente nasceu a União dos Municípios da Alta Padovana, que se constituiu em Novembro de 2000 tornando-se operativa em Julho de 2001. Os municípios que a compunham eram Trebaseleghe, Piombino Dese e Massanzago (26.300 habitantes e 2.350 empresas, uma empresa para cada 11 habitantes). A fusão destas duas Uniões levou à constituição da *Federazione dei Comuni del Camposampierese*, administrada por um/a Presidente, uma Junta, que representa o poder executivo e é composta por todos/as os/as Presidentes de Câmara que aderem à União, e por um Conselho de referência e controle, composto por um/a Presidente e por três membros de cada Assembleia Municipal dos onze municípios envolvidos. Os serviços transferidos, isto é, aqueles que antes eram prerrogativas das administrações municipais e que agora são administrados pela nova União, foram: policiamento local, proteção civil, atividades produtivas, defesa cível, registo de imóveis.⁵⁰⁸

Neste percurso, com o objetivo de aprofundar a capacidade de inovação territorial, em 2006 realizou-se o projeto "*Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese*". A ideia base da *Alleanza* (plano 2008-2012) foi a de criar e constituir uma "*Intesa Programmatica d'Area*" (IPA), com o objetivo de, perante as grandes modificações globais que ocorrem, intervir na forma de produzir, de gerar receita e administrar o património, na mobilidade e na relação com os/as cidadão/ãs e as instituições.⁵⁰⁹ A este contexto soma-se o fato de os recursos financeiros transferidos do estado para os municípios serem cada vez mais

⁵⁰⁸ Além disso a União dos Municípios de Camposampierese administra, de acordo com um protocolo baseado no artigo 30º do decreto legislativo 267/00, um balcão único de serviços para a gestão dos recursos humanos das 17 entidades e no controle de gestão de 14 entidades.

⁵⁰⁹ Para além do já descrito acima em termos de quadro legislativo nacional, a IPA baseia-se num conjunto de normas regionais (protocolo de entendimento entre promotores IPA), como a lei regional do Véneto de 29 Novembro de 2001 n° 35 *Nuove norme sulla programmazione*, que institui as modalidades e os instrumentos de programação regional, particularmente o *Programma Regionale di Sviluppo*, os *Piani Regionali di Settore*, o *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria*, o *Piano di Attuazione e Spesa* e os *Bilanci Pluriennali e Annuali*. O artigo 4º desta lei regional estabelece, para todos os instrumentos de programação territorial da região, os princípios da concertação com o poder local e com as partes económicas e sociais.

escassos e de, portanto, a sociedade estar a reorganizar-se em redes estruturadas por nós e fluxos. O objetivo geral a que a IPA se propõe é alcançar um crescimento sustentável na área de Camposampierese através do aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e o aumento do BEST (Benessere Equo Sostenibile Territoriale).⁵¹⁰ Sendo assim, os municípios decidiram em 2005⁵¹¹ ativar a IPA como um projeto de desenvolvimento sustentável partilhado, expressão da identidade, dos recursos e do *know-how* específico do território. Para esta finalidade, instituiu-se “uma sede de concertação permanente própria, denominada *Tavolo di concertazione* [mesa de coordenação-TC] [...] da qual participam os/as representantes legais ou delegados/as dos municípios individuais e das respetivas Uniões da província de Pádua, os/as representantes económicos e sociais, e outras entidades públicas e associações representativas dos interesses coletivos, sediadas no território de Camposampierese”.⁵¹²

As atividades da IPA compreendem a constituição e regulamentação da parceria local, representativa dos parceiros dos vários ambientes institucionais e socioeconómicos do território; a definição da área geográfica de intervenção segundo os critérios de homogeneidade baseados nas características geomorfológicas, históricas e socioeconómicas; a realização de um diagnóstico territorial da área de intervenção, que compreenda tanto a análise dos pontos fortes e fracos, quanto o exame da programação local, provincial, regional, nacional e comunitária; a análise das necessidades das áreas de intervenção, de localização dos objetivos de desenvolvimento "partilhados" ao nível local, das linhas de intervenção, além das ações multissetoriais necessárias para resolver os problemas fundamentais da região e alcançar novos objetivos, entre outras. A governação da parceria, tal como prevista no regulamento, é delegada num/a dos/as Presidentes da Câmara que fazem parte da Federação de Municípios, que se torna presidente da TC e desenvolve funções de coordenador/a e eventual promotor/a das iniciativas. No entanto, todo o processo é partilhado, a iniciativa pode ser de qualquer um/a dos/as membros da TC. De acordo com o regulamento, a Federação é a entidade líder, que apoia o processo de

⁵¹⁰ O BEST è um indicador de desenvolvimento local planeado, aplicado, medido e avaliado pela IPA, em colaboração com o ISTAT.

⁵¹¹ Reunião de 19 de Abril de 2005, realizada no Município de Piombino Dese.

⁵¹² Por este estatuto, a União dos Municípios de Camposampierese é escolhida para ser a entidade responsável da IPA com funções de garantir, entre outras, o correto e eficaz funcionamento da parceria institucional e económico-social local, a representação unitária da TC e dos interesses das entidades promotoras da IPA, também nas sedes de concertação instituídas ao nível regional e nacional.

decisão e fornece recursos instrumentais e de secretaria.⁵¹³ Segundo o mesmo, a TC tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável da área de Camposampierese, nas suas três dimensões - económica, social e ambiental - e no quadro da programação comunitária, nacional e regional, através do método de concertação e colaboração entre entidades locais, sujeitos económicos e sociais e outros sujeitos públicos e privados, particularmente através da elaboração de uma IPA.

O Plano estratégico 2008-2012 estruturou-se em seis eixos temáticos: inovação e economia do conhecimento, capital humano, acessibilidade, qualidade da vida, qualidade do ambiente natural, dinamismo e coesão social. Segundo o plano, a articulação da estratégia nessas seis áreas temáticas prioritárias, às quais o objetivo de sustentabilidade ambiental é transversal (além de ser objetivo específico de um eixo específico) tem como fim concentrar as intervenções sobre as áreas suscetíveis de um impacto mais relevante sobre a produtividade total dos fatores e, por conseguinte, sobre o crescimento económico da região. Foi também introduzido um eixo temático para as infraestruturas. Os projetos previstos são numerosos. No entanto, os únicos que possuem uma vertente social limitam-se ao Eixo nº. 6 “*Dinamismo, coesione sociale e sicurezza*” que prevê as ações 6.A. *Solidarietà e inclusione sociale*, 6.A.1. *Strutture residenziali domotiche e di teleconforto*, 6.B. *Miglioramento delle capacità locali di governance*, 6.B.1. *Server farm territoriale e realizzazione di un archivio unico generale territoriale del Camposampierese*, 6.B.2. *Costituzione del Club Territoriale di Promozione Turistica del Camposampierese*.

Visões da migração internacional em Camposampierese

Nesta seção, reporto excertos das entrevistas realizadas com os atores e as atrizes locais em Camposampierese. O guião utilizado foi o mesmo adotado nos outros casos. Assim, as respostas fornecidas podem ser reagrupadas de acordo com os mesmos temas

⁵¹³ Atualmente, o Tavolo di Concertazione é composto, para além dos Concelhos da Unione dei Comuni, pela Provincia di Padova, Unindustria, Cia-Confederazione Italiana Agricoltori, Coldiretti, Cna-Confederazione Nazionale Artigianato, Upa, Ascom, Confesercenti, Cisl-Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori, Cgil, Uil-Unione Italiana Del Lavoro, A.A.T.O Brenta, Seta Spa, Consorzio Sinistra Medio Brenta.

abordados nos capítulos anteriores, sendo que nesta secção, o estudo de caso se refere à não-participação dos/as migrantes na *Intesa Programmatica d'Area*.⁵¹⁴

As informações recolhidas logo evidenciaram o alto grau de consciencialização política dos/as atores/atrizes locais, que permitiu recolher bastante informação acerca do contexto migratório local. No entanto, paradoxalmente, a esta preparação política corresponde a limitada atuação das associações de migrantes presentes no território. Quanto ao estudo de caso planeado, a “participação dos/as migrantes nos trabalhos da IPA”, este acabou por se tornar um estudo sobre a “não-participação”. Esta ausência de participação resulta do facto de os/as migrantes não estarem incluídos/as na *Tavolo di Concertazione* da *Intesa*, apesar de eles/as próprios/as terem proposto a sua participação, enquanto atores/atrizes locais. Portanto, após reportar a visão da IPA pelos/as entrevistados/as, junto informações sobre este “caso” que gira em torno da tensão entre emergências de formas de inovação institucional e, nelas, ausência de representação/participação das migrantes.

O contexto migratório Camposampierese visto pelos/as entrevistados/as

Os temas mais citados pelos/as entrevistados/as foram os conflitos, a segurança, a crise económica, a habitação. As primeiras informações recolhi junto de uma técnica italiana que trabalhava na IPA: [técnica da IPA - Entrevista 3] *existiam algumas tensões [em 2009] com o vereador responsável pelo pelouro da segurança. Acusado de racismo. ... Com manifestações e tudo mais. Houve uma certa altura que a polícia local fazia visitas a algumas habitações onde residiam os estrangeiros para verificar se o número de residentes correspondia, se havia clandestinos, ou não. Essas visitas eram feita de manhã cedo, por volta das 7h30. Depois [...] em 2009, o vereador da segurança, que é um ex-carabiniere, próximo da AN [sigla do partido de extrema direita da altura: Alleanza Nazionale], começou a conceder entrevistas na imprensa dizendo que era necessário dar mais segurança, que os clandestinos nos traziam criminalidade e que teria entrado nesta luta pessoalmente. E assim ele mesmo começou a ir, com a polícia local, às casas das pessoas. Chegava às 6h30/7h00 a casa dos cidadãos estrangeiros, uma ação com um forte valor simbólico, muito forte. Até que, obviamente, o cidadão que conhece os seus próprios*

⁵¹⁴ Como explicito no capítulo metodológico acerca da circularidade do método de codificação das entrevistas, o conteúdo dos parágrafos é aqui organizado de acordo com as circunstâncias encontradas no terreno.

direitos sabe que pode recusar a um polícia ou a um vereador o acesso à própria casa se estes não tiverem uma ordem judicial para fazer isto. Porém, se uma pessoa não sabe quais são os próprios direitos, vê uma farda ou um vereador e deixa-os entrar. Tudo bem. Eu faria isto. [...] Até que, a certa altura, deram de caras com o presidente da JAPOO, que é uma associação senegalesa muito importante... não sabiam. Ficaram a saber depois. E o presidente, para além de os ter denunciado na imprensa, apresentou também uma queixa oficial com advogado e tudo mais [por] abuso de poder. Isto aconteceu em 2009. Logo depois houve uma manifestação. Foi no mesmo período em que a Câmara queria dar dinheiro às famílias que terão feito pedidos de ajuda (o problema é que era necessário ter como requisito dez anos de cidadania). Então houve uma briga entre sindicatos: o sindicato CGIL não quis assinar, já a CISL⁵¹⁵ sim. Quando aconteceu isto, os rapazes da JAPOO, foram até ao sindicato para chamá-los para participar nas manifestações. Contudo, muitos tendo medo de ser manipulados, não compareceram massivamente na manifestação contra o racismo em Camposampiero, promovida pela própria JAPOO.

Procurei depois um/a representante da associação senegalesa que protagonizou a manifestação: [membro de ONG – Entrevista 6] *em 2009? Lembro-me, quando tomou posse esta nova administração, eles lançaram uma mensagem que se devia controlar casas dos imigrantes, se existiam clandestinos [...] organizamos com a CGIL uma manifestação onde era a Praça Castello, em frente à Câmara, em 2009, porque foram a casa dos imigrantes, que há muitíssimos anos que estão aqui, foram lá para controlar, o que nunca tínhamos visto, por isso tivemos algumas polémicas, depois com a CGIL organizámos esta manifestação, porém desde então parece-me que tudo ... não tivemos mais nenhum problema, acalmou-se entretanto agora por um tempo.* Perguntei também a um outro protagonista dos factos, um membro da Cooperativa Nuovo Villaggio que havia sido envolvido na questão porque um imigrante irregular fora encontrado nestas rondas numa das casas da cooperativa: [membro de cooperativa - Entrevista 9] *Zanon Domenico? [o então presidente da câmara na altura dos fatos] Falei com ele duas vezes, uma denunciou-me, apresentou queixa contra mim e eu evitei conhece-lo melhor. Denunciou-me por atividade abusiva de hospedagem e por favorecer a imigração clandestina, porque, segundo ele, na casa [administrada pela cooperativa] em Santa Giustina in Colle eu hospedava imigrantes clandestinos ... ele devia mostrar que defendia as “raízes venetas”*

⁵¹⁵ Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori

... obviamente chegaram os Carabinieri, encontrando imigrantes clandestinos. [...] se eu dei a casa em Santa Giustina a famílias de estrangeiros, se estes à noite hospedam algumas pessoas, eu posso fazer alguma coisa? Eu não sou um polícia, primeiro. Segundo, não tenho obrigação de saber o que eles fazem na casa deles, porque a casa é deles, não é uma hospedaria de imigrantes: é um apartamento que eles alugam, e respondem por ele; entretanto a má fé dessas personagens que usam essas coisas para mostrar: "tás a ver que eles favorecem os clandestinos?". Fui ouvir também o sindicato: [sindicalista - Entrevista 13] Depois não te digo dos problemas judiciais contra o Presidente da Câmara de Cittadella, ou em Santa Giustina in Colle onde faziam regulamentos municipais para as "badanti" [...]. Agora ficaram um pouco mais calmos, mas, em suma, poderiam voltar a essas formas ... pena, acabo de deitar fora um panfleto do Bitonci [o Presidente da Câmara de Cittadella] ... sobre a proposta de Lei feita na campanha eleitoral que previa mais demora e a perda da cidadania original por parte dos cidadãos imigrantes, caso se tornassem italianos. Ou seja, não há aquisição da cidadania italiana da forma mais rápida de maneira que os miúdos que nascem em Itália tenham a cidadania. Não, o contrário: "queres a cidadania italiana? A lei agora vai ficar mais dura e tu vais perder a tua".

Segundo um dos/as três imigrantes que consegui entrevistar: [membro de ONG – Entrevista 7] para evitar certos problemas [conflitos entre imigrantes e não imigrantes] dever-se-ia colaborar com as associações locais. O problema que aconteceu em Camposampiero [os controles nas casas] em Trebaseleghe [município onde está sediada a associação] nunca aconteceu. Eu lembro-me que o ano passado um proprietário de casa que colocava a sua casa para alugar teve problemas com os seus inquilinos. Quando o senegalês teve problemas com o senhorio, eu fui falar com os Carabinieri antes de ir à Câmara e o Comandante disse-me: "achem, encontrem um acordo, a primeira coisa que vocês têm que fazer é tentar resolver o problema". Eu faço voluntariado porque eu gostaria que sinceramente as relações entre as comunidades estrangeiras e os nossos concidadãos fossem melhores ... Telefonava com meu dinheiro, gastava gasolina do meu dinheiro para ir aqui e ali para resolver os problemas. A última coisa aconteceu quando fui falar também, quando o proprietário foi falar com o Vereador dos Serviços Sociais, o Vereador convocou-me e pediu-me o parecer ... eu disse o que pensava. Só para veres, o senhorio tentou dar-me dinheiro, corromper-me. ... Eu disse àquele senhor, do qual não

quero dizer o nome, eu disse: "olha que a próxima vez apresento queixa, porque eu não sou um objeto que tu podes comprar" e finalmente respondeu-me: "não, não, não, os 2.000 euros eu não te dou a ti, dou à associação". Eu respondi que a associação não necessita daquele dinheiro [...] E no fim conseguimos fazer alguma coisa, mesmo se não for uma coisa muito grande, pelo menos evitamos certos problemas. Eu mandei-o para a justiça e estamos ainda dentro do processo. Portanto eu diria que existem problemas entre imigrantes e cidadãos, em suma. Mas aqui em Trebaseleghe não me parece.

Um quadro geral da situação é desenhado, sob a perspetiva institucional, por um dirigente da IPA: [dirigente da IPA – Entrevista 2] *quando a tensão era grande em relação ao estrangeiro (estrangeiro igual a medo, etc.) a posição do empresário era dizer: "calma pessoal, nós aqui não queremos tensões, para nós são de facto recursos importantes". Temos também iniciativas que respeitam a procura de casas, tanto é que nasceu a cooperativa Nuovo Villaggio [...] uma atenção concreta, ligada também ao interesse deles por precisarem de mão de obra. [...] O tema dos estrangeiros tem ligação com algumas áreas, a do trabalho, da coesão social, portanto das relações sociais e também da segurança. Digamos que nos anos 90 houve uma evolução um pouco especial porque tivemos um crescimento enorme. Em 1993, se tu olhares bem para os dados demográficos, não existiam estrangeiros neste território e aqueles que começavam a chegar, eram acolhidos, bem tratados, havia um contexto de grande atenção sobre isto. Quando, no fim dos 90, primeiros anos 2000, se deu a crise, e foi extremamente forte e consistente, digamos que aumentou a curva da atenção também em relação à segurança. Porém, mais sobre o aspeto dos media, do que no tecido social. Porque na TC da IPA, quando se falava de estrangeiros, os empresários sempre os consideraram com grande atenção pelo próprio tipo de empresa que temos no território, indústria transformadora, de construção civil e assim por diante. Deles veio sempre uma grande resposta. [...] Digamos que nos últimos anos diminuiu a percepção de medo e aumentou em relação aos estrangeiros também a dimensão da importância da coesão social, da integração, mesmo sabendo que agora os problemas são para todos.*

Num contexto de grande conflito, os anos da crise não ajudaram a criar um clima de convivência e de confiança entre migrantes e não migrantes, sobretudo porque a crise afetou mais dramaticamente os/as primeiros/as. Segundo um imigrante: [membro de ONG – Entrevista 7] *para mim é pior [para os migrantes]: eu trabalho numa empresa industrial*

de metalurgia onde até há dois anos atrás era também delegado sindical [...]. Então as primeiras pessoas que puseram em "mobilidade"⁵¹⁶ foram os migrantes; eu não fazia parte, porém ultimamente mandaram-me por nove meses, também um ano, eu acho. Sofri porque arrisquei perder a casa, se fosse penhorada. [...] É por isso que digo que a comunidade imigrada sofreu mais: porque não são todos os imigrantes que são qualificados, operários especializados; quase todos são manuais e os primeiros que saltam são os manuais. Para outro imigrante o principal problema da altura é o mesmo: [membro de ONG – Entrevista 8] começo pelos [problemas] económicos. Problema económico torna-se conflito entre marido e mulher: torna-se conflito para a pessoa sobre a qual cai a responsabilidade de manter a casa, digamos, as despesas da casa. Existem filhos e deveriam ser ... mas a mulher e os miúdos que culpa têm? Um estado de direito mantém isto, mas num estado de direito o estado deveria compreender que aquelas almas devem ter a sua dignidade, como as outras pessoas que estão bem na vida. [...] Há quatro meses comecei um negócio de talhante; comecei pedindo alguns empréstimo [...] Quem me vendeu a atividade foi um marroquino que tem uma cooperativa. Então todos vêm ter comigo e pedem-me trabalho, porque primeiro era a cooperativa e talho. Com dignidade. Mas vieram também italianos a dizer: "eu quero viver pelo menos até ao fim do ano com a minha dignidade, com dinheiro para gastar com a minha família". [...] Essas são coisas terríveis. O terceiro imigrante entrevistado confirma: [membro de ONG – Entrevista 6] o imigrante é sempre mais fraco, porque pelo menos os italianos têm parentes, amigos, contactos que podem ajudar em certos momentos; mas o imigrante que não tem parentes aqui, nenhum amigo me pode ajudar, sente-se a crise demais. Porque esta crise é mais para os imigrantes, muitos não trabalham, alguns não possuem nenhuma qualificação para poder trabalhar, alguém tem a sorte de continuar a trabalhar, onde trabalhavam há muitos anos no mesmo sítio, resistem ainda, mas agora quem perde o trabalho já não encontra outro, este é um momento difícil para encontrar. Sim, a crise sim, sente-se mais nos imigrantes. A visão do sindicato é mais geral ainda, mas não diferente: [sindicalista – Entrevista 13] nós continuamos a trabalhar com os rapazes [imigrantes] e também enfrentámos por muito tempo o tema da residência no último ano, porque com a crise

⁵¹⁶ Trata-se de uma medida de amortização social italiana que prevê a permanência do trabalhador na condição de mobilidade, isto é, a aguardar uma nova ocupação enquanto a empresa onde trabalhava se encontra numa condição de crise ocupacional. Neste período, o trabalhador recebe uma indemnização e compromete-se a procurar um novo emprego.

económica a coisa torna-se insustentável, verdadeiramente insustentável. Hoje os despedimentos, o abandono do território, a vontade de voltar até ao país de origem sem ter nenhuma perspetiva. Conto-te por exemplo a última crise de empresas que acompanhámos: a empresa Filippi, que tinha entre os trabalhadores 70% de imigrantes, que é uma empresa metalúrgica da Alta Padovana. Lá de facto vimos de verdade ... um desastre porque de facto assim que entrou em crise começaram a desmantelá-la e muitas pessoas tiveram que voltar ao país de origem.

Do outro lado, recentemente a IPA encomendou uma pesquisa sobre empreendedorismo imigrante e os resultados foram surpreendentes: [técnica da IPA – Entrevista 3] [A pesquisa] *era importante para perceber um pouco onde estava a ir a economia local. Porque, obviamente, estudando os empresários imigrantes estudava também os italianos. Portanto em que sector se concentravam maioritariamente os empresários, ver se existia um empresariado especializado, ou de baixa qualificação, e portanto pouco competitivo. A UPA [Unione Provinciale Artigiani] disse-me que a maior parte daqueles [microempresários] eram falsos, no sentido que sobretudo no início, mas não só, o patrão solicitava ao trabalhador dependente que se registasse como empresário. Mas o que é impressionante é o crescimento em quatro anos, quando aumentaram os controles nos estaleiros de obras, e desde então verificaram-se cada vez mais práticas para a abertura de pequenas empresas, de maneira que desta forma são ultrapassadas as normas de segurança, pois o responsável deixa de ser o diretor do trabalho, o responsável é o empresário. Portanto, digamos que os microempresários são de facto trabalhadores dependentes? Sim, com menos proteção que um trabalhador normal. Portanto, paradoxalmente aquilo que eu vejo como empresário, aquele que alcançou sucesso, finalmente com dignidade de trabalho, dignidade social, etc, é menos do que o último funcionário, compreende? É paradoxal!. Além do mais ele tinha um verdadeiro preçário e dizia: “ah, sim, este crescimento deveu-se tanto ao problema da segurança como àquilo dos preçários mais baixos ... é dado pelo valor mais baixo do preçário que é cobrado pelos estrangeiros. Um italiano padrão pede 25 euros por hora, um pedreiro; um romeno, digamos, pede 11”. [...] Ele contou-me estas coisas tranquilamente, sabia também onde existiam coisas clandestinas. Ele aconselha oficialmente os próprios inscritos a fazer estas coisas!*

As experiências das atrizes e dos atores locais

As experiências das atrizes e dos atores locais são extremamente polarizadas entre imigrantes e italianos/as. Entre imigrantes as associações existem, mas de forma muito precária (das três entrevistas realizadas, duas ocorreram na casa dos dirigentes e uma numa sala paroquial emprestada). Por outro lado, os serviços para os/as imigrantes são oferecidos pelos sindicatos e pelas cooperativas, muito bem organizados/as e por vezes articulados/as com as IPSS, e compostos/as basicamente por italianos/as. No cerne desta fratura, as instituições que realizam políticas sociais dialogam com ambos os lados.

[Membro de ONG – Entrevista 6] *Eu cheguei aqui a Itália no ano de 86 [...] em Setembro de 89 vim aqui para Pádua. Sim, fui para Campodarsego para trabalhar [como] operário metalúrgico, anodização de alumínio. Depois venderam a parte onde trabalhava, a parte de metalurgia, venderam aos franceses e depois a transferiram para a China, depois colocaram-me em “mobilidade”. Depois eu trabalhei com pequenos contratos, e desde então já não tenho mais um trabalho fixo, porque, quando tu chegas a uma certa idade, sabes. Mas depois, quando estava na “mobilidade”, encontrei trabalhos com contratos temporários, agências de emprego, neste momento ainda estou em casa, atualmente estou desempregado. Ainda em 2005 pedi a cidadania, chegou-me depois em 2010, quase cinco anos depois, muito, porque as burocracias são longas, longas. Esta é a situação pessoal. Por este motivo, não trouxe ainda a minha família para aqui, eu ainda tenho a família lá [...]. No que diz respeito à nossa atividade associativa, ... a associação é a primeira associação senegalesa aqui na região do Véneto, primeiros, nascidos [...] em 91[...]. Depois, antes da edição do encontro “Festa dei Popoli”, organizámos aqui na praça aqui, em 1992, chamava-se “Festa insieme l'incontro tra i popoli”. Repetimos durante alguns anos. No ano passado criámos um projeto que se chama: "Un cammino verso l'integrazione". 2012 foi a terceira edição. É como se fosse um caminho rumo à integração [...]. Alguns fazem cursos de cozinha multiétnica, fizemos isso no ano passado em San Giorgio delle Pertiche, convidámos seis ou sete nações, cada um apresentava o seu prato típico nacional No ano passado tivemos: Senegal, Marrocos, Togo, Santo Domingo, China, Roménia também, no final sete nações diferentes. E em Trebaseleghe os rapazes fizeram uma espécie de teatro, com os imigrantes de Trebaseleghe. [...] Há o curso de cozinha, lá há o curso de danças tradicionais, ... jogos de futebol. [A associação possui] mais ou menos uma centena de inscritos, mas cobrimos mais de 300 pessoas que*

talvez não são filiadas, porque somos também interlocutores do consulado. [Vocês têm uma sede física?] Não, isto porque quando fundámos a associação fizemos uma sede legal em Resana, na província de Treviso, mas a sede operacional é aqui [numa sala da Paróquia de Camposampiero]. Em 2004, recebemos uma delegação do governo do Senegal, vieram três ministros, alguns diretores, que levámos um pouco aqui em Camposampiero, em Pádua, havia o Ministro dos Senegaleses no Exterior, o Ministro da Cooperação e vários diretores vieram aqui, a Pádua, e também a Treviso, Camposampiero. Convidámos todos os municípios, todos os presidentes da zona, convidámos. Temos boas relações com a comuna de San Giorgio delle Pertiche, somos também amigos, aquele de Resana é muito disponível. [Embora não participemos na TC, na IPA trabalhamos com alguns sujeitos que fazem parte da mesa, como a associação comercial “Confesercenti”] ... aquela de Pádua sim, conheço porque temos amigos que lá trabalham, e conheço [fulano] [...] temos dois amigos que trabalham lá, abriram um guiché, para projetos de desenvolvimento, de vários tipos. ... Quem quer fazer um projeto, apresentar um pedido, eles ajudam a fazer, trabalhar com a Confesercenti. ... A maior parte são imigrantes, sobretudo senegaleses.

[Membro de ONG – Entrevista 7] *[A ONG] antes de ser uma associação foi um grupo musical fundado por um dos meus irmãos em 1990 [...]. Eu cheguei aqui em 98, fui lá para tocar com eles, mas eu vi que se podia fazer mais integração fazendo uma associação e, portanto, em 2005 [...] o grupo juntou-se à volta de uma mesa e decidi fundar uma associação: daí até hoje eu fui sempre eleito presidente da associação. À medida que os anos passaram [a ONG] tornou-se, digamos, embaixadora de África em Camposampierese; sobretudo com a manifestação [...] "Il cuore dell'Africa nel cuore di Trebaseleghe" em parceria com a Câmara Municipal [e com o apoio de outros autarcas]. [...] Este ano temos 26 sócios. ... [...] As atividades principais da associação são atividades culturais, isto é fazemos cursos e percussão, dança, fazemos também debates sobre as integrações e também trocas culturais, intercâmbios culturais.*

[Membro de ONG – Entrevista 8] *A associação [...] é ativa desde 1997, antes de eu chegar; eu cheguei em 99, quando houve mudanças ao nível de conselho de direção. Tinha havido demissões e havia também problemas, conflitos verdadeiros dentro da associação. Entretanto, digamos que a associação inicialmente tinha um perfil, uma intenção digamos muito estreita: abrir um sítio onde os muçulmanos pudessem rezar e*

reunir tranquilos. Mas não se trata de todo de uma organização que quer mudanças no Estado, ou que se revolta contra alguém em hipótese alguma, é apenas uma intenção própria de se aproximar do Criador. [...] As pessoas que fazem parte da associação são de Marrocos ... como eu. Existem alguns poucos tunisinos, alguns argelinos, poucos senegaleses, poucos que frequentam e não são sócios que frequentam. [...] [Temos 45 inscritos, entre os quais] uma mulher que ensina às outras mulheres a religião, como recuperar algum erro que se faz no meio da oração, como se lavar corretamente antes de se fazer a oração, como fazer jejum, como se vestir de maneira correta. [...] Chegaram alguns italianos que abraçaram a fé muçulmana e que também declararam o testemunho, os dois testemunhos como início, do abraço. São uma dezena: não fazem parte da associação, podem frequentar, não é que frequentam todo o dia a associação, mas de uma certa maneira fazem parte. Alguns por motivos de casamento, sobretudo! No ano de 2012 vocês realizaram alguma iniciativa externa à associação ... alguma atividade, alguma manifestação, alguma coisa que tenha sido organizada com a Câmara e outras organizações? Nós [...] vamos sempre assistir ao discurso, às reuniões da nossa Presidente, da Presidente da IPA [...]. Encontramo-nos com muitas associações, [...] pedi um calendário de programação deste movimento que querem fazer: reunir, dar um objetivo comum. [...] Encontrámos muitas vezes [a então Presidente Silvia Fattore]⁵¹⁷ como responsável deste grupo organizado, um grupo de associações organizado em Camposampierese ... um grupo de coordenação que se reúne: o Presidente com as associações de quase todas as câmaras, aqueles que são convocados, e aceitam estar. ... Reunimos talvez dez vezes, três ou quatro vezes por ano. Havia também a coordenação [do sindicato] que participava, coordenava [...]. Existiam associações, sobretudo associações de senegaleses uma muita ativa que fez também um projeto, eu vi muito ativa aquela associação [JAPOO]. Os argumentos como os tratam também os senegaleses que são também a comunidade imigrada aqui em Itália que já se tornou por natureza italiana, portanto a tarefa é a de se integrar, de fazer com que os organismos públicos nos ajudem, ser bem integrados no âmbito. Eu sempre assisti a este tipo de reuniões, mas em termos concretos, um quer por exemplo a cidadania sem nenhum problema, um outro por exemplo quer que haja trabalho, oportunidades, e isto, para todos. Considerar o passado e o que

⁵¹⁷ O imigrante referiu-se neste caso a algumas reuniões que foram convocadas pela então Presidente da Câmara de Villanova de Camposampiero, Silvia Fattore (que depois se tornou Presidente da TC da IPA) em 2011. Dou conta destas reuniões mais adiante.

cada um contribuiu: um dizia sempre que agora a população aqui é escassa e portanto nós participamos também com as nossas crianças. Devem-nos dar uma mão para considerar este facto, isto dizia um quando eu assisti a estes discursos. As reuniões eram feitas na sede da Câmara de Villanova, uma vez em Trebaseleghe, uma vez em Campodarsego.

A organização da Cooperativa Nuovo Villaggio⁵¹⁸ é já bem diferente das anteriores: [membro de cooperativa – Entrevista 9] *A cooperativa [...] nasceu em 93 sob o estímulo da [ONG] ACLI [Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani], Popoli Insieme, Unica terra e MOVI [Movimento del Volontariato Italiano] e tinha como objetivo responder aos problemas habitacionais dos estrangeiros, ou melhor colocar à disposição estruturas, casas-apartamentos, que permitissem aos estrangeiros presentes em Pádua encontrar no seu território um alojamento de longo prazo, após a permanência nos centros de acolhimento. Estamos a falar de 93, na altura do início da imigração maciça no Vêneto, e no território de Pádua. Esta cooperativa desenvolveu uma série de atividades e hoje tornou-se capaz de administrar cerca de duzentas casas distribuídas nas províncias de Pádua, Veneza e Rovigo e também de oferecer serviços às pessoas, como administração imobiliária e outros. Principalmente dedicado às pessoas que possuem problemas de carência habitacional, mas são também pessoas com problemas de trabalho. De facto, [a cooperativa] é também uma agência credenciada pela Regione Vêneto para fornecer os requisitos para aceder às contribuições extraordinárias de desemprego. Portanto orientação, formação, entrevistas para pessoas em “mobilidade”, requalificação de pessoas em “mobilidade” com a Direção Regional do Trabalho: enviam-nos de lá, através do Centro de Formação Profissional Provincial, a lista das pessoas que foram colocadas em “mobilidade” pelas diferentes empresas do território, e nós temos a obrigação de chamá-las, fazer o balanço das competências, orientá-las de forma qualificadora, realizar também percursos formativos ad hoc ou se necessário mandar as pessoas onde esses cursos são feitos, de maneira que até ao final do período da mobilidade eles possam ser formados e utilizar essa formação dentro da empresa ou na saída da empresa, quando essa cessar a atividade. [Temos uma outra cooperativa] nascida em 98 para favorecer a inserção profissional [...], desenvolve atividades de inserção profissional em três setores principalmente: no setor ambiental com a colheita dos resíduos, no setor das montagens*

⁵¹⁸ Não reproduzo trechos de entrevistas realizadas com sindicalistas acerca das atividades sindicais para a imigração por não ter feito isto em Portugal e por se tratar de um assunto que mereceria uma atenção exclusiva, como fez Kolarova (Kolarova, Peixoto, 2009).

com laborações mecânicas e eletromecânicas, por conta de terceiros, e no setor do turismo, com gestão de estrutura de recepção hoteleira. Estruturas de recepção extra-hoteleira que possuem a característica de responder a uma necessidade habitacional urgente e emergente combinando desta maneira a resposta que oferece às pessoas. Portanto dentro deste grupo temos estruturas de tipo hoteleiro, para um período mais longo, com apartamentos partilhados ou em regime de co-housing e apartamentos de arrendamento normal. Portanto dentro do nosso microssistema criamos um percurso de acolhimento feito de diferentes etapas, que não é necessariamente um percurso que prevê que tenha que se cumprir todas as etapas, não é uma corrida por etapas. São oportunidades habitacionais diferentes para momentos diferentes da procura da pessoa em situações diferentes. Este grupo tem como principal interlocutor uma fundação [...] à qual aderem muitos sujeitos de natureza e vocação diferente: a Regione Veneto, três províncias, diversas Câmaras, empresas particulares, Câmara de Comércio, instituições religiosas, associações, cooperativas. Esta fundação dedica-se a experimentar respostas possivelmente inovadoras e eficazes no problema habitacional [...] recriar coesão social e partilha comunitária para permitir às pessoas serem recursos ativos, e portanto não simples passivos. Esta é a lógica. Isto realiza-se colocando à disposição o património da fundação, o seu património que é constituído por 80 apartamentos que a cooperativa coloca à disposição de outras cooperativas que localmente estão melhor equipadas.

Muitas vezes, os dois polos da fratura têm a possibilidade de se encontrar nas atividades realizadas por atores/atrizes institucionais, sendo neste caso os institutos de ensino básico e secundário, que da TC da IPA fazem parte: [dirigente escolar – Entrevista 11] *existem iniciativas ligadas à alfabetização certamente dos alunos imigrantes como realidade de emergência: aprender o italiano, e isso também graças à ajuda da cooperativa [...]. Através destes projetos com fundos regionais, através da ASL. Portanto há vários anos que temos a presença de mediadores culturais gratuitamente, isto é no quadro desses projetos regionais, apoiados pela ASL, que tem ela própria um projeto para os seus serviços internos sanitários e obviamente sociais, portanto mediação no interior das repartições, formação do pessoal. Uma série de projetos que inclui também o aspeto escolástico e social e portanto, para nós, o impacto é imediato em termos da mediação cultural e em termos dos projetos que por exemplo envolveram associações de imigrantes, tentando criar esta rede no território, ou então com as mulheres. Neste último caso*

fizemos algumas pesquisas para verificar a presença das mulheres nos consultórios, quais são as suas problemáticas, e portanto houve essa tentativa de ampliar a colaboração com a administração municipal, ASL, escola e associações de imigrantes que no entanto não são fortes e nem muito presentes no nosso território. E este é um constrangimento em certo aspetos, porque os interlocutores tornam-se os indivíduos, mas não grupos constituídos, é portanto mais difícil envolver determinado tipo. Os romenos, os chineses que estão presentes em grande número, com algumas conotações muito especiais. Portanto as atividades da escola são endereçadas à alfabetização dos estudantes que tivemos na sala, que para nós era a emergência mais imediata [...]. Fizemos intervenções dirigidas às mães porque pensamos que se as mães aprendem bem o italiano base e sobretudo conseguem ter informações sobre os serviços presentes no território, efetivamente deveria isto representar uma ajuda para a integração efetiva. Sempre graças aos mediadores traduzimos alguns formulários burocráticos para as Câmaras, as escolas, o serviço sanitário, em várias línguas, a fragmentação é muito forte porque temos muitas línguas mas, decidimos fazer esta tradução para o francês, inglês, espanhol, árabe, chinês, romeno, albanês, aquelas que são as mais frequentes [...]. Outra coisa importante foi o Centro Territoriale Formazione Adulti feito no ensino médio, educação permanente, que organiza cursos para a obtenção do diploma de ensino medio [...] alfabetização de adultos [...]. E portanto o facto de alcançar pelo menos um grau de instrução mínima garantia a possibilidade de conhecimento da cultura italiana e da mesma forma ter um título de estudo mínimo para aceder a algum tipo de trabalho.

Acrescento algumas informações relevantes acerca da rede de parcerias gerida pelas atrizes e atores territoriais de Camposampierese. Começo com as informações dos/as imigrantes: [membro de ONG - Entrevista 7] *Com a Câmara de Trebaseleghe temos relações estreitas, relações não digo boas, mas muito boas. Um exemplo: o Vereador do pelouro da Cultura, Desporto e Política para os Jovens, que é um pelouro único, eu acho que sempre fez grandes coisas para a imigração, do tipo, como disse antes, a sede que tivemos no ano passado era um espaço que foi reestruturado, havia muitas associações que faziam pedidos. A primeira associação à qual foi dada uma sala fomos nós. Isto, para mim significa, sinceramente, que estão a fazer políticas com a imigração. Há três meses atrás falei com o Presidente da Câmara, e com o Vereador do Desporto, Cultura e Política para os Jovens [...]. Eles queriam que todas as comunidades de imigrantes trouxessem livros*

[...] para ficarem expostos na Biblioteca Municipal, para que a comunidade que está aqui de imigrantes procure também conhecer as suas terras. [...] Com a Igreja, para dizer a verdade, não temos nenhuma relação, nunca fomos ter com eles. Temos, no entanto, relações com a Caritas que é no fundo da Igreja, não como associação, mandamos pessoas lá quando necessitam, mas não como associação. [Com a ASL?] Não, mas trabalhamos com outras associações da zona [...] Também com a "Antica Fiera dei Moussi" [uma feira agrícola] que já existe há quase mais de 800 anos, no último ano foi realizada pela Federcaccia e chamaram-nos como colaboradores, colaborámos. Com o sindicato colaborámos sempre, desde o início até hoje. [Membro de ONG – Entrevista 6] Que relações com a Igreja? [...] Quando chegámos aqui, muitos não tinham casa e ajudaram os rapazes da Caritas, amigos que tinham problemas em encontrar casas eles ajudaram a encontrar casa, também hospedaram, [...] senegaleses, mas também camaroneses, togoleses que estavam aqui. Tivemos que nos inscrever no registo regional, e eu faço parte de uma consulta regional para os imigrantes. [...] Com a CGIL, porque temos bons relacionamentos, sabes como somos poucos aqui, eu trabalhei e sempre tive uma relação com a CGIL. [...] Trabalhamos também para a integração social dos imigrantes, tanto que a Regione nos anos passados trabalhava com a Conferenza dei sindaci, e os projetos que fazíamos passam pela Conferenza dei Sindaci. E também trabalhamos com a Cooperativa GEA⁵¹⁹ [...], para projetos de integração social. [...] [Colaboramos com as Câmaras] quando por exemplo há algum problema que diz respeito à imigração, lá sim, algumas Câmaras, sim, sim, sim chamam-nos.

Agora, a dimensão das parcerias com os/as imigrantes e os/as demais atores/atrizes numa perspetiva institucional: [Político – Entrevista 12] Sobre a ASL tentámos tecnicamente uma inserção na mesa [TC], não me lembro se o fizemos com certa determinação, seriedade e compromisso. Eu recordo melhor a discussão sobre os imigrantes [...].^[520] Assim, provavelmente, é uma ideia a ser retomada. [...] Aquilo que é, eu acho, um facto absolutamente concreto é que este grupo de senegaleses hoje se fala com eles já não olham só para Trebaseleghe, que é o seu centro: olham para Camposampierese, com uma lógica, com uma maturidade que é de facto quase comovente, porque eles convidam-nos [...] vieram trazer-me o convite à Câmara, o que não foi feito

⁵¹⁹ Uma cooperativa social que tem parcerias com a ASL 15 Alta Padovana.

⁵²⁰ Trato disso numa seção específica mais à frente.

por outras associações mais radicadas no território. Digo isto para dizer que eu acho que este é um fruto de um diálogo. [...] Entretanto, empenhei-me para que o mundo da escola fosse representando [no TC], aquilo parecia-me de facto uma carência importante quando não fazia parte da mesa. Considere que das 23 mesas das IPA do Véneto, creio que nós somos ainda o único que a tem. Com certeza, o mundo da escola, da universidade, considere que eu sou uma daquelas pessoas que sempre disse isto porque espero que as outras pessoas também entendam, mas não é fácil. [Dirigente da IPA – Entrevista 2] A resposta da comunidade de imigrantes é boa, particularmente no caso dos senegaleses e dos romenos que são as realidades mais presentes. Ora se no caso dos senegaleses existe uma associação que representa os imigrantes presentes, no caso dos romenos não existem associações mas núcleos familiares. Os chineses não se veem. [...] Nós os aceitamos da mesma forma, porque achamos que há uma referência ao nível camarário que dalguma maneira faz o censo das famílias ao nível de contactos, por telefone, a entender quem são. [Dirigente ASL e membro de cooperativa – Entrevistas 4 e 5] Na realidade, eu também não acompanhei diretamente a TC da IPA. Nós temos uma relação bastante estreita com os Presidentes das Câmaras e através do instrumento executivo que é a "Conferenza dei Sindaci", [...] um pequeno executivo que reúne todos os Presidentes, e através deste instrumento reunimos os Presidentes de Camposampierese e do Cittadellese.^[521] As problemáticas, no entanto, são debatidas entre a autoridade sanitária e as Câmaras dentro deste organismo, que não prevê a participação do terceiro setor. Depois, por exemplo no distrito de Camposampierese, existe uma coordenação dos vereadores das políticas sociais onde nós como ASL em geral estamos presentes. E portanto, a IPA possui uma série de funções de natureza administrativa, pela qual a União das Câmaras administra em nome das Câmaras uma série de atividades, a polícia, o lixo etc., mas nessas coisas nós não entramos e não fazemos parte. [Dirigente escolar – Entrevista 11] A atual Rede [de institutos de ensino medio] Consilium, em conjunto também com a Rede Mosaico, partiu de um confronto entre diretores de escola da zona no âmbito da autonomia, para verificar que havia exatamente um problema de autonomia. O problema real e concreto: chegavam grupos consistentes de crianças com as suas famílias e as suas problemáticas escolares e nós tínhamos que enfrentar. A partir daí nasceu a ideia de dizer: "muito bem, em vez de cada instituto fazer o seu pedacinho sozinho, procuramos

⁵²¹ A zona que fica em redor do Município de Cittadella, ao norte da província de Pádua.

reunir" e portanto criar este suporte entre nós, para que a rede tenha como objetivo a formação de pessoal, dos docentes, mas também do pessoal de apoio, de secretaria, de acolhimento, criamos uma burocracia partilhada de maneira que cada escola não peça à sua, mas todos temos em termos de economia ganhamos, porque a lógica é também aquela, e pedimos a sinergia também com as autarquias, porque não é um problema que possamos resolver sozinhos. [...] [Temos parcerias também] com a ASL, através da qual, com um projeto regional criámos um contacto com a cooperativa [...], e através desta criaram-se outras conexões com outras realidades, com outras cooperativas, no mundo de Pádua. Portanto tivemos este tipo de ampliação da rede, aproveitámos oportunidades, ocasiões em relação a financiamentos, projetos, e outras coisas levadas a frente por colegas.

A IPA vista pelos/as entrevistados/as

A fratura da qual falava acima repercute-se na avaliação do desempenho da IPA, pois as associações de imigrantes não fazem parte da TC. Sendo assim, apenas os/as participantes da IPA podem expressar opiniões sobre a forma de governação do desenvolvimento local. Apresento nesta seção a avaliação “institucional” da IPA, incluindo a que é expressa pelos/as não migrantes que não participam na IPA, nomeadamente a ASL 15 e os/as cooperantes (que, neste caso, são representados como categoria produtiva na TC). Dedico ao tema da não participação dos/as migrantes uma secção específica.

[Dirigente da IPA – Entrevista 2] *Do ponto de vista sempre da IPA, neste caso, todas as administrações municipais foram convidadas a realizar dentro da própria Câmara iniciativas ligadas à integração.⁵²² A ideia é sempre a mesma, dizer que nos tornámos ativos e colocámos a atenção em todas as realidades que desde baixo, nas formas associativas e de maneira espontânea, nascem, deixamos espaço, valorizamo-las [...] Há uma atenção partilhada, mas nem sempre com a ideia de necessariamente colocar o selo institucional. Como dizer, nós acompanhamos com grande atenção, apoiamos, criamos espaços, mas o importante é que seja a sociedade civil que neste momento se*

⁵²² Por exemplo em Loreggia, a Câmara Municipal, todos o anos visita as mães que tiveram filhos e portanto os recém-nascidos, ou então há um prémio para estudantes e estamos a ver que nos últimos anos os homenageados são principalmente garotos estrangeiros. Em San Giorgio delle Pertiche, há a “Festa dei Popoli”. Camposampiero, há pouco tempo atrás, organizou uma noite com jantares multiétnicos.

movimente nisto. [...] Também na mesa da IPA se trabalha para a integração, para a qualidade de vida, para a cultura local, para a recolha de lixo diferenciada, para a segurança nas estradas, para a difusão da língua italiana e a compreensão das línguas estrangeiras para oferecer a todos bons serviços.

A imagem positiva do dirigente é um pouco mais problematizada na visão da técnica: [técnica da IPA – Entrevista 3] *a Câmara de Camposampiero [...] está entre as Câmaras que tem mais dificuldade em investir na integração e na mediação dos conflitos. Eles obviamente propuseram ser mediadores também dentro da Câmara em Camposampiero nos conflitos de condomínio, pois há muitos, ou também entre vizinhos. E depois estão presentes nalguns episódios de racismo especialmente em relação a marroquinos e nigerianos aos quais raramente o mercado imobiliário oferece uma habitação independentemente de qualquer coisa. E mais do que em qualquer outro sítio, os cidadãos italianos dirigem-se ao guiché para procura de emprego e reclamam "contra os estrangeiros que roubam o trabalho". [De qualquer maneira, a política migratória] para mim é feita individualmente pelas Câmaras Municipais. Pode ser que [uma] parte seja feita pela IPA. Não sei, porque isto é dividido, é deixado para ser a Câmara a tomar conta [...]. Porém aquilo que eu sei é que as atividades começam sempre pelas Câmaras, como Trebaseleghe*

Da mesma forma, a dirigente escolar mantém uma postura bastante crítica em relação à IPA: [dirigente Escolar – Entrevista 11] *Como escola começámos este ano a ter uma representação [Esta representação das escolas] desde o início é um dos elementos particulares positivos, de novidade em relação às outras TC das IPA do Veneto. [...] Na IPA há uma avaliação quase sempre final daquilo que foi realizado. [...] tenho a impressão que é uma fase pré-definida. ... Enquanto representante das escolas se há alguma atividade, algo de particular que foi proposto, é óbvio que primeiro oiço as escolas dizendo: "olhem se perguntam esta coisa, vocês o que acham, o que pensam?". A lógica é de dizer: "ouvi alguém do qual sou representante que me diz aquilo foi bem ou que naquilo temos que estar mais atentos", colocamos mais atenção neste aspecto que talvez não foi tão bem tido em consideração. Porém não creio que seja exatamente nesta forma em que tudo se reúne e depois passa a um nível superior. [...] Porém a avaliação antes foi feita numa outra sede, que seja um executivo, que seja a "Conferenza dei Sindaci" portanto aquilo também se quisermos ser sinceros até ao final, a TC não tem toda*

esta força de planeamento executivo, portanto é significativo termos estas representações, também porque as decisões de facto operacionais são assumidas noutros centros. A TC da IPA apoia, discute, mas toma conhecimento, digamos que a expressão exata é esta: "tomar conhecimento" ratificar decisões e partilhá-las. Talvez, partilhar signifique tomar conhecimento de decisões tomadas, levá-las ao conhecimento, mas não tanto o facto de discutir e poder também ter ideias diferentes de escolhas que já foram feitas em sede separada. Eu não percebi esta possibilidade de dizer: "sim, porém esta coisa eu não concordo, talvez teremos que fazer doutra forma", mas de facto, já fizeram outras coisas para chegar àquela decisão.

As cooperativas participam na TC enquanto “categorias produtivas” (a par dos/as empresários/as e dos sindicatos). Mas o representante de uma das cooperativas mais ativas no território queixa-se de nunca ter sido consultado sobre políticas habitacionais pela IPA, chegando à conclusão de que, evidentemente, esta não deve ocupar-se do assunto: [membro de cooperativa – Entrevistas 5] *obviamente nós nunca fomos chamados para trabalhar sobre a IPA. Se tivesse sido um contacto direto teríamos achado bastante estranho porque trata-se de um organismo institucional, porque a IPA não representa as cooperativas individualmente mas as suas representações. Eu não sei, li, vi por exemplo que foi discutido por uma dirigente [escolar] de Camposampiero [...] dizendo porém que há uma mesa que é da IPA e que poder-se-ia fazer algumas coisas. [...] Peço desculpa, mas se eu estou na administração de casas que na tua Câmara, entre outras coisas, são tua propriedade, tu queres considerar-me como sujeito? Queres pensar que eu possa dizer algo? Tu podes também dizer que eu sou um estúpido, mas chama-me, pá! [...] Nunca foi colocado o tema da imigração: há alguém da ASL? Quem faz parte da TC dos serviços sanitários? Tudo bem, há os Presidentes das Câmaras, e eles representam um mundo diferente, porém não vejo serviços socio sanitários. Deveríamos ter pelo menos o diretor da ASL, que deveria estar, e depois aquele que acompanha os idosos, aquele dos asilos, onde estão? [...] Estão a fazer estas contas? [...] Eu faço estas perguntas. Estas perguntas, se eu fosse uma IPA, as faria. [Mas] hoje nós administramos as nossas casas e ponto.*

Como foi dito, a ASL não participa na IPA, mas relaciona-se diretamente com todos os Presidentes de Câmaras Municipais reunidos numa mesa de coordenação de políticas socio sanitárias chamada *Conferenza dei Sindaci*. Sendo assim, a relação com a

IPA é muito pontual: [dirigente da ASL – Entrevistas 4] *Não, então, repito: como IPA não saberia localizar ... não sei se com o Departamento de prevenção existe alguma coisa, mas como [Serviço] social não, não há nada específico com a IPA. Nós trabalhamos com as Câmaras, não com a União dos Municípios. Há uma vinculação institucional, da relação entre a ASL, que é uma entidade de serviço, e a "Conferenza dei Sindaci". O resto é "tudo free". [...] Pode ser que com o Departamento de prevenção tenhamos feito alguma coisa, mas não saberia dizer, mesmo porque nós somos 2.800 na ASL, portanto uma realidade bastante grande, os âmbitos de atividade são muitos e eu interesse-me pelo "social". Não me interessa também [pelo desenvolvimento local], porque fundamentalmente a nossa situação aqui é um pouco especial, porque as Câmaras delegaram à ASL praticamente todos os serviços. Por exemplo, o assistente social que geralmente é da Câmara aqui é da ASL, porque nós temos o mandato, delegado pela Câmara. [...] Não vejo nunca uma alternativa entre ASL e IPA. Os sujeitos que trabalham neste território, confrontam-se com os níveis institucionais que os representam. Portanto para nós, poder trabalhar com um interlocutor que expressa uma palavra a 28 Câmaras é uma coisa que nos poupa muito trabalho, [...] pois é claro que o presidente da IPA é um Presidente de Câmara que, portanto, faz parte da "Conferenza". Portanto digamos que a parte política, assim, para nós, está sempre presente [...] nunca me coloquei o problema de dizer: "tenho que envolver a IPA", porque, de fato, os participantes da IPA já são diretamente envolvidos.*

O caso escolhido: a não-participação dos/as migrantes na IPA

O planeamento do estudo de caso sobre a Intesa Programmatica d'Area de Camposampierese previa, a par do caso da Amadora, a análise de uma política territorial realizada no ano de 2012. Como fiz em Portugal, para escolher a medida, apresentei e distribuí as "Grelhas para a escolha do estudo de caso" (Anexo V) aos/às membros da Tavolo di Concertazione (TC), através dos/as técnicos/as da IPA. As grelhas, como aconteceu com a RSL na Amadora, não foram preenchidas senão por duas pessoas. Diante deste segundo fracasso seguido, tive a certeza de ter adotado um instrumento inaplicável, pois supunha a existência de um grande número de políticas migratórias realizadas, o que não correspondia minimamente à realidade. Pelo contrário, à medida que aprofundava o meu conhecimento sobre a IPA, percebia que os/as migrantes não só não participavam na

TC, como não realizavam sequer atividades com a rede. Diante deste cenário, decidi, portanto, escolher esta ausência como estudo específico de caso e pedir ao/às entrevistados/as que me falassem acerca disso. Reporto, a seguir as suas opiniões.

O primeiro deles exclui de forma absoluta a participação na TC e nem sequer parece saber do que se trata: [membro de ONG – Entrevista 6] *não, isto não, IPA? Não participamos nestes encontros. Sei que existe, porém nunca fui a estes encontros. A Câmara, no entanto, de Camposampiero, por exemplo chama-nos, quando há "Mano amica" eu acho que tu sabes, todas as festas que organizam para famílias lá, chamam-nos, eu participo sobretudo com a praça para brincar, que fazem todos os anos. Conhecemos, colaboramos, porque a Câmara de Camposampiero organiza todos os anos uma praça para brincar, todos os miúdos se reúnem para brincar, cada um faz algo para os miúdos, imigrantes fazem aquilo que podem fazer, nós fazemos as tranças nos cabelos, as nossas mulheres vão lá e fazem as tranças no cabelo, ou batemos nos tambores, fazer algo para os miúdos, para satisfazê-los, como se chama, cada grupo faz algo. Chamam-nos, mas eu IPA nunca participei nestes encontros.* O segundo entrevistado relata uma tentativa que foi feita formalmente em 2011 pelas associações de imigrantes da zona, apoiadas pela CGIL, de propor a entrada destas na TC: [membro de ONG – Entrevista 7] *Encontrámo-nos com todas as associações de imigrantes da zona e estava [o sindicalista] com quem fomos falar, no fundo para encontrar possibilidades, em 2009-2010. E a partir dali tivemos mais duas reuniões [...] havíamos pedido a todos os imigrantes, com apoio [do sindicato] [...] "Mas quando é que teremos um representante na TC"? E ela [a então Presidente da Câmara de Villanova de Camposampiero, Silvia Fattore] respondeu-me: "tenta refletir um pouco: não penses como um imigrante, pensa como um cidadão, pensa como um trabalhador. Estás representado? Estão representados? [O sindicato] está, porque representa todos os trabalhadores, os nossos Presidentes das Câmaras estão, isto significa que vocês estão representados". E a partir daí, pensei: "Ok, para mim 'tá bom, não há problemas. Desde que os outros estejam de acordo, também estou de acordo."* [E todos os membros, aqueles que haviam participado da reunião das associações de imigrantes de Camposampierese, estiveram de acordo?] *Sim, estiveram de acordo por ser representados. E havia nigerianos, marroquinos, que são associações de cultura islâmica de Borgoricco, estava Costa do Marfim, estava JAPOO, TAM TAM.* [E tu estás convencido desta ideia de não representação dos migrantes na TC?] *Não é que eu esteja convencido,*

mas como represento um grupo, quando tu pedes uma coisa é sempre melhor ir em massa, em grupo. Eu proponho sempre aquilo que eu quero, [...] porém a única coisa ... não é que eu esteja convencido, digo ainda, porém se a escolha não está, então é necessário se contentar daquilo que se pode ter, não sei se tu entendes. Para mim fazer conhecer melhor seria melhor que ter um representante lá dentro; porque existem algumas Câmaras onde existem sempre, não digo brigas, mas problemas entre comunidade imigrantes e autoridade municipal da zona. Felizmente em Trebaseleghe nunca aconteceu ainda nada, por aquilo que eu sei, creio que para evitar coisas deste tipo seria melhor ter um representante na IPA, não sei se tu entendes. ... Porém, se não há, não me impede de ir em frente com o meu trabalho.

A narração do sindicato a este respeito é clara: [sindicalista – Entrevista 13] *nós tentámos, porque ali, na Alta Padovana há uma longa história de trabalho com migrantes que existe há quase 20 anos, que depois viu nascer diversas associações que trabalham também com a “Festa dos Povos” em San Giorgio delle Pertiche. [...] Tendo em conta que é uma zona altamente industrializada, portanto existem muitíssimas empresas, muitíssimos rapazes inscritos nossos, principalmente homens, e portanto temos trabalhado em conjunto para poder tentar fazer uma coordenação. Depois a ideia política básica era aquela que perante as várias formas de discriminação que também nos levaram a apresentar queixas em relação ao Vereador de Camposampiero os imigrantes pudessem entrar na TC [...] pedir à IPA que colocasse um representante para as comunidades. Não houve maneira: mesmo sendo uma IPA que funciona muito bem, este pedido não foi aceite. E demorámos dois anos, porque fizemos reuniões, tentámos este caminho, tentámos pedir às comunidades imigrantes, que são mais de 10% da população da Alta Padovana, que participassem na IPA. Poderia ser; partindo deles, nós apoiaríamos como CGIL, isto é como membros da TC e poderia ser efetivamente uma verdadeira melhoria. Porque não teria apenas uma dimensão lúdico-recreativa, como é a “Festa dos Povos” [...] que nós apoiamos todos os anos, que este ano teve a participação também dos Presidentes das Câmaras, do movimento político. Faz-se aquela festa, um momento lúdico-recreativo, mas chegou-se a colocar questões muito específicas sobre o tema da habitação, da integração, etc. Fora isto a IPA para nós tem um papel fundamental para a participação dos atores. Disseram-nos que não, disseram-nos que não, por não serem entidades que possuem valor económico de facto. Faria mais sentido que [o fizesse] a “Conferenza dei Sindaci” como já*

faz, mas os cortes orçamentais aconteceram e foram pesados nos fundos para a integração social, que deveriam depois produzir ações a realizar no território. Portanto esta coisa depois parou, mesmo se para nós era uma estratégia ganhadora porque queria dizer verdadeiramente ter uma participação dos sujeitos e obviamente eles poderiam nomear um para todos, não é? Não todos presentes, mas um para todos. [...] Mas a coisa parou. ... Eles [os Presidentes das Câmaras contrários à proposta] [...] veem o tema da imigração no social e não no tema das atividades produtivas, da economia e portanto o social, mesmo tendo a ASL adquirido todas as ações, cada Câmara seguirá a sua própria população imigrante. Nunca consideraram o tema e as políticas migratórias como uma forma de relançar o território e não como uma política estritamente ligada à marginalidade ou ao acolhimento. [Apresentámos um documento com a proposta] [...] Na realidade, o documento não propunha algo de muito específico, apenas lembrava algumas questões, por exemplo a emergência habitacional para os imigrantes que perdiam o emprego, e frente a isto colocavam-se à disposição da IPA para participar em projetos.

Agora, a visão da IPA: [político – Entrevista 12] Foi através de uma rapariga da CGIL que se ativou esta iniciativa porque depois pediam uma presença no interior da TC desta associação de imigrantes. Em suma, explicámos qual é o papel da TC da IPA, e não é que possamos entender a participação na mesa como uma "presença por partes da sociedade". Soubemos que temos este tema do terceiro setor por representar, portanto encontramos a "maneira para". No entanto, a ideia é que "estejam os vossos Presidentes de Câmara presentes", está o sindicato para representar os trabalhadores, estão as empresas para os empresários, e entre eles também há imigrantes, está o mundo da escola que é representado. Estas são as dinâmicas, [...] mas parecia-me interessante este percurso de conhecimento, de aproximação. Portanto organizámos estes encontros em que estavam presentes diversas associações [...] Nós fizemos de certeza este encontro de "quase mapeamento". [E portanto, formalmente, o pedido era para incluir uma representação na TC?] Sim uma representação, creio que eles fizeram este pedido e nós traduzimos isto respondendo: "encontramos nós". Considere que este pedido de entrar na TC foi até apresentado uma segunda vez e também explicámos que, quero dizer, se começamos que os católicos querem ter uma representação, ou outras religiões, não pode ser este um critério, no fundo. Portanto simulámos uma abordagem para dizer: "porque não trabalhamos com a cidadania ativa no lugar de?" ou "então o risco é que tu não levas

as instituições para a TC, mas levas estruturas de uma parte". Nós queríamos evitar isto.

A posição do dirigente da IPA, no entanto, fora mais “possibilista” [dirigente da IPA – Entrevista 2] *houve uma ação de um grupo de [imigrantes], que tem uma associação [...], que através da CGIL várias vezes tentou encontrar o Presidente da IPA, [...] também pediram para poder [...] estar presentes com representantes na TC. Por isso estamos a raciocinar, a discutir, porque não é exatamente uma coisa fácil, no sentido em que não é que não tenhamos que ter um representante da população estrangeira, o problema é que temos que achar a forma de este ser representante de todos. E não é assim tão fácil. Porque uma coisa é dizer que há um representante dentro das Assembleias Municipais. Esta é uma lógica institucional, e portanto uma outra história. A TC, como mesa de concertação, não podemos impor: "então têm que votar o vosso candidato". São eles que de alguma maneira devem decidir regras.*

Parcialmente diferenciada é a ideia do “mundo das escolas”: abrir à presença dos/as imigrantes somente em ocasiões específicas. [Dirigente escolar – Entrevista 13] *relativamente à representação dos imigrantes imagino, nem sei se isto foi levado à TC, ou se foi discutido antes entre os Presidentes, não tenho memória deste último ano e meio, mas compreendo a perplexidade de dizer " façamos a representação". É também verdade que é uma representação [...] de um grupo que possui características específicas... [...] Portanto ter também a voz ao nível consultivo... Às vezes seria necessário fazer mesas com geometrias variáveis. Se discutirmos certas problemáticas, falar do ausente, talvez não faça muito sentido. Se falarmos de problemáticas relativas aos migrantes, ter representantes ao menos nesta ocasião, dos migrantes, das associações dos migrantes presentes, ter representantes pelo menos em ocasiões neste território, portanto, seria a solução mais sensata.*

Mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais em Camposampierese.

Como para os restantes casos, passo a interpretar os dados do terreno: *(em itálico)* os excertos de intervenções de pessoas que participaram no *focus group* realizado sobre Camposampierese e (em fonte regular) as minhas intervenções visando articular teoria e empiria.

O *focus group* deste caso foi realizado em Maio de 2013 na Universidade de Pádua tendo por título: "L'esperienza di partecipare: effetti sull' 'integrazione' e sulla governance locale"⁵²³ e contou com a presença de oito pessoas, uma mulher e sete homens, sendo estes/as representantes de ONG, dirigentes de repartições públicas locais (uma do setor educacional outra do setor de saúde), sindicalistas e dirigentes cooperativos. Ao encontro faltou uma dirigente camarária e uma Presidente de Câmara que justificaram a ausência.⁵²⁴ Como noutros casos, a discussão foi dinamizada de acordo com o roteiro incluído no Anexo X, o mesmo utilizado para o *focus group* italiano sobre a CS. Os excertos são reportados em blocos que refletem as tensões identificadas no modelo analítico: os pares "integração"-intercultural (que teve 22 referências); representação-participação (também com 22 citações); desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e experimentação-com-os/as-migrantes (com 23 citações). Ao contrário do que aconteceu nos outros *focus* realizados, houve neste um maior equilíbrio entre os assuntos, o que interpreto como uma maior disponibilidade em discutir os três temas ("integração", participação, desenvolvimento local) de forma mais intersetorial.

Uma vez mais, iniciei a sessão com a pergunta-estímulo que, nas outras experiências, já demonstrara a sua eficácia na dinamização imediata da discussão. Pergunto-a diretamente ao representante de uma ONG, o imigrante decano entre os três presentes, membro de vários conselhos de imigração (ao nível regional e provincial). A sua resposta inicial reflete uma atitude diplomática, quase uma incerteza e até mesmo confusão que mais avante, entre declarações mais explícitas dos outros imigrantes presentes, trocará por posições claramente mais críticas:⁵²⁵ [a participação ajuda na "integração" dos imigrantes?] *ainda não é ... não é a realidade, não é o que está acontecendo agora na minha opinião. O que precisa ser feito ... porque quem tem a capacidade de fazer algo ... para dar uma responsabilidade para mim ... eu vejo isso positivo. É o que eu penso, claro,*

⁵²³ O *focus group* foi realizado e conduzido em língua italiana. Como no caso de Pádua, a tradução é do autor e foi feita com o cuidado de reproduzir, ao menos parcialmente, o registo linguístico utilizado pelos/as intervenientes.

⁵²⁴ As fichas socioprofissionais preenchidas reportaram as seguintes informações: três participantes declararam ter nascido no estrangeiro, dois declararam ter nacionalidade não italiana. Os/As nascidos/as no estrangeiro declararam ter chegado a Itália na década de 80 e no final da década de 90. Quanto às ocupações dos/as intervenientes, distribuem-se pelo setor administrativo público e privado social e pelo setor fabril (operários não qualificados). Há um desempregado. Sobre o nível de estudos, são minoritários os que declaram a conclusão do ensino superior, tendo a maioria completado apenas o ensino secundário.

⁵²⁵ Numa dimensão microssocial (como na microssociologia de Gabriel Tarde), a participação no debate despertou um sentimento mais crítico no representante.

no entanto, quem tem a capacidade de fazer alguma coisa, não só a capacidade mas também [...] boa fé... Ao seu lado, senta-se um sindicalista, também experiente, que tem estado entre os/as promotores/as da proposta de inclusão de um/a representante dos imigrantes na Mesa de Concertação da IPA (TC). Pergunto se a relação diretamente proporcional entre participação e “integração” serviu como hipótese para chegar a formalizar a proposta de alargamento da TC. A resposta é positiva pois, foram dois os objetivos da proposta: primeiro, as associações de imigrantes tornarem-se menos autorreferenciais e mais autónomas em relação aos atores políticos e administrativos que estão lá. Dirige-se aos imigrantes presentes na sala: isto permitir-vos-ia não apenas “participar de vez em quando”, mas tornar-se sujeitos que compõem o território, elementos constitutivos de uma área, o que já é diferente. Portanto, a ideia era que se as associações de imigrantes participassem na mesa, isto favoreceria os processos de “integração”? Sim, porque há toda uma história em Camposampierese, não apenas em função da IPA. [...] É um território que é mais avançado do que os outros [...] para pensar no futuro de uma forma integrada. [...]. [O segundo objetivo seria a abertura e a transformação das associações étnicas, pois] alguns problemas, penso na casa, no trabalho. [...] Não é porque um é senegalês tem um problema diferente do outro que é marroquino ou o que é romeno. Como se pode perceber, a visão do sindicalista sobre “integração” é ecológica e perpassa as dimensões sociais, políticas e territoriais, solicitando aos/às restantes participantes intervenções com uma abordagem ampla do assunto. Um dirigente de cooperativas pede aos/às presentes que considerem a progressão do enraizamento dos imigrantes no território [para] compreender o valor da integração dos estrangeiros, da sua participação, para que isso se tornem fatores de desenvolvimento do território. [...] E nós ainda estamos aqui para discutir a integração ou o valor da participação? Acho que perdemos o dinamismo: hoje deveria ter alguém de fora da história que nos diga se a participação ajuda a melhorar a integração, se este é um fator de desenvolvimento. Porque, como pessoas que de alguma forma participaram desta história, eu acho que é inevitável a resposta [...] necessariamente positiva. [...] Mas a sua reflexão vai além, pois o cooperante declara não interpretar as políticas a serem implementadas apenas com referência ao nível de participação de quem é portador de necessidade ou de sofrimento. A partir do momento em que eles são integrados e participam, há uma dimensão que vai além da nossa visão e da sua própria participação

na política local. Por outras palavras, existem necessidades de representação, de abertura e de reconhecimento das necessidades dos/as imigrantes que deveriam já ter sido reconhecidas pelas instituições.

A dirigente do setor educacional posiciona-se num mesmo nível de discussão: *decidimos abordar a questão [...] de forma sistémica na nossa área. [...] A primeira questão foi mesmo comunicar com as pessoas que vinham de realidades diferentes. Em seguida, houve a intervenção da cooperativa [...] e do sistema sanitário [...] com os mediadores linguísticos e culturais [...] porque eu acho que o problema para participar [...] era como passar determinadas informações sobre a organização da escola e auscultar certos problemas para sermos capazes de nos conhecermos uns aos outros.* Neste quadro, o percurso de “integração” correlaciona-se com a responsabilização do/a imigrante: *quando estou envolvido também sou forçado a assumir responsabilidades [...] tanto na decisão, como na realização da decisão. Então eu acho que [...] quanto mais eu participo muito mais também estou integrado, pois sinto-me parte daquela comunidade ou, de qualquer forma, sinto-me mais responsável ou corresponsável. [...] Caso contrário, as associações tornam-se apenas o amplificador de necessidades especiais e de pedidos de respostas específicas.*

Entre os/as participantes, estava presente um dirigente do Serviço Social da ASL 15 que participara na realização do *Piano di Zona*, o instrumento de política socio-sanitária que contém numerosas medidas que beneficiam a população imigrante. A este, e ao dirigente cooperativo que atua em parceria com o seu distrito sanitário, que também estava presente, perguntei se o *Piano* contemplara esta ligação entre “integração” e participação. *Não é uma meta que foi definida explicitamente [embora] é claro que o sentido do envolvimento da sociedade civil é [...] um pré-requisito. O Piano di Zona, a lei indica que deve ser realizado com a colaboração de entidades públicas e privadas, e portanto realizámos isso. No entanto, é claro que os níveis de envolvimento e o significado real em termos de participação é muito diferente para cada sujeito e em cada realidade. [...] Uma declaração desse tipo é quase tautológica, no sentido de que é claro que no momento em que eu participo asseguro maior integração.* Para o dirigente, no entanto, o problema não é participar, mas o *porquê tu participas? Eu posso participar para contribuir para o desenvolvimento local, mas também pode ser, e é isso que eu vejo mais, por ser portador de interesses, enquanto sujeito que requer atenção. E que, portanto, exige respostas. [...]*

Mesmo neste caso, quando temos uma perspectiva de interesse particular, da mesma forma, na minha opinião, se realiza a integração.

Nesta altura do debate, a ausência das representantes políticas que se opuseram a ter uma representação dos/as imigrantes na TC impediu uma dialética mais aprofundada, permanecendo a sensação de que todos concordavam com a hipótese de que bastaria aos/às imigrantes participar na vida pública para gerar maior “integração” e coesão social na zona de Camposampierese. Entretanto, como vimos acima, o território foi marcado por fortes situações de conflito que não deixaram, contudo de emergir. Quem o faz primeiro é o sindicalista: *há uma ideia na sociedade dos onze municípios de Camposampierese de que o envolvimento, a integração, é um dar e receber com equilíbrio? [...] Eu não tenho essa impressão, e digo-o explicitamente. Eu sei que existem excelentes respostas para algumas emergências, mas estas [...] não definem uma ideia de como e onde vivemos, isto é, tomar nota de que nossa sociedade [...] nos últimos 12 anos mudou profundamente. Eu não tenho essa sensação ... eu vejo intervenções específicas e até especializações que são um facto certamente importante e positivo, mas se estas não se realizam [...] dentro de uma ideia geral de sociedade, tornam-se apenas rigidez: “tu [es]tás dentro quanto atendes àquele protocolo, mas [es]tás fora quando o protocolo não o prevê”.* O dirigente sanitário, além do mais, recorda decisões políticas abertamente xenófobas, como aquelas protagonizadas por alguns Presidentes de Câmara do partido da Liga Norte, dando o exemplo de Gentilini, o autarca da cidade de Treviso, *que removeu os bancos públicos para que os imigrantes não se sentassem ou, o Bitonci de Citadella [que proibiu a abertura das] lojas de kebab.*

Diante destes conflitos, o recurso a políticas interculturais foi citado apenas duas vezes, de forma positiva e negativa. No primeiro caso, na experiência das escolas, no sentido de considerar *a questão do conhecimento intercultural [como] uma experiência enriquecedora para todos, porque com a pressão da presença das crianças, das famílias de vários grupos étnicos e origens culturais, houve uma revolução nos nossos currícula, com os professores e a colaboração das famílias a ter um conhecimento mútuo das suas tradições, das suas culturas e da nossa cultura.* Para um outro dirigente de cooperativa, há que fazer uma leitura negativa da intercultural quando esta significa *fazer a festa intercultural [que] ajuda a mudar um pensamento, mas eu não sei o quanto impacta no que são as urgências e as necessidades. O que são as tragédias das famílias que hoje*

perdem o trabalho, aqueles que têm filhos, daqueles que não estão no infantário, de quem é expulso de casa. Daqueles que têm crianças que ficam para trás na escola porque não aprenderam o italiano [...]. Quando penso nos processos de mudança e nas políticas de intervenção penso nisso. Por esta razão, segundo o interveniente, uma maior estruturação das associações de migrantes, [...] faz chegar [às Câmaras] as necessidades de mudança [...] a lista de coisas que são feitas. Portanto, a questão é como promovê-las?

A ideia de promover as associações de imigrantes para favorecer a coesão social configura-se como um dos elementos que definem até aqui a discussão sobre Camposampierese. Di-lo claramente um dos imigrantes: *para o desenvolvimento local é preciso haver coesão social. Antes do desenvolvimento [...]. Coesão social serve para os imigrantes, precisamos de um sistema para ser capaz de viver a sua cultura, talvez a sua fé, porque normalmente quem incomoda, aqueles que causam problemas são aqueles que estão perdidos, que não tem mais estrada, que perderam a sua identidade e não sabem mais o que fazer, tornam-se pervertidos e fazem qualquer coisa. Mas se tu permitir que ele faça a sua fé, a sua cultura normal, torna-se um bom cidadão normal. E um bom cidadão deve primeiro perguntar "o que me dá o meu país e o que dei eu ao meu país?" e nós consideramos a Itália como a nossa segunda pátria, nós fazemos parte dessa população, já não somos mais convidado, eu não vejo isso dessa forma: não somos mais convidados, mas eu sou parte integrante da sociedade porque é aqui onde a comunidade é feita, a segunda pátria.*

A segunda tensão, entre representação e participação ficou mais claramente definida na discussão. O debate girou, mais uma vez, em torno do papel das associações de imigrantes para a coesão, desta vez política, e a procura destas por uma maior presença na arena política. Algumas das pessoas, não migrantes, lembraram, a este respeito, a experiencia alemã onde *as associações de migrantes representaram um elemento de crescimento para todos, mas serviram também para a abertura de serviços locais [...]: suporte à educação inclusiva, [...] serviços de apoio organizados e abertos a todos. Acho que devemos realmente [...] repensar o que significa ser uma associação e, em seguida, recolher as necessidades dos cidadãos e, em seguida, lidar com as instituições.* Noutro caso, a leitura das associações de imigrantes no território configura-se, conseqüentemente, negativa: *as associações, pelo menos na experiência que tivemos, [...] sofrem de todas as limitações e todas as dificuldades [...] tornaram-se espaços de interpretação, espaços de*

negociação, espaços de liderança,. [...] Também com muita ingenuidade de nossa parte na tentativa de dizer "as associações de migrantes abrem-se" [...] Por isso, algumas leituras sobre a nossa parte ter sido simplista.

O facto de as associações de migrantes em Camposampierese serem excessivamente fechadas é um elemento de avaliação que também surgiu ao longo das entrevistas. Esta poderia ser uma outra chave de leitura da falta de acesso aos organismos de representação. Esta suposição poderia ser confirmada pelo facto de os/as imigrantes terem ficado mais silenciosos/as nesta fase do debate. São os/as nacionais que caracterizam os elementos de conflito político em torno da crise e da limitação do acesso à participação, um curto-circuito que não abrange apenas os/as imigrantes, mas também os/as italianos/as: *aplica-se não só aos imigrantes, também se aplica a qualquer cidadão. E é verdade que hoje o que está em crise é mais em geral os métodos de participação. [...] Há vazio por várias razões: porque certamente é menor a pressão da sociedade civil [...] e provavelmente porque as ferramentas que são oferecidas são áridas.* Outra pessoa observa: *a questão da participação, em geral, é muito confusa. [...] Precisamos primeiro descobrir: "participas pra que?". [...] E depois há condições para os imigrantes participarem: o conhecimento da língua, um mínimo de segurança económica e habitacional.* E mais: *eu acredito que, com as instituições [...] nem sempre estamos dispostos a aceitar a participação. Nós não temos as ferramentas: de um certo ponto de vista, é mais fácil decidir e propor. Mas aí tenho que saber se poder propor o que queríamos e, em seguida, perguntar-te o que achas, então, isto é participação se eu não posso mudar nada? Isso é um pouco o que acontece, no Piano di Zona, no PAT^[526] e noutras atividades.*

Diante desta enxurrada de críticas ao instrumento de participação senti ser necessário esclarecer a minha ideia, isto é, a da participação não apenas representativa, mas focada *na realização* das políticas para o desenvolvimento local, o que significaria contribuir concretamente para as decisões tomadas ao nível institucional (Câmaras, ASL, escolas): isso não significa ir a uma reunião, apenas para ouvir, ou participar numa feira ou assistir a uma festa, mas significa decidir em conjunto com os decisores políticos e os diversos setores técnicos-institucionais. A resposta dos/as participantes não tardou:

⁵²⁶ *Piano di Assetto Territoriale*, o principal instrumento de planeamento territorial que, em algumas experiências municipais como em Pádua e nas autarquias vizinhas, foi realizado de forma participada com os/as cidadãos/ãs.

coplanear significa que eu coloco o problema, ouço toda a gente, chegamos a uma tomada de decisão partilhada em que vemos também os custos, os benefícios e assim por diante. Mas uma coisa dessas eu honestamente nunca vi. [...] Temos que ser muito sinceros, eu às vezes sinto vergonha de falar em participação dos migrantes [...]. Gostaria de perguntar sobre a participação dos cidadãos, uma vez que é na verdade o mesmo problema de como envolver os cidadãos italianos e as famílias nas decisões dentro da escola. Para as famílias migrantes pode haver um problema na parte da comunicação linguística [...], mas o meu problema é “como participar” [...]. Por isso, eu acredito que o problema da participação dos migrantes é um pouco o problema da participação dos cidadãos. Uma última intervenção concluiu com uma pergunta muito cruel: a pergunta que vos faço a é “quantos daqueles a que podemos chamar imigrantes estão a participar nos espaços de tomada de decisão, desde as assembleias municipais até as direções dos sindicatos?”

A resposta dos/as migrantes é surpreendentemente reativa e tende a valorizar as suas intervenções, adotando uma visão alternativa, menos técnica e mais humana: *falei também com o Departamento de serviços sociais [da Câmara Municipal], porque não espero que os senegaleses tenham problemas e assim eu saio para movimentar; não me sinto um imigrante, sinto-me um cidadão, eu coloco-me em todos os problemas que acontecem na zona e acredito que seria justo que cada um de nós quando sente que há um problema ... mas todos nós sabemos que as autoridades não têm medo da pessoa individual, eles têm medo do grupo e enquanto nós nos colocamos no grupo ... vai ser um problema para matar-nos, mas nos separamos ... olha, aí há hipótese de acabar connosco.* Outro imigrante recorda ter sugerido aos/às seus/suas concidadãos/ãs que participam na associação: *tivemos várias reuniões em Camposampiero, Borgoricco, [...] Cittadella. Eu sempre disse: “coloquem em conta que primeiro, devem insistir; segundo, precisam expressar o que vocês precisam, vocês devem definitivamente além dessas duas coisas, entender, entender, portanto conhecer, participar para partilhar. Vocês também precisam entender o modelo de sociedade que há e como ela pode evoluir, e é aí que vocês podem dar uma mão”.* O terceiro imigrante intervém para dizer que *talvez não seja viável, mas consultar antes [...] de tomar a decisão [...] as associações de imigrantes para dar a sua opinião, principalmente sobre território parece-me, vejo que é importante. Responsabilidade ... Mas aos poucos as coisas estão a andar para a frente. [...] Os imigrantes devem participar da participação cívica, todos os grupos que dão [alguma*

coisa] *devem participar porque é normal: fazemos parte do país e temos a disponibilidade, [...] estamos a dar a nossa disponibilidade.* A ideia de partilhar os rumos do país através de uma ampliação dos espaços democráticos é imediatamente acolhida pelo sindicalista, que planeia voltar a insistir na “integração” de um/a representante das associações de imigrantes na TC: *forçar um pouco e solicitar a participação para que eles também terão que decidir [...] quem os representa: não é que todas as associações estarão presentes na IPA [...]. Vocês terão que recolher [...] a responsabilidade, ver quais são as prioridades e eleger uma ou duas pessoas que estarão lá para representar todos.*

Chegamos à terceira tensão, talvez a mais expressiva para este grupo focal, que se realiza no plano territorial, entre desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e experimentação-com-os/as-migrantes. O primeiro dado é sobre o amplo território da Alta Padovana, aquilo que até a década de 90 era uma das locomotivas italianas e que agora, embora muito rico, vive uma crise industrial profunda, como reconhece o dirigente sindical: *a questão é que agora tanto os imigrantes como os [...] locais não vêm ao sindicato para discutir o modelo de sociedade. A tragédia é que eles vêm para procurar trabalho, porque eles estão em emergência continuada.* Esta condição emergencial acaba por constranger os já limitados espaços e torna ainda mais rara a lucidez política que deveriam produzir uma visão coesa do território onde há elevadas taxas migratórias. O outro lado desta moeda revela uma ideia fragmentada do território, como denuncia o dirigente sanitário: *o problema é que uma conceção global [da migração], mesmo em Camposampierese, não há, nunca houve [...] porque o problema da imigração tem sido gerido na emergência. Há refugiados? Encontramos uma solução. Há crianças na escola? Cada um vai fazer o que pode, mas na verdade não há um projeto que tenha uma moldura, que tenha objetivos de longo prazo, que pergunte "que tipo de sociedade queremos?". Não houve.* Outra participante reconhece a falha de um território que parece deixar de lado uma fatia inteira da sua população: *o problema é a responsabilidade, pelo facto de que toda gente está a falar e todos dizem “ok perfeito”; mas depois, o que fazemos? A quem vamos propor isso? [...] Eu assumo a responsabilidade de fazer uma proposta [...] mas vocês associações reúnem-se em torno de alguns problemas para discutir em conjunto?* Perguntado, um dos imigrantes recorda a tentativa de integrar uma representação de imigrantes na TC da IPA: *ao nível de leis não [...] existiu alguma [reunião], porém superficial, não é algo de um trabalho real, alguma perspetiva [...] para corrigir alguma coisa. [...] Nós criámos esta*

associação [...] há 23 anos [...] ficámos inscritos nos registos regionais, municipais, provinciais e, embora geralmente o problema [...] por exemplo, quando um morre temos o problema de repatriar o morto, em seguida, vêm outros problemas ... alguém que está desempregado, alguém fica doente, então agora nos últimos anos também chegaram famílias. Considerando, assim, que a maior e mais antiga associação de imigrantes não é considerada como um parceiro territorial, à pergunta que coloco ao grupo sobre se a atividade dos/as migrantes no território da Alta de Pádua melhorou a avaliação da qualidade do desenvolvimento local, era expectável uma resposta negativa: não, porque a presença, a atividade dos migrantes individual ou associada não mudou os Piani di Zona, não se realizou nos lugares onde as decisões são tomadas.

Nesta fratura, o conflito territorial torna-se latente. Do seu ponto de vista privilegiado, o dirigente sanitário revela: *a comunidade local quer ou não a participação e a integração? Isso não é assim tão óbvio. Eu lido com 28 municípios e asseguro-vos que nem todos os municípios têm a mesma opinião. O clima fica mais pesado e um dos imigrantes decide dizer mais claramente o que até então, talvez por um excesso de cautela, havia ficado nas entrelinhas: eu acho que a partir do terreno onde eu trabalho, a ligação é completamente interrompida: [...] nós não vemos nem um questionário de perguntas/respostas sobre alguma opinião, sobre algo que está a acontecer, nós nunca preenchemos e nunca recebemos. E isso explica que não há coesão, que não há ligação [...]. Se há algo, podemos discutir isso, mas eu não vejo nada de ligação, para dizer algo que nos conecta [...]. Tentamos, digamos, buscar as coisas em comum, denominadores comuns para realizar projetos em conjunto, no entanto, não encontramos ninguém, nada que nos convide a fazê-lo, para dar uma opinião, para participar, nada. Estamos em Borgoricco há 13 anos, nós sempre apresentámos o nosso estatuto na Câmara, mas nunca houve nenhuma chamada, qualquer tipo de discussão sobre alguns ... isso seria um sonho para mim: participar nas decisões que nos cercam, imigrantes e também italianos. O fantasma do carácter exclusivo, divisivo e fragmentário das políticas migratórias europeias implementadas ao nível local volta a dominar a discussão. O imigrante mais antigo concorda com o mais jovem, embora reconheça que alguma coisa em Camposampiero foi feita, ainda que de forma pontual, precária e não continuada. O terceiro imigrante, aquele que com sua associação colabora mais com uma das Câmaras da IPA, parece chamar a atenção dos colegas das associações: antes de as associações de migrantes falarem com as*

associações de italianos, não o digo por racismo ou ignorância, mas eu acredito que é preciso primeiro falar entre nós, mas esta é uma coisa que falta sempre: porquê? Porque cada um de nós acredita que a Bíblia dele é melhor do que a do outro e, enquanto isso, não vamos a lugar nenhum. O reconhecimento da gravidade da situação é geral. Obviamente, repito, a falta da parte política ao encontro agravou certamente a leitura negativa do quadro, mas confesso que não esperava reconstruir uma imagem tão fragmentada de um território que os estudos e os dados trabalhados descreviam como coeso, rico e feliz. Algumas afirmações finais das participantes italianas deixam um sentimento de inquietação: *hoje em dia a assunção de responsabilidade que prevê a participação, já não somos capazes de a realizar, [...] já não temos oportunidade para construir um tecido que nos junte. Isto é, hoje, é muito difícil, tanto em termos de resposta inicial às necessidades básicas e ainda mais nas necessidades da maior incidência sobre políticas.* Mais uma vez, a acusação é dirigida ao nível político que “é o que é” [é incompetente]. *Afinal, a questão da participação no desenvolvimento local, o que implica um nível mais elevado [de políticas] em relação às corriqueiras ... se eu tiver que olhar para as políticas dos municípios vejo é um fato de Arlequim, ou seja, é uma “colcha de retalhos”, onde cada um faz o que quer.*

Neste momento, desmorona à minha frente à imagem da IPA de Camposampierese como organismo realmente democrático, aberto e inovador. No final, a realidade aparece nua e crua, nas palavras de uma das dirigentes, sobre como a IPA recebe as propostas feitas *pelas associações [...] na verdade elas param lá, toma-se conhecimento das mesmas, mas o Plano [estratégico 2008-2012] já foi pré-desenhado.* Noto que as associações presentes diziam não ter sido convidadas para as reuniões de discussão do *Piano di Zona* e pergunto se as convidaram ou não? A resposta do dirigente sanitário é estarrecedora: *convidámos aqueles que conhecíamos [...] fico feliz em conhecer, da próxima vez convidamos [...].* Cai também a imagem do *Piano de Zona* como instrumento de coplaneamento. O dirigente justifica: *nós cometemos um erro [...]: participaram mais de duas centenas de pessoas [...] tentámos espalhar o máximo possível, foi publicado no jornal, achámos que aqueles que quisessem participar viriam [...] talvez não tenhamos chegado a absolutamente todos. É evidente que o número de entidades envolvidas é obviamente incrementável e esta ocasião é também uma oportunidade útil.*

Na tentativa de fecharmos o grupo focal com algumas propostas, passamos concentrar-nos sobre a possibilidade de ampliar o caminho da experimentação institucional, desta vez com os/as migrantes. Afinal, como recorda o dirigente sindical, *o nosso território mudou e mudaram também os atores e os atores são elementos fundamentais para planejar ou, pelo menos, para prever o futuro.* Um dos imigrantes ressalta: *quem quer participar, quer trabalhar com a sociedade civil [...] nós queremos dar a nossa contribuição como elementos frutíferos. Nós não queremos incomodar ninguém, queremos respeitar os outros, não queremos ir além dos limites e por isso, decidimos participar com a nossa associação.*

Não é fácil pensar nesta altura em coesão territorial, o que talvez possa ser feito a partir de coisas muito simples: *o projeto que estamos a fazer com o Pelouro da cultura que lida com a biblioteca municipal para termos os livros que vêm do Senegal para que os nossos filhos, que nasceram em Trebaseleghe, ao invés de esquecer a sua tradição vão para a biblioteca pública descobrir. E não é a única coisa: temos colaborado e ainda colaboramos com o Departamento de Serviços Sociais no despejo que levou há dois anos onde foi solicitado [...] nós trouxemos a nossa própria opinião e dizer o que poderia resolver o problema. E eles ouviram.*

Em suma, o que parece faltar, afinal, é maior confiança na capacidade dos/as imigrantes, e mais em geral da população, possuírem as informações e os conhecimentos necessários para encontrar soluções para os problemas diários. As últimas duas intervenções, a de um imigrante e de um local, notam isso mesmo: *eu digo que temos que nos dar nascimento nestes grupos de discussão que estamos todos em setores que podem ... porque agora encontrámos uma bola de problemas que não sabemos como resolver[...] mas podemos encontrar uma saída diferente num grupo de discussão, onde existem mecanismos que podem atuar no problema e trabalhar juntos, porque é a primeira vez que vejo um grupo como este que quer resolver um problema e que quer dar uma mão em alguma realidade para mudar. [...] Nós, como muçulmanos não pensamos só em feriados religiosos, não, isso tem, mas queremos ser felizes numa sociedade que produz felicidade. Não é que queremos adaptar vocês a nós. Nós sempre queremos ser apenas felizes dentro da vossa felicidade: isso é porque nos sentimos hóspedes de vocês: é verdade que chegamos para o trabalho, que chegamos para a escola, mas queremos ter certeza de que vocês nos hospedem bem e sejam felizes da nossa existência aqui.* A segunda intervenção é

menos filosófica: *gostaria que aqueles que gerem a política do território avaliassem se aqueles que fazem políticas [no terreno] é interessante que participem da discussão. Eu acho, no entanto, que isso não é suficiente. Deve haver uma disposição para ouvir e mudar os programas que têm em mente. Isso significa: eu tenho algumas ideias sobre como usar algumas áreas do território [...], mas [o que se pode fazer] se já existem programas e planos que respondem a todas as orientações de planeamento regional? [...] Acredito que somos sujeitos que podem propor medidas [...] que seria interessante para aqueles que fazem a avaliação das políticas considerar.*

Neste sentido, há uma grande tentativa de descolonização do território: *há dinheiro em outros cantos que não é utilizado e que poderia realmente criar uma integração relevante: onde a pessoa se identifica com o território "eu vim de lá, mas aqui sou um cidadão porque eu participo nestas coisas, porque eu vejo que posso contar e dar uma mão: ambos".*

Capítulo 12 | Hegemonias, recodificações, tensões e desestabilizações: o círculo dinâmico das migrações internacionais na modernidade ocidental

Na contextualização, descrição e interpretação das políticas migratórias e dos casos estudados em Portugal e Itália, evidenciei como os processos modernos de recodificação contribuíram para securitizar o quadro legislativo, manter inerte o quadro político diante da procura por maior participação, e descoincidentes os objetivos de coesão declarados e os processos reais de fragmentação territorial em curso. Além disso, decorrente das dimensões europeia e nacional, a descrição e interpretação dos casos estudados localmente evidenciou a existência de tensões transparadigmáticas contraditórias, complexas e problemáticas que se enfrentam numa dialética contrastante e num quadro de fundo de sofrimento humano e marginalização dos/as migrantes internacionais nos territórios lisboeta e paduano.

Neste capítulo conclusivo da segunda parte da tese, tenciono resumir os principais resultados do trabalho empírico para depois relacioná-los com o quadro de fortes desestabilizações globais que decorrem dos processos modernos mais amplos de hegemonização e recodificação. Desta justaposição entre fenómenos reais emerge uma esquematização a que chamo “círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental”, que considero ser o mecanismo dinamizador da hegemonia paradigmática das políticas públicas para as migrações, o principal elemento de perpetuação do sofrimento humano na dimensão migratória europeia. Desse modo, o principal objetivo deste capítulo é testar o sentido social do modelo teórico, do analítico e das hipóteses formuladas. Ao fazê-lo, não tenciono simplificar a complexa realidade, mas problematizá-la em torno da afirmação dos modelos hegemónicos de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes e sobre a recodificação dos modelos contra-hegemónicos de intercultura, participação e experimentação-com-os/as-migrantes, num quadro de tensões transparadigmáticas e de sofrimento humano.

Começo por resumir a análise dos dados recolhidos no terreno, sendo que esta nos forneceu dois cenários, ambos relativos à condição transitória da modernidade no campo das políticas migratórias europeias: o primeiro diz respeito à transposição das diretrizes de política comunitária europeia para o quadro das políticas nacionais portuguesa e italiana; o segundo decorreu da implementação destas nos contextos locais lisboeta e paduano. Em

ambos os casos, as consequências sociais dos processos de recodificação e os efeitos das tensões transparadigmáticas nas políticas públicas tomaram forma num cenário de transnacionalização do espaço público e produziram sofrimento humano, exclusão, marginalização dos/as migrantes e fragmentação do território.

No primeiro caso, apresentado nos capítulos seis e nove, a transposição das políticas migratórias comunitárias para a dimensão nacional observada em Portugal e Itália conferiu pertinência ao modelo teórico descrito inicialmente. A principal razão que aduzo para poder admiti-lo como apropriado para a discussão que aqui proponho é a evidente condição hegemónica dos modelos de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes sobre os pares alternativos, e a presença notável de processos de recodificação daqueles sobre estes. Resulta, em Portugal e Itália, uma abordagem nacional às migrações caracterizada por três elementos mais significativos. No plano da “integração”, as políticas produziram a *securitização do quadro legislativo*, realizada porque o modelo hegemónico teme os conflitos na sociedade e identifica nos/as migrantes um grupo potencialmente conflituante que desestabilizaria a ordem social tradicional. Por conseguinte, as políticas que promovem as suas idiosincrasias limitam-se à dimensão folclórica e exótica das suas culturas. Nas políticas de representação opôs-se a *limitação ao sufrágio universal*, porque o modelo hegemónico teme o conflito nas instituições e identifica nos/as migrantes um grupo potencialmente subversivo da ordem política tradicional e vê na sua participação na vida pública um risco de conflitos políticos que deve ser marginalizado, contido e controlado. Finalmente, no plano das políticas de desenvolvimento local concretizou-se a *descoincidência entre objetivos e resultados de coesão territorial*, pois o modelo hegemónico identifica nos/as migrantes um grupo comprometedor da ordem territorial tradicional baseada no desenvolvimento, passando a promover um modelo de desenvolvimento que não os/as contempla. Por temer que este grupo provoque conflitos nas comunidades, as políticas de desenvolvimento tendem a ser planeadas e realizadas sem a contribuição dos/as migrantes e, portanto, sem benefício real dos resultados. Assim, os/as migrantes permanecem os mais afetados pela fragmentação territorial provocada pela crise do modelo. A experimentação-com-os/as-migrantes é, além disso, vista como uma forma de conflitualidade local que deve ser eliminada.

No segundo cenário, a aplicação das diretrizes de política ao nível local lisboeta e paduano, descrita e interpretada nos capítulos sete, oito, dez e onze, permitiu considerar

pertinente o modelo analítico aqui adotado. A hegemonização e a recodificação tornaram-se evidentes nas contraposições entre os mecanismos genéricos de configuração específica das relações sociais, identificados na parte interpretativa dos estudos de caso. Trata-se de condutas, políticas, ações institucionais ou não governamentais, avaliações oficiais e informais que enquadraram a existência de sistemas de significado alternativos que se enfrentam na dimensão social e política, bem como, em geral, no território. As relações entre as pessoas que promovem maioritariamente ações que articulam de formas diferenciadas estes ou aqueles princípios paradigmáticos são tensas e revelam dificuldades paradigmáticas de compreensão, como a adoção de linguagens incomunicáveis, registos linguísticos e hermenêuticos distantes entre si e que exigem traduções.

Em terceira instância, considero imbuídas de efetivo sentido social as hipóteses formuladas anteriormente, pois os efeitos modernos da hegemonização e da recodificação foram dramaticamente transpostos do plano epistemológico para o plano territorial, português e italiano, que percorri fisicamente nesta investigação. Detalho, a seguir, os fundamentos deste argumento, começando pelas políticas de “integração”, em função dos efeitos *excludentes* que estas produzem em Portugal e em Itália. A par desse exercício, respondo às três perguntas simples formuladas nos capítulos de enquadramento teórico sobre as relações que existem entre “integração” e conflito social, entre representação e conflito político e entre desenvolvimento e conflito territorial?

Como descrevi, a adoção contextual de Planos e Programas para a “integração” possuiu, no período considerado, o objetivo *nominal* (somente *nominal*) de “integrar” os/as migrantes, o que significaria incluí-los/as na sociedade de chegada, aplicando-lhes o direito à igualdade válido para os/as restantes cidadãos/ãs, sendo reconhecidas as diferenças das suas culturas, raças, cores e religiões. No entanto, como emergiu repetidas vezes, o objetivo *real* do modelo de “integração” no qual estas políticas podem ser inscritas é, simplesmente, a manutenção da ordem social, o que se realiza através da aculturação dos migrantes ao paradigma da cultura nacional. Este objetivo racional colonial é alcançado através da recodificação das políticas públicas que formalmente (*output*) declaram empenhar-se para garantir a articulação entre igualdades e identidades dos/as migrantes no processo de “integração”, mas que concretamente (*outcome*) produzem intervenções socialmente sistémicas, veiculando formas de aculturação. A existência deste paradoxo remete para o facto de que, se a leitora e o leitor se recordarem, também no *Modelo*

*Paradigmático Europeu para a “integração” dos/as Migrantes Internacionais*⁵²⁷ coexistem elementos reconduzíveis a políticas de cunho regulatório e emancipatório. Refiro-me aos objetivos da “integração” mútua, da adaptação dos/as migrantes à sociedade de chegada e vice-versa (alegadamente, um processo dinâmico e bidirecional), ou do respeito pelos valores fundamentais da UE: objetivos que poderão realizar-se pelo modelo através do emprego, do conhecimento da língua e da efetivação do *diálogo intercultural*. Apesar desta coexistência nominal entre princípios regulatórios e emancipatórios modernos, na tensão real entre políticas integrativas e interculturais, os objetivos emancipatórios são claramente dominados pelas finalidades regulatórias que objetivam a ordem social. Assim, e aqui respondo à primeira pergunta simples, no plano local, isto realiza-se graças à transposição de políticas comunitárias e nacionais que tencionam evitar, limitar, controlar e, em última análise, reduzir a presença dos/as imigrantes nas sociedades portuguesa e italiana.

Esta concreta e paradoxal realidade confere sentido social à primeira hipótese formulada no capítulo cinco (H1) pelas seguintes razões: (a) ainda que de forma contraditória, o *Modelo subparadigmático hegemónico de “integração” dos/as migrantes internacionais na modernidade* tornou-se a política hegemónica da “integração” em Portugal e Itália, dominando e desacreditando as políticas interculturais; (b) em razão disto, o excesso de “integração” produzido faz considerar as políticas interculturais incapazes de realizar a inclusão social dos/as imigrantes; pelo contrário, seriam as políticas de “integração” as únicas capazes de o fazer; (c) as políticas integrativas reais identificadas, no entanto, agem como se “integrar os/as migrantes” significasse principalmente evitar, limitar, controlar e até reduzir a sua presença física nas sociedades portuguesa e italiana, o que resulta em formas concretas de exclusão; (d) em consequência da aplicação destas políticas, alguns/as migrantes são obrigados a deixar a Europa, quando deixam de reunir as condições legais para aí permanecer, enquanto a sua reiteração transforma os que permanecem em objetos de medidas obsessivas de “integração”, ainda que o/a imigrante residente seja e se sinta formal e culturalmente “integrado/a”; (e) este tratamento reservado aos/às migrantes no plano social produz conflitos, pois sua transformação em meros objetos de medidas colide com os objetivos *nominais* das políticas que propõem formalmente a coesão social. Para enfrentar estes conflitos, impõe-se violentamente o

⁵²⁷ Ver Tabela 12 no Capítulo 2.

modelo hegemónico da “integração”, aplicando o critério da aculturação como única condição para o ingresso social; (f) é, portanto, *excludente* o caráter deste paradoxo, pois gera subalternidade e conseqüentemente conflito social.

Neste cenário, o/a imigrante residente no país de chegada, trabalhador/a ou empreendedor/a, contribuinte de qualquer maneira, e por vezes já cidadão/ã europeu/eia, continua a ser objeto de políticas de “integração”, sendo que seu processo de “integração” começou há muitos anos. A revolta social de quem se sente objeto de políticas integrativas embora esteja perfeitamente “integrado/a” é imediatamente detetada pelo Modelo hegemónico da “integração”, que a identifica com a promoção de políticas interculturais e, em geral, com qualquer ação que persiga objetivos de coesão social. Estas ações são vistas como reminiscências de um caos emancipatório que precisa de ser aniquilado em nome da obtenção de um futuro de ordem racional moderna.

No plano das políticas de representação, verificam-se efeitos de *marginalização* dos/as imigrantes nos dois países estudados. A redução da representação política ao mundo do associativismo, a concessão do voto autárquico exclusivamente em caso de reciprocidade e os sistemas de Conselhos, Consultas e Comissões procuram atingir o objetivo *nominal* (e apenas esse) de *representar* os/as imigrantes. Isto, nominalmente, significaria incorporá-los/as no sistema político, aplicando o direito ao exercício político gozado pelos/as outros/as cidadãos/ãs, ampliando e partilhando o sistema de representação democrático e liberal. No entanto, como já foi dito, o objetivo *real* do modelo de *representação* no qual estas políticas podem ser inscritas é, simplesmente, a manutenção da ordem política, o que se realiza graças a verdadeiras formas de *apartheid* político, isto é de separação do corpo eleitoral não-nacional (imigrantes) do corpo eleitoral nacional. Estes objetivos racionais coloniais são perseguidos por políticas públicas recodificadas que aparentemente (*output*) propõem a partilha dos procedimentos democráticos e a ampliação da participação política através da representação, mas que concretamente (*outcome*) realizam objetivos politicamente sistémicos, como a manutenção dos/as atores/atrizes não nacionais num recinto político separado dos/as nacionais. Este paradoxo toma forma na contradição implícita ao *Modelo subparadigmático hegemónico da representação dos/as migrantes internacionais na modernidade*,⁵²⁸ no qual coexistem elementos de políticas representativas e participativas, como o reconhecimento da relevante contribuição dada

⁵²⁸ Ver Tabela 19 no Capítulo 3.

pelo ativismo dos/as imigrantes à vida pública local e ao dinamismo do poder autárquico. No modelo realizado de representação, no entanto, dominam as contrariedades às formas de extensão participativa, justificadas com argumentos de defesa da segurança nacional, de preservação da identidade e afirmadas pela adoção do critério da reciprocidade ou cidadania. Tais contradições explicam a contrastada adoção, limitada em Portugal e nula em Itália, de formas de participação ativa e passiva dos/as imigrantes na vida política e eleitoral. Consequentemente, na tensão real entre políticas representativas e participativas na dimensão migratória, os objetivos de ordem política são certamente preponderantes em relação aos da emancipação política dos/as imigrantes. Assim, e aqui respondo à segunda pergunta simples, se adotam, nacional e localmente, políticas de representação que tencionam evitar, limitar, controlar e, em última análise, marginalizar os/as imigrantes no sistema político.

Este quadro paradoxal, não isento de contradições e facetas diversificadas dentro dos mesmos casos de estudo, confere sentido social à segunda hipótese (H2), porque: (a) embora de forma contraditória e em detrimento das políticas de participação, as políticas de representação em Portugal e Itália afirmam-se como *Modelo subparadigmático hegemónico da representação dos/as migrantes internacionais na modernidade*; (b) o excesso de representação que produzem faz considerar os princípios de participação incapazes de incorporar os/as imigrantes no sistema político-institucional local e, pelo contrário, seriam as políticas de representação a fazê-lo; (c) todavia, as políticas representativas reais identificadas atuam como se “representar os/as migrantes” significasse maioritariamente marginalizar a sua participação no sistema institucional autárquico, o que resulta em formas concretas de separação política; (d) consequentemente, no plano local, aos/às imigrantes são reservados espaços de representação separados, impossibilitados juridicamente de produzir decisões sobre as políticas locais. A reiteração destas políticas transforma os/as que delas participam em objetos inertes que não podem representar eficazmente ninguém e que por isso não se sentem representativos/as; (e) este tratamento reservado aos/às migrantes produz conflitos políticos, pois a sua marginalização e objetização contradizem os objetivos *nominais* de coesão política expressos pelas autoridades. Para prevenir este risco, impõe-se violentamente o modelo hegemónico da representação, considerando a segregação política a única condição para que haja diálogo institucional; (f) provoca, portanto, *marginalização* este paradoxo, pois gera conflitos

políticos tanto entre os/as imigrantes que procuram participar na vida pública e não conseguem ser eficazes nas suas ações, como entre quem não participando aprofunda a sua condição de subalternidade política.

Neste quadro, o/a imigrante residente no país de chegada permanece objeto das políticas de representação, sendo que ninguém o/a representa e/ou não pode ser representado/a institucionalmente por ninguém. A revolta política de quem se sente objeto porque não é representado/a pelas políticas representativas, embora tenha interesses em tornar-se sujeito ativo dos processos de representação, é detectada pelo Modelo hegemónico da representação que a associa ao ativismo participativo de quem persegue objetivos de coesão política. Estas ações, a par das que possuem objetivos interculturais, são vistas como reminiscências de um caos emancipatório que precisa de ser aniquilado em nome da obtenção de um futuro de ordem racional moderna.

O último paradoxo diz respeito aos efeitos das políticas de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes, que produzem a *fragmentação* dos territórios maioritariamente caracterizados pela presença de não nacionais residentes. Como illustrei em ambos os países, ao nível local, tais políticas incluem objetivos de crescimento, inovação, descentralização administrativa, parceria e codesenvolvimento; metas alcançáveis, em tese, com a contribuição de *todos/as* os/as habitantes de um território, sem distinções quanto à origem geográfica ou étnica de quem contribui, no contexto de uma comunidade descolonizada, onde vigore a confiança recíproca. No entanto, como emergiu do trabalho de terreno, o objetivo *real* do Modelo de *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* é a manutenção da ordem territorial, o que acaba por engendrar formas extremas de hostilização xenófoba em relação aos/às imigrantes. Exemplo disto é a ausência dos/as migrantes dos projetos de desenvolvimento social e local que observei, respectivamente, na Amadora e em Camposampierese. Este modelo é imposto por uma ideia da migração como elemento temporário ou circular e da contribuição dada pelos/as imigrantes ao desenvolvimento apenas enquanto transferência de remessas, ou no máximo codesenvolvimento (desenvolvimento dos países de origem dos/as imigrantes). Isto evidencia ausência de confiança em relação às capacidades dos/as imigrantes serem parceiros/as do desenvolvimento social e territorial. O objetivo racional colonial dessas políticas obtém-se com o mesmo processo de recodificação observado no caso dos outros dois modelos: declara-se (*output*) considerar os/as migrantes partes da comunidade,

depositários/as da confiança dos/as demais cidadãos/ãs e preza-se para que não continuem sendo objetos de discriminação de cunho colonial. No momento da implementação (*outcome*) as políticas perseguem simples objetivos territoriais sistémicos, o que implica tolerar como efeitos colaterais atitudes xenófobas que contribuem para a manutenção dos/as imigrantes sob o controle de uma ordem territorial segura. Mais uma vez, o paradoxo entre objetivos nominais e reais, fruto da recodificação, é implícito ao *Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade*,⁵²⁹ no seio do qual coexistem elementos de política experimental, como a busca da coesão territorial, do bem-estar social e da sustentabilidade do desenvolvimento local. Na experiência realizada localmente, no entanto, os objetivos de *desenvolvimento local* realizam-se maioritariamente sem os/as migrantes: em termos de coesão territorial, por exemplo, a maior incidência dos efeitos negativos da crise económica sobre os imigrantes, como devidamente ilustrado nos capítulos anteriores, transmite a ideia de que em vez de coesão social, em Portugal e em Itália existe fragmentação territorial, pois partes do mesmo território, numa escala geográfica muito restrita, reproduzem condições de vida social muito diferenciadas. Consequentemente, os objetivos emancipatórios são forçosamente dominados por princípios regulatórios, e assim, a inclusão endógena dos/as imigrantes na comunidade local é vista como um retrocesso no desenvolvimento do território.⁵³⁰ Por estas razões, e aqui respondo à terceira pergunta simples, adotam-se políticas que tencionam impedir a presença dos/as imigrantes nos projetos de desenvolvimento local português e italiano, desagregando-os dos territórios.

Esta multifacetada e paradoxal realidade confere sentido social à terceira hipótese formulada no capítulo cinco (H3), pois (a) mesmo com algumas contradições, o *Modelo subparadigmático hegemónico de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes internacionais na modernidade* tornou-se a expressão política hegemónica do *desenvolvimento local* em Portugal e Itália, dominando as políticas de experimentação-com-os/as-migrantes; (b) a afirmação do modelo fez considerar as experimentações-com-os/as-migrantes incapazes de promover a coesão territorial; pelo contrário, seria o desenvolvimento-sem-os/as-migrantes

⁵²⁹ Ver Tabela 25 no capítulo 4.

⁵³⁰ Segundo esta visão, o retrocesso seria provocado pelos custos não apenas económicos da inclusão dos/as migrantes como parte endógena do território do país onde residem, pois isto teria implicações na ampliação dos benefícios derivantes da sua emancipação social, na concessão de confiança para permitir a sua participação na vida pública e, finalmente, no reconhecimento da contribuição destes/as para as experimentações em busca da sustentabilidade local.

capaz de o fazer; (c) as políticas desenvolvimentistas reais identificadas, portanto, agem como se o “desenvolvimento local” se pudesse realizar de forma sustentável sem a contribuição de todos/as os/as habitantes para o planeamento do território, o que resulta na efetiva fragmentação da comunidade local; (d) por conseguinte, os/as migrantes são maioritariamente considerados elementos exógenos das zonas dos municípios onde residem, isto é, pessoas que não pertencem à comunidade tradicional, seres temporariamente presentes no território, ou até parte de uma comunidade de estrangeiros/as, uma *enclave* nalguma zona da cidade. Estas atitudes transformam os/as migrantes em objetos estranhos e/ou exóticos ainda que, a par dos/as nacionais, paguem os seus impostos, respeitem a lei e produzam capital social; (e) este tratamento xenófobo reservado aos/às migrantes na dimensão local produz conflitos na cidade, pois destoa dos objetivos *nominais* das políticas que propõem o desenvolvimento homogéneo do território, isto é, a coesão territorial. Diante destas turbulências o modelo hegemónico é reiteradamente imposto, ainda que isto provoque involuntariamente episódios de xenofobia; (f) é, portanto, *fragmentário* o carácter deste paradoxo, pois gera conflito territorial em comunidades onde se reproduzem condições de subalternidade humana.

Nestes territórios, o/a imigrante que nele reside, trabalha ou empreende, contribui para o sistema de Segurança Social mas continua a não ser considerado/a um aporte válido na altura de planear políticas de desenvolvimento local. A revolta que isto produz em quem se sente excluído/a da projeção do desenvolvimento do seu território, embora faça regularmente parte dele, é detectada pelo modelo hegemónico e associada à promoção de conflito territorial, através das reivindicações por um sentimento comum de pertença comunitária, ou da realização de políticas de experimentação sustentável e a prossecução de objetivos de coesão territorial. Todas estas ações são consideradas reminiscências de um caos emancipatório que precisa de ser aniquilado em nome da obtenção da ordem racional moderna.

Em conclusão, mesmo diante da complexidade e natureza contraditória destes fenómenos, defendo que as políticas migratórias dominantes em Portugal e Itália estão maioritariamente preocupadas em limitar o fenómeno migratório, controlá-lo, reduzi-lo ou encobri-lo como ordenada dinâmica social. No entanto, em função das consequências sociais do processo de recodificação, os efeitos obtidos são muitas vezes contrários aos pretendidos, o que redundna na distinção feita há pouco entre objetivos *reais* e *nominais*, e

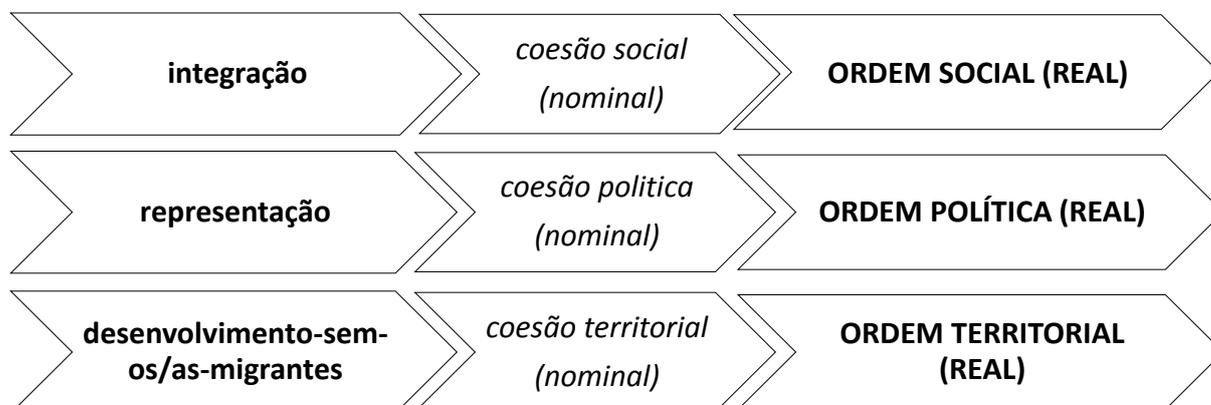
provocam desordem em lugar de ordem. Este efeito indesejado toma forma nas três dimensões consideradas até aqui:

- no plano da “integração”, em lugar de “integrar”, as políticas integrativas promovem formas de *aculturação* e acabam por excluir os/as migrantes da sociedade, provocando desordem social. Afinal, a ideia de “integração” exprime o conceito de que existem dois conjuntos distintos de pessoas e que um conjunto deve ser integrado no outro. A repetição obsessiva de políticas de “*integração*” demonstra como, em vez de produzir *igualdade*, isto é, *coesão social*, é necessário corrigir o excesso de *desigualdade* produzido, que gera *exclusão e conflito social*;

- no plano da representação, ao invés de representar, as políticas representativas promovem formas de *segregação* e acabam por marginalizar os/as migrantes na vida pública, provocando desordem política. A ideia de representação exprime o conceito de que existem dois conjuntos distintos de pessoas e que um conjunto deve ser representado pelo outro. Porém, a reiteração indiferenciada de políticas de *representação* confirma que, em lugar de promover a *incorporação*, isto é, a *coesão política*, é necessário intervir no excesso de *afastamento* produzido, que gera *marginalização e conflito político*;

- finalmente, em vez de considerar os/as imigrantes parte endógena da comunidade, as políticas para o desenvolvimento local promovem um projeto territorial do qual eles/as não fazem parte, estimulando indiretamente episódios colaterais *xenófobos* que acabam por provocar desordem territorial. Para o efeito, a ideia de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes exprime o conceito de que existem no território grupos de habitantes que contribuem para a sustentabilidade do projeto comunitário e outros que não o fazem, ou até fazem o contrário. No entanto, propor repetidamente políticas de *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes*, evidencia que, em lugar de promover a *coesão territorial*, isto é, a *endogenia*, torna-se necessário reiterar as *pulsões exógenas*, o que gera *conflito local e fragmentação do território*. Abaixo reproduzo graficamente estes paradoxos, começando pelo Gráfico que demonstra quais terão sido os *objetivos* (nominais e reais) das políticas de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes.

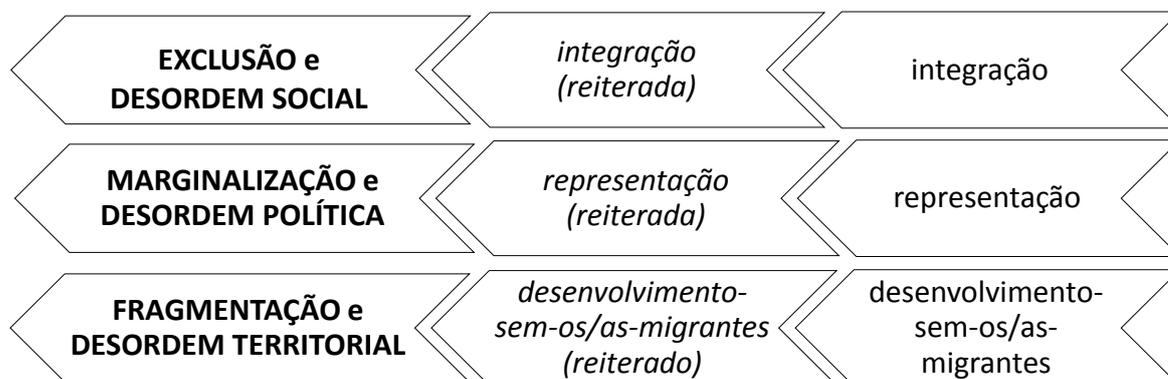
Figura 5: Objetivos (*nominais* e REAIS) das políticas migratórias em Portugal e Itália



Fonte: Elaboração do autor.

O próximo gráfico ilustra quais terão sido maioritariamente os *efeitos* da reiteração das políticas de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes.

Figura 6: Efeitos das políticas migratórias em Portugal e Itália



Fonte: Elaboração do autor.

Aquelas que antes eram apenas hipóteses, após a verificação empírica, tornaram-se formas pertinentes de problematizar o sentido social dos fenómenos que tenho observado, ainda que válidas apenas dentro dos limites epistemológicos e empíricos desta tese. Em razão disto, com este trabalho não tenciono produzir generalizações mas, se

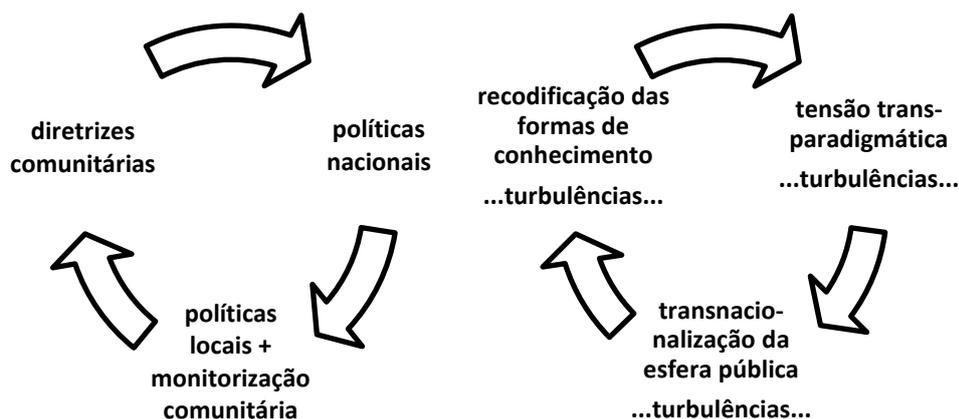
possível, coadjuvar na inversão dos efeitos perversos deste quadro inquietante, repleto de sofrimentos humanos que são dificilmente transmissíveis pelo registo académico. Pretendo, outrossim, evidenciar as complexidades e as contradições que apurei nos casos estudados, não me limitando a decretar a falência das políticas, comodamente sentado à frente do meu laptop. Por isso, peço tempo para aprofundar as razões das incongruências evidenciadas nas políticas e esboçar alguma proposta para torná-las mais coerentes.

A resposta das políticas públicas europeias a estas desestabilizações de que em parte são simultaneamente responsáveis, baseia-se na defesa de uma ordem social, política e territorial. Estas políticas produzem, todavia, novos conflitos que induzem outras reiterações das medidas regulatórias baseadas nos princípios racionais coloniais. Isto gera ainda mais desordens e mais medidas de ordem: desordens e ordem e desordens...desordem-ordem-desordem-ordem-desordem-ordem-desordem-ordem-desordem... Esta dinâmica parece irracional, para além de absurda, mas é dramaticamente real e, o que é pior, alegadamente racional. Embora os tratados europeus se definam em busca de uma sociedade coesa, no que concerne aos fenómenos migratórios as políticas hegemónicas da Europa produzem os conflitos que declaram querer evitar. Trata-se de mais um sintoma da crise do projeto moderno. Trata-se, afinal da ineficácia da abordagem moderna às migrações internacionais que emerge, a meu ver nitidamente ainda que de forma contraditória e complexa, no estudo que aqui realizo.

Como se reproduz este mecanismo? No cerne desta fábrica de desestabilizações está a reprodução *ad infinitum* das consequências sociais da transição paradigmática, isto é, das desordens que acabo de ilustrar. Esta reprodução realiza-se numa dinâmica rotativa entre diretrizes comunitárias, a sua transposição para os contextos nacionais e implementação ao nível local. Neste círculo, o elo entre a dimensão local e a comunitária é assegurado pelo trabalho de monitorização realizado ao nível local através de sistemas de avaliação das políticas. A avaliação é feita ao nível local e é utilizadas ao nível comunitário por agências e organismos da UE. Essa fluidez na circulação da informação permite reproduzir e multiplicar as tensões, os processos de recodificação e os conflitos nas três dimensões transnacionais e sociopolíticas comunitária, nacional e local. Neste sentido, a transposição das dinâmicas internacionais para os processos locais e vice-versa confirma a existência de uma dimensão transnacional da esfera pública. A figura abaixo ilustra o que

passo a designar *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*.

Figura 7: Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental



Fonte: Elaboração do autor.

Este círculo, que veicula formas de dominação racional-colonial em relação aos grupos de imigrantes, é fonte de sofrimento humano e provoca conflitos desestabilizadores. A razão disso reside na cega reiteração *ad infinitum* de modelos de políticas públicas que veiculam objetivos não alcançados: ambiciona-se a “integração” dos/as migrantes e não se consegue integrar; ambiciona-se a sua representação e não se quer representá-los/as; ambiciona-se o desenvolvimento do território mas sem que desse desenvolvimento eles/as façam parte. A reiteração destas políticas acaba por gerar exclusão social, segregação política e fragmentação territorial, isto é, conflitos em todas as três dimensões. A abordagem europeia às migrações internacionais, nesta constante reiteração de políticas integrativas, representativas e desenvolvimentistas, na medida em que não alcança objetivos de “integração”, representação e desenvolvimento, nada mais é que a confirmação de que os objetivos de coesão declarados são apenas nominais e não reais. Muito pelo contrário, estimulados pela presença de conflitos que produzem, os objetivos reais das políticas tornaram-se a ordem social, política e territorial, apenas parcialmente alcançadas nos territórios português e italiano. Não se conseguem dominar totalmente conflitos e tensões, pois os/as migrantes continuam presentes e os paradigmas alternativos

não são completamente aniquilados, como ilustro em maior detalhe na terceira parte da tese.

Os casos migratórios portugueses e italianos podem ser relacionados com este quadro, na medida em que o “índice da integração” utilizado no início da secção, o MIPEX, nos pode fornecer indicações úteis sobre a abordagem europeia em matéria de imigração. Como expliquei previamente, este indicador mede o *output* das políticas públicas para a “integração” dos/as imigrantes, implementadas ao nível nacional, isto é seu conteúdo nominal, os objetivos que declaram ter e não o seu *outcome*, o impacto real na sociedade. Portanto, o MIPEX avalia os *objetivos nominais* das políticas de “integração” em Portugal e Itália e não os seus *efeitos reais*. Ora, considerando que as políticas de Portugal e Itália derivam das diretrizes europeias, a sua receção no plano nacional deveria ser feita de forma igual; assim, recuperando as duas perguntas de partida da investigação formuladas no capítulo cinco, importa perceber por que razão estamos diante de atitudes tão distintas dos/as legisladores nacionais face à imigração, e como é possível que entre os 28 países da UE analisados pelo MIPEX a receção das diretrizes comunitárias seja tão diferenciada ao ponto de produzir uma escala de *empenho dos governos para o direito à integração paritária* que os classifica dos mais aos menos “favoráveis” à sua realização. Que motivos colocaram Portugal no segundo lugar deste ranking e Itália no décimo se as políticas nominais são as mesmas? Identifico duas possíveis respostas a estas questões.

A primeira é que, decerto, ao avaliar indicadores como o acesso ao mercado de trabalho, reagrupamento familiar, educação, participação política, residência de longa duração, aquisição de nacionalidade e não discriminação, o índice considera políticas nacionais que vão além das diretrizes fornecidas ao nível comunitário. Isto pode gerar uma melhor (no caso de Portugal) ou pior (no caso de Itália) pontuação. Além disso, como observaram Blangiardo e Cesareo, o MIPEX adota uma perspectiva interpretativa da “integração” que atribui particular importância à aceitação da cultura da maioria. Isto pode acontecer “segundo uma lógica de assimilação ou de pluralismo” (Blangiardo e Cesareo, 2009: 120): no primeiro caso, existe uma disponibilidade em aceitar populações étnica e culturalmente diversas desde que estas se adaptem à cultura da maioria, desistindo totalmente ou parcialmente da sua própria cultura. No segundo, a cultura minoritária é aceite, desde que se mantenha confinada à esfera privada (pluralismo cultural), podendo até ser reconhecida publicamente (multiculturalismo). Portanto, é evidente que os critérios

utilizados pelo MIPEX para avaliar os objetivos nominais das políticas nacionais baseiam-se, eles próprios, na abordagem hegemónica à imigração que vigora na Europa. Sendo assim, o facto de muitos países estarem “ainda longe da implementação de melhores práticas (...) de promoção da igualdade de tratamento” (Huddleston, 2011: 7) indica que os processos de recodificação das políticas europeias não só existem, como se enraizaram e atuaram de forma muito eficaz nos países europeus, transformando os objetivos nominais das políticas (a ordem) em objetivos reais camuflados (promoção da igualdade de tratamento).⁵³¹

A segunda resposta resulta das dimensões nacionais e locais ilustradas nos capítulos anteriores, onde se definem as modalidades de recodificação e de variação capilar da diferença de potencial entre tensões regulatórias e emancipatórias, num contexto de transnacionalização da esfera pública e num contexto de conflitos por vezes catastróficos. Basta lembrar a reprodução das políticas migratórias na Europa ilustrada há pouco no *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*, enquanto resultado das tensões desestabilizadoras que se realizam nacional e localmente por entre os processos de recodificação, as tensões transparadigmáticas e a transnacionalização da esfera pública.

Assim, em última instância, é o funcionamento do Círculo que responde às duas perguntas de partida da investigação, ambas ligadas à explicação de como se processa a receção das diretrizes de políticas migratórias comunitárias aos níveis nacional e autárquico. E neste quadro, a escala de progressiva propensão (*favorecimento*) à “integração” dos/as migrantes definida pelo MIPEX, nada mais é que o reconhecimento da existência de uma combinação diferente da variação da diferença de potencial entre princípios regulatórios e emancipatórios que agem nas dimensões nacional e local (tensões transparadigmáticas), com mais ou menos acentuadas formas de recodificação, diferentes contextos transnacionalizados da esfera pública e manifestações de conflito distintas. Ao

⁵³¹ Os indicadores do MIPEX, de facto, “foram concebidos para permitir efetuar avaliações comparativas das atuais leis e políticas [...]. Um indicador de política é uma questão relacionada com um componente de política muito específica de 1 das 7 vertentes. Para cada uma delas, são fornecidas 3 opções de resposta. A classificação máxima de 3 pontos é atribuída a políticas que apliquem as melhores práticas de promoção da igualdade de tratamento. A classificação de 2 pontos é atribuída nos casos em que as políticas ainda se encontram a meio caminho para a prossecução das melhores práticas e a classificação de 1 ponto destina-se aos casos que se encontram ainda longe da implementação de melhores práticas. As classificações 1 ou 2 são atribuídas a versões parafraseadas das disposições mais restritivas das diretivas da UE ou das práticas nacionais” (Huddleston, 2011b: 7).

ser julgada de forma diferenciada, a propensão dos países e dos territórios à realização de políticas mais ou menos favoráveis à “integração” dos/as imigrantes confirma a existência de diferentes condições de instabilidade no embate entre regulação e emancipação, isto é, entre princípios subparadigmáticos das integrações e interculturais, representações e participações e desenvolvimentos-sem-os/as-migrantes e experimentações-com-os/as-migrantes. Tudo isto não ocorre *in vitro*, mas nos territórios diversos, por motivos históricos e sociais, onde as políticas são recodificadas, o espaço público é transnacionalizado e os conflitos se realizam entre atores/atrizes formados/as naquele contexto específico. Isto gera um arranjo de políticas locais diversificado em cada território mas que, sendo monitorizado e avaliado pelo nível comunitário, permite ser considerado e reprocessado no mecanismo de reprodução das políticas.

Afinal, se o funcionamento do *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental* fornece respostas às perguntas de investigação, é a existência de um instrumento de avaliação de políticas públicas como o MIPEX que atribui sentido social ao meu modelo teórico, analítico e às hipóteses formuladas. As razões que explicam as diferentes combinações de políticas migratórias aos níveis nacional e local demonstram a existência das tensões transparadigmáticas em contextos conflituais, recodificados e turbulentos. Assim, por um lado, posso afirmar que a realização distinta dos modelos hegemónicos de política migratória europeia em Portugal e em Itália se concretiza através de um mecanismo que aqui designei *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*. O seu principal intuito é a manutenção de um sistema migratório europeu orientado para objetivos racionais e coloniais. Por outro lado, a sua modalidade de afirmação pode ser demonstrada pela existência de um indicador como o *Migrant Integration Policy Index*. Sem prejuízo de outros indicadores, a aplicação deste índice comprova a existência dos modelos hegemónicos de política migratória na Europa. A classificação progressiva dos diversos países, no entanto, não indica a afirmação mais ou menos acentuada de princípios regulatórios sobre princípios emancipatórios, mas uma recombinação diferente dos conflitos existentes na progressiva falência do projeto moderno que produz uma progressiva incapacidade de realizar os objetivos nominais. Países melhor posicionados na classificação MIPEX III são aqueles que realizam um maior número de objetivos nominais (como a alegada *promoção da igualdade de tratamento*), mas isto gera turbulências muito

fortes por causa da concreta afirmação dos objetivos reais (*a manutenção da ordem*). Como foi dito, isto resulta em conflitos sociais, políticos e territoriais persistentes. Nos países progressivamente pior classificados, os objetivos nominais não são alcançados, pois não são nem mesmo nominalmente propostos pelas políticas migratórias, ao passo que os objetivos de ordem são mais atingidos. Isto permite um contexto menos turbulento e conflitual, o que corresponde a uma sociedade onde os modelos hegemônicos de ordem racional colonial atuam com mais eficácia.

Sendo assim, “diante da falência das promessas modernas de igualdade, liberdade e fraternidade, de que lado estamos?”, perguntava Santos em 2000 (Santos, 2000: 25 e ss.). Responder a esta pergunta permite-me passar à terceira parte deste trabalho. Segundo Santos, esta interrogação pode ser considerada por alguns ilegítima, irrelevante ou irrespondível, e por isso existem cientistas sociais que acreditam que não se deve “tomar partido” e que criticam quem com isso se preocupa. Noutros casos, “talvez a geração mais jovem de cientistas sociais”, tencione tomar partido embora veja “por vezes com angústia, a dificuldade, aparentemente cada vez maior, de identificar as posições alternativas em relação às quais haveria que tomar partido” (idem: 25).⁵³² Ainda pertencço a esta geração, antes que o tempo não mais o permita, e proponho romper com a circularidade das políticas migratórias europeias recodificadas que veiculam formas de colonialismo e provocam instabilidades e sofrimento humano para criar outra, alternativa, solidária e emancipatória. Na próxima e última parte do trabalho ilustro algumas propostas que coloco à disposição para este fim.

⁵³² Esta é uma angústia que atravessou os meus últimos vinte anos de vida (não apenas os mais recentes quatro do percurso doutoral) a partir do momento em que a minha adesão, em jovem, à teoria marxista, na sua interpretação gramsciana, foi sendo questionada pelas experiências adquiridas no contexto latino-americano de chegada. A partir deste ponto de observação, procurei conhecer parte das reelaborações críticas do pensamento da “tradição social” (Mattiuzzi, 2009) produzidas pelos mentores das mais importantes revoluções políticas e culturais latinoamericanas e caribenhas: não terão sido, por exemplo, Bolívar, Martí e Mariátegui parte fundamental daquele substrato teórico que levou à produção de uma “teoria participativa brasileira” (Avritzer, 2009)?

Capítulo 13 | Conflitos, exclusões e sofrimento humano: palavras-chaves da dimensão migratória na Europa

Os *conflitos* (tensões transparadigmáticas) e as *exclusões* (recodificações das políticas públicas), produtoras de *sofrimentos humanos*, identificadas e descritas para os casos de Lisboa, Amadora, Pádua e da zona de Camposampierese, não são acontecimentos raros mas evidências locais da geral condição de instabilidade e turbulência que caracteriza a Europa nesta fase de transição paradigmática. Há vasta literatura sobre estes fenómenos e talvez valha a pena revisitar algumas contribuições específicas sobre este tema, antes de passar aos dois capítulos nos quais realizo a comparação por contextos dos casos estudados e ao, conclusivo no qual formulo um conjunto de propostas. Com esta nova revisão pretendo demonstrar como os cenários que acabo de ilustrar não representam nenhuma novidade no panorama dos estudos migratórios. Não obstante, a partir das contribuições que reporto a seguir, tenciono posicionar a comparação por contextos numa perspectiva inovadora quanto à análise das políticas migratórias na Europa.⁵³³

Começo por lembrar que Santos identifica a existência de conflitos e as desestabilizações nas sociedades ocidentais contemporâneas, considerando-as resultados do *fim da equação moderna entre raízes e opções* (2006: 56-75) e julgando-as responsáveis pelo período de transição que caracteriza este início de Século XXI. As razões destas instabilidades, segundo Santos, são três: primeiro, a *turbulência das escalas*, uma confusão de escalas espaciais e dimensionais entre fenómenos, pela qual uma mudança mínima que ocorre na dimensão local, pode produzir, de modo imprevisível e caótico, transformações qualitativas, no plano geral. Foi a isso que assistimos com a explosão dos *banlieus* franceses em outubro de 2005 ou durante os *riots* londrinos de 2011, ou ainda em Estocolmo em 2013, quando a morte violenta de uma pessoa assassinada pela polícia gerou uma vaga de destruição urbana, protagonizada sobretudo por população de origem estrangeira. Outros exemplos provêm dos factos ocorridos em Istanbul em 2013, quando a partir de um protesto contra a cimentação de um parque urbano (Praça Taksim) se realizaram manifestações de centenas de milhares de pessoas, revoltadas contra o

⁵³³ A breve revisão da literatura que apresento de seguida não foi posicionada nos capítulos iniciais pois fornece uma visão muito territorial dos conflitos, o que me pareceu excêntrico em relação à reflexão teórica geral neles apresentada. Além do mais, este foco sobre o tema específico dos conflitos territoriais é propedêutico à realização da comparação por contextos (que faço nos capítulos catorze e quinze) porque neste espaço serão levados em grande consideração.

governo e o sistema social turco. A mesma coisa aconteceu em muitas cidades brasileiras em 2013, quando queixas coletivas contra o aumento das tarifas de transporte urbano em São Paulo, se transformaram num movimento de revolta que mobilizou milhões de brasileiros e brasileiras contra o investimento público excessivo na construção de infraestruturas destinadas a acolher os eventos desportivos internacionais de 2014 e 2016.⁵³⁴ Para Santos, “esta explosão súbita de escala cria uma enorme turbulência e põe o sistema numa situação de irreversível vulnerabilidade” (ibidem: 55).

A segunda manifestação da desestabilização da equação é a *explosão simultânea das raízes e das opções*. A chamada *globalização* expandiu o leque das possibilidades de forma infinita, tornou próximo tudo que era longínquo, tornou um direito a ampliação das opções. Paralelamente, num contexto de enorme abertura “vivemos um tempo de localismos e territorializações de identidades e de singularidades, de genealogias e de memórias, em suma, um tempo de multiplicação, igualmente sem limites, de raízes” (ibidem: 55-56). Esta explosão de raízes e opções, no entanto, torna-se verdadeiramente desestabilizadora quando se descobre que “muitas das raízes em que nos revimos eram afinal opções disfarçadas” (ibidem: 60). Isto é, o que nos aparece como passado (raiz, o que aqui descrevemos como a prática consolidada das políticas integrativas, representativas e desenvolvimentistas) é na realidade posicionado no futuro (opção, a primazia da ordem). A prova disso mesmo é o facto de as raízes hegemónicas da modernidade ocidental (os princípios de regulação que veiculam atitudes coloniais) se terem tornado hegemónicas opções (o futuro de ordem racional). É o se verifica com o ressurgimento dos localismos étnicos, testemunhados pela afirmação de movimentos “etnoterritoriais” na Europa. Comprometidos com o resgate das raízes culturais locais, como descreveram Cirulli e Conversi (Cirulli e Conversi, 2010), os conflitos estão ligados por exemplo à institucionalização da língua basca em França e Espanha, promovidos por movimentos nacionalistas britânicos, como o escocês e o galês, ou por atores/atrizes regionais, como no caso da Sardenha e da Bretanha.⁵³⁵ Denominador destes conflitos é o resgate da identidade da *Europa dos povos*, onde *epos*, *ethos*, *logos*, *genos* e *topos* são redescobertas como raízes culturais anteriores à formação do Estado moderno. O conflito

⁵³⁴ Santos apresenta um grande número de exemplos de *turbulência de escalas* que aqui não é possível reproduzir. Veja-se Santos, 2006, 56.

⁵³⁵ As contribuições acerca dos argumentos são respetivamente de Jean-Baptiste Harguindéguy e de Christophe Roux (15-38), Yu-Wen Chen (39-61) e Carlo Pala (62-89).

explode com a realização súbita de que estas foram utilizadas, afinal, como pedras angulares na fundação da Nação e como sistema de valores constitutivos da identidade nacional, como bem descreveu Tullio-Altan (Tullio-Altan, 1999: 141-222). A transformação das raízes pré-modernas (pré-nacionais) em opções (nacionais) equivale à transformação atual da busca da antiga identidade local em preservação do futuro da civilização ocidental, supostamente ameaçada por culturas extra-europeias ou por europeus/eias que defendem opções alternativas aos modelos hegemónicos.

A terceira manifestação da desestabilização do nosso tempo é a *trivialização da equação entre raízes e opções*, a trivialização de umas e outras, da qual resulta a nossa dificuldade em pensar a transformação social. O reposicionamento de raízes e opções, que fez com que opções se tornassem raízes, trivializa a distinção entre umas e outras e elimina o que Santos chama “*pathos* da distinção entre raízes e opções”. Ora, como a distinção entre raízes e opções é o elemento constitutivo de modo moderno de pensar a transformação social, a sua eliminação dissipa a nossa capacidade de pensar a transformação social. Assim, se a distinção clara do que era passado e do que seria o futuro minimizava a importância do presente, o esbater desta distinção faz evaporar passado e futuro para expandir enormemente o presente. “É esta a nossa condição actual. Vivemos num tempo de repetição, e a aceleração da repetição produz simultaneamente uma sensação de vertigem e uma sensação de estagnação”.⁵³⁶ Por outras palavras, a experiência quotidiana parece não poder ser explicada pela experiência do passado ou pelas escolhas para o futuro. O gigantismo do presente torna-nos órfãos/ãs sem projetos, ou melhor, filhos/as de um “nevoeiro epistemológico [que] atua como bloqueio do pensamento e da ação emancipatórios” (idem, ibidem: 61-62). Como bem exemplifica o heterogéneo, anónimo e globalizado movimento “Occupy”, quando 99% da população se opõe ao restante 1% (que, não obstante, continua hegemónico) os campos deixam de ser distintos, o “inimigo” torna-se opaco, a perplexidade toma conta de quem quer tomar partido.⁵³⁷

⁵³⁶ Por estas razões, Santos solicita, para sobreviver a este momento de perigo, uma “nova capacidade de espanto e de indignação que sustente uma nova teoria e uma nova prática inconformista, desestabilizadora, em suma, rebelde” (idem: 75)? Voltarei a esta questão, e à “capacidade de espanto e de indignação”, no capítulo final da tese.

⁵³⁷ No blog do movimento *Occupy Wall Street* le-se: “Occupy Wall Street is a leaderless resistance movement with people of many colors, genders and political persuasions. The one thing we all have in common is that We Are The 99% that will no longer tolerate the greed and corruption of the 1%”. Acesso realizado em 16/10/2013, disponível em: <http://occupywallst.org/>.

A análise de Santos, como já mencionei, raramente é pensada para a dimensão migratória. No entanto, se olharmos para a conjuntura que a caracteriza, nesta década de 10 do séc. XXI europeu, ela fornece chaves-de-leitura eficazes. Mas muitas vezes, a realidade supera a teorização: as instabilidades tornam-se tragédias enquanto o nevoeiro epistemológico se traduz na limitação prospetiva das políticas públicas europeias. Alguns exemplos? Em 17 de setembro de 2013, o jornal português *Público* noticiava: “Vaga de centenas de imigrantes ilegais transborda em Melilla e Ceuta. As cidades enclave espanholas em Marrocos estão a enfrentar uma enorme vaga de imigração, por vezes com cenas de violência”.⁵³⁸ O diário lisboeta noticiava que “cerca de 300 imigrantes deitaram abaixo a rede que separa a fronteira entre Marrocos e Espanha em Melilla esta manhã. Perto de 100 conseguiram passar, no que é o segundo assalto violento à passagem para território espanhol numa semana”. E ainda, segundo a reportagem, “em Ceuta, houve também uma chegada maciça, a nado, à praia de Tarajal” (cerca de 350 pessoas). A Guarda Civil espanhola tentou conter a “pequena invasão” (como a define o Jornal): houve feridos entre os agentes que usaram “até um helicóptero [...] mas os imigrantes dispararam a correr em várias direcções dentro da cidade”. A última “entrada maciça” acontecera em 2 de setembro: nesta participaram cerca de 80 imigrantes, dos/as quais 33 conseguiram chegar a Ceuta. Algumas semanas mais tarde, um episódio muito mais grave ocorreu algumas centenas de quilómetros mais a oeste, na mesma latitude. No dia 3 de Outubro de 2013, quinhentas pessoas naufragaram a poucas centenas de metros das rochas de Lampedusa, sendo que mais de trezentas morreram. Eritreias, somalis, sírias, jovens e adultas, homens e crianças, todas desesperadas em busca de refúgio internacional. Não foi a primeira tragédia daquele ano: antes daquela dramática noite de outubro, outras trágicas noites e dias trouxeram a morte a cerca de 400 pessoas nas fronteiras da Europa. Ao todo, desde 1988, foram 19.372 as vítimas desta guerra não declarada.⁵³⁹

Estas tragédias, apesar dos enormes esforços dos/as socorristas europeus/eias, e apesar de a Europa conceder o refúgio a muitos/as requerentes, revelam a existência de um desequilíbrio gritante entre seres humanos, ao mesmo tempo que são tratadas com certo fastio por parte da opinião pública europeia. Simultaneamente, a adoção de políticas

⁵³⁸ PÚBLICO de 17/09/2013.

⁵³⁹ Os dados não são oficiais, mas estão disponíveis no Portal: <http://fortresseurope.blogspot.it/>. Acesso realizado em 23/01/2014. Este blog é mantido por Gabriele Del Grande, um jornalista independente italiano que há seis anos acompanha os migrantes nos itinerários da esperança que cruzam o mar mediterrânico.

públicas ao nível comunitário consegue apenas amenizar os sofrimentos, mas não os impede; permite administrar as emergências, mas não inverter as condições de violência, exploração e miséria de grandes zonas do planeta que produzem os movimentos de refugiados/as. Esta limitação é provocada por vários fatores: em primeira instância, a dificuldade e/ou impossibilidade de a União Europeia (UE) intervir em conflitos internos de países soberanos, onde regimes quase sempre ditatoriais enfrentam instabilidades políticas, ameaças terroristas ou até mesmo guerras civis, como é o caso dos países do Nordeste Africano (Eritreia, Somália, Etiópia, Djibouti) ou do Médio Oriente (Síria, Egito, Palestina). Em segundo lugar, a difícil conjuntura económica europeia, sobretudo dos países do Sul, cria aversão na opinião pública em relação a qualquer tipo de despesa pública, seja com o auxílio aos refugiados, seja com as operações internacionais de peacekeeping. Há, no entanto, um terceiro aspeto a ser considerado: parte da opinião pública e da classe dirigente europeias ignoram o passado colonial e portanto as corresponsabilidades históricas da Europa em alguns destes desastres humanitários. Para o efeito, é rara a consciência de quão forte é a relação causal entre o “subdesenvolvimento” (africano) e o “desenvolvimento” (europeu). Países como Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica, Holanda, Portugal e Itália não reconhecem claramente hoje que as responsabilidades históricas da exploração colonial em África ainda concorrem para a produção de muito sofrimento humano. Num comentário na rádio italiana no dia que se seguiu à tragédia de Lampedusa,⁵⁴⁰ Gianpaolo Calchi Novati⁵⁴¹ sublinhava como, em grande parte de África, resiste um modelo produtivo de origem colonial que os processos de internacionalização de muitos países africanos procuram ultrapassar. Entretanto, a dúbia tarefa de sintetizar sociedades tradicionais com modelos industriais ocidentais é paradoxalmente sustentada pelo ativismo europeu que, tal como se realiza hoje, não produz resultados para aqueles territórios, mas para a própria Europa. Um exemplo claro deste enviesamento é a prioridade dada aos objetivos de segurança que travam as migrações internacionais. É o caso, segundo o investigador do Istituto per gli Studi di Politica Internazionale de Milão, da revisão da Política Europeia de Vizinhança (PEV) adotada pela

⁵⁴⁰ Rai-Radio 3 “Tutta la città ne parla” de 04/10/2013. Disponível no Portal: <http://www.radio3.rai.it/>. Acesso realizado em 24/01/2014.

⁵⁴¹ Autor de numerosos ensaios sobre o passado colonial italiano em África e as suas consequências contemporâneas, entre os quais *L' Africa d'Italia. Una storia coloniale e postcoloniale* (Calchi Novati, 2011: 442).

UE após as primaveras árabes: de acordo com o princípio *more for more*, os países vizinhos do sul e do leste “mais empenhados nas reformas poderiam beneficiar de um apoio mais amplo por parte da União Europeia”.⁵⁴² Para a mensuração deste empenho reformador conta a limitação da migração não qualificada (o que resulta na imposição de barreiras à saída de refugiados/as) e a promoção da migração qualificada. Neste ponto, é importante notar que os países que mais concedem refúgio aos “*damnés de la terre*”, como os chamou Frantz Fanon há mais de 50 anos atrás (Fanon et al., 1961), são os países de fronteira e não os europeus. Segundo o prof. Maurizio Ambrosini (Università Statale di Milano),⁵⁴³ 81% dos/as refugiados/as é amparado por países vizinhos. Em 2012, o país que mais concedeu refúgio ao mundo foi o Paquistão.⁵⁴⁴

Independentemente da interligação destas diversas razões, enquanto as instabilidades políticas, as violências e a miséria permanecerem nestas regiões, novas tragédias migratórias se anunciam.⁵⁴⁵ No entanto, a migração internacional não pode ser reduzida aos dramáticos movimentos de refugiados/as. Os casos são distintos, ou melhor, o problema dos/as refugiados/as é apenas um dos aspetos, talvez o mais complexo e delicado, da migração internacional. Fugir de um conflito armado e violento que ocorre no próprio país é diferente de sair de um país pacífico em busca de melhores oportunidades.

Todavia, pensando nos Estados de origem dos/as migrantes residentes em Portugal e Itália descobriremos que, por pacíficos que possam ser considerados alguns deles do ponto de vista político, considerando o “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH) da ONU de 2013,⁵⁴⁶ poderemos facilmente verificar que as condições de vida que

⁵⁴² Disponível no Portal da UE: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-474_pt.htm. Acesso realizado em 24/01/2014.

⁵⁴³ Que participou no mesmo programa radiofónico de Calchi Novati “*Tutta la città ne parla*” de 04/10/2013. Disponível no Portal: <http://www.radio3.rai.it/>. Acesso realizado em 24/01/2014.

⁵⁴⁴ Ambrosini é uma das principais referências em Itália para os estudos migratórios. Entre a extensa lista de publicações, destaco o recente artigo “*We are against a multi-ethnic society: policies of exclusion at the urban level in Italy*” (Ambrosini, 2013: 136-155) sobre o qual voltarei a falar mais abaixo.

⁵⁴⁵ Para prevenir novos naufrágios, a partir de finais de 2013 Itália pôs em marcha uma missão militar e humanitária chamada “*Mare Nostrum*”, com a utilização de navios da Marinha. Segundo a Marinha Militar Italiana, “*L’operazione prevede il rafforzamento delle attività di Controllo dei Flussi Migratori in Alto Mare con un Dispositivo Aeronavale, costituito da una Nave anfibia, 2 fregate, 2 pattugliatori, mezzi navali minori, aerei, elicotteri nonché la cooperazione con l’Aeronautica Militare mediante l’impiego del velivolo a pilotaggio remoto ‘PREDATOR’*” (Caffio, 2013: 11-20).

⁵⁴⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano foi construído pela ONU como medida comparativa para a classificação de 186 países de acordo com o seu grau de “desenvolvimento humano”. O índice inclui, mas não se esgota em, variáveis como a esperança média de vida à nascença, os níveis de educação e do PIB per

proporcionam são muitas vezes violentas.⁵⁴⁷ Vejamos o caso de Portugal (que ocupa, no IDH, o 43º lugar): os principais países de origem dos/as imigrantes que nele residem são Brasil (85º no IDH), Cabo Verde (132º), Angola (148º), Guiné-Bissau (176º), Ucrânia (78º) e Roménia (56º). No caso de Itália (25º no ranking da ONU), para além destes dois últimos países, as demais nações de origem de migrantes são a Albânia (70º no IDH), Marrocos (130º), China (101º). Estes dados evidenciam como, mesmo não se configurando como pessoas em busca de refúgio político, aqueles/as que em décadas recentes emigraram para Portugal e Itália podem ser consideradas pessoas em busca de refúgio territorial, pois fogem de situações de desenvolvimento humano precário, muitas vezes caracterizadas pela falta de segurança física, alimentar e educacional. A sua chegada à Europa, no entanto, gera por vezes reações conflituosas pois os/as europeus/eias questionam-se sobre os motivos que justificam que a Europa se encarregue da tarefa de solucionar os problemas de pessoas que vivem noutros países.

Os/As imigrantes em busca de um melhor “desenvolvimento humano” que encontrei em dezenas de entrevistas já foram descritos nos clássicos dos estudos migratórios: em Sayad, por exemplo (Sayad, 1999, 2002), o/a imigrante é o ser humano duas vezes ausente, iludido e desaparecido do país de origem e intruso e excluído no país de chegada, e duas vezes culpado quando infrator, réu de ter cometido um crime e réu por ser imigrante. O crime cometido por um/a imigrante é agravado pelo mal que causou à ordem dos costumes, logo ele/a, que deveria ser o/ primeiro/a a respeitar a lei e a ordem. Neste mesmo cenário mas no momento em que Itália consolidava sua transição migratória, Dal Lago (Dal Lago, 1996), viu esta indefinição do/a estrangeiro/a como um limbo, onde o futuro não se realiza e o passado se desvanece. Uma incerteza do presente que produz não-pessoas (*nonpersone*), indivíduos vivos mas objetificados, que assistem impotentes ao cancelamento do seu estado, expulsos, presos, *irregularizados* e *clandestinizados*.⁵⁴⁸ Tudo isto acontece numa opacidade linguística que os/as caracteriza mais pelo que eles/as não são que por aquilo que são: um/a imigrante (não-nativo/a), extracomunitário/a (não-UE,

capita. O índice é utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seu relatório anual. Os dados reportados são do Human Development Report de 2013, portanto em referência ao ano de 2012.

⁵⁴⁷ Sem considerar aqui os dados sobre desigualdades sociais.

⁵⁴⁸ Isto acontece para Dal Lago não apenas com os/as imigrantes mas com milhões de outros seres humanos: doentes mentais ou terminais, vítimas de intervenções militares ou de carestias aos quais é revogado o status de pessoa e suas específicas atribuições humanas.

não-nacional, não-comunitário/a), clandestino/a (não-cidadão/ã), irregular (não-regular), acolhido/a (não-nosso): o facto de ser uma não-pessoa neutraliza-o/a. O sentido destas palavras não é um jogo e nem é casual: em 1996 Dal Lago observava que, ao contrário do que acontecia até dez anos antes (quando ainda começava a transição migratória italiana), a expressão “exclusão” não indicava a condição marginal de grupos sociais mais frágeis (pobres, jovens, idosos) mas a de diversas categorias de alienígenas (estranhos/as nativos/as e estrangeiros/as imigrados/as, prófugos/as e nómadas) que segundo o pensamento dominante ameaçavam a convivência nas metrópoles. Sendo assim, o/a imigrante no decorrer da transição migratória, acabou por encarnar a figura social de época do alienígena sofrido e marginal que resume todas as outras condições de marginalidade presentes naquele território. Esta encarnação exigia para Dal Lago uma atenção redobrada sobre este grupo de habitantes para garantir igualdade nas condições políticas e materiais num contexto de interação de línguas e culturas e não a sua reclusão em guetos urbanos, nacionais ou regionais.

Este argumento leva-nos ao tema do conflito entre valores no diálogo intercultural, como alerta um dos maiores conhecedores italianos dos conflitos interculturais, Vincenzo Pace.⁵⁴⁹ Em que espaços se desenvolvem estes conflitos? Que valores se contrapõem mais frequentemente? Segundo o sociólogo das religiões, é desejável que estes conflitos se mantenham num patamar de intensidade baixa para que seja possível facilitar as interações entre os sujeitos que os promovem e assim favorecer a afirmação de um clima democrático nos territórios onde ocorrem, como analisado por Pace em algumas cidades europeias aquando da realização das políticas nacionais para o *Dialogue Among Culture and Religion* (Pace, 2007: 555-569). Neste estudo, Pace evidencia como é extremamente importante analisar o papel dos/as atores/atrizes locais no processo de implementação *step by step* da política avaliada. Neste sentido, o estudo demonstra que não é desejável utilizar modelos de “integração” padronizados, pois cada dimensão territorial apresenta uma diversa interação entre atores/atrizes e um contexto ambiental diverso. Em Itália, lembra Pace, há casos de cidades como Novellara (distrito de Reggio Emilia) que mesmo já acolhendo um templo Sique e uma Igreja ortodoxa, e portanto onde seria identificável uma certa tolerância religiosa, não permitiu a construção

⁵⁴⁹ Autor de numerosos estudos sobre a presença da religião muçulmana na Europa (Pace, 2004: 126). O professor Pace coorientou esta tese.

de uma mesquita.⁵⁵⁰ Até que ponto, pergunta Pace, numa dimensão territorial, as políticas para o desenvolvimento local e as políticas para “integração” tomam em consideração as dinâmicas interculturais”? É uma pergunta à qual tentarei responder ao longo dos próximos dois capítulos ao fazer a comparação por contextos entre Portugal e Itália.

A par dos/as atores/atrizes locais encontrados nos terrenos português e italiano, configurou-se a presença de um ator oculto não local e sim transnacional, aquele que Sayad chamava “o pensamento do Estado” (Sayad, 1999, 2002). Trata-se dos modelos ideológicos dominantes naqueles contextos históricos, económicos, políticos, jurídicos, sociais e culturais. Isto é, do conjunto de categorias mentais com as quais os habitantes de uma zona pensam a imigração, utilizando-as de forma objetiva como categorias nacionais, ou seja, nacionalistas. São essas estruturas produzidas e determinadas histórica e socialmente (como Leste-Oeste, Norte-Sul, etc.), que filtram a leitura dos fenómenos migratórios através de mapas mentais de referência coletiva. Mas para Sayad, o “pensamento do Estado” é também algo mais: é o pensamento do Estado sobre si mesmo, pois quando o Estado pensa a imigração torna evidente a sua ideia de ordem social, de limites territoriais, da natureza intrínseca da discriminação entre "nacionais" e "outros". O Estado torna assim explícita a sua perturbação quanto ao risco que a imigração questione a ordem nacional, a pureza da raça e a sua integridade territorial.

Contudo, se excluirmos a mobilidade provocada pelas guerras, a grande maioria dos/as migrantes movimenta-se por razões económicas e familiares; as pessoas migram para sítios onde há trabalho ou onde há parentes. De resto, como notava Gambino (Gambino, 1996: 129; 2003), “queria-se braços mas vieram pessoas”: em vinte e cinco anos, entre 1970 e 1995, o aumento da presença de imigrantes na Europa foi proporcionalmente inferior ao crescimento do mal-estar associado à imaginária ameaça à identidade nacional que esta presença provocaria. As razões deste medo encontram-se no temor da classe média “cair” economicamente aquando a chegada de imigrantes e demasiado facilitada. A este receio o Estado responde com medidas exclusivas para afastar os/as imigrantes dos postos de trabalho mais qualificados, do mercado da habitação e até da dimensão afetiva na relação com mulheres locais; em segundo lugar, organizou-se um

⁵⁵⁰ Hoje, segundo informações institucionais, na cidade há apenas uma sala de culto para os muçulmanos. Disponível no Portal da Câmara Municipal em: <http://www.comunedinovellara.gov.it/servizi/menu/dinamica.aspx?idArea=635&idCat=671&ID=671>. Acesso realizado em 24/01/2014.

sistema legislativo, securitário, económico e político orientado para a produção de clandestinidade.

É exatamente disso que falam Basso e Perocco, alguns anos mais tarde e sem eufemismos, ao referir o “racismo institucional” que caracterizará o quadro legislativo comunitário (e nacional) que acolhe os braços imigrantes chamados a trabalhar na Europa (Basso e Perocco, 2003).⁵⁵¹ Para a dupla de sociólogos, que parte de uma sincera análise marxista, o capital europeu teve (e tem hoje) uma necessidade vital de empregar trabalhadores/as imigrantes para aumentar a sua taxa de acumulação, o que de facto ocorreu graças à desvalorização total da força de trabalho fornecida pela população imigrante. Por que existirá então uma ofensiva anti-imigração organizada em torno de normas restritivas (que introduzirão, mais tarde, o crime de imigração clandestina em alguns países como Itália)? Porque a redução psicológica da dignidade do/a migrante o/a torna mão-de-obra mais frágil no mercado, o que, conseqüentemente, favorece a sua empregabilidade ilegal/informal. Desta forma, reduz-se o nível dos salários e inflama-se a competição entre trabalhadores/as nativos/as e imigrantes, respetivamente qualificados/as e não qualificados/as, que aceitam trabalhar com salários mais baixos.⁵⁵² Diante desta “divisão étnica racial da mão-de-obra” (idem, ibidem: 15), Basso e Perocco explicam a difusão do racismo não pelo pensamento (o medo subconsciente de estrangeiros/as) mas pela relação social de opressão entre classes sociais, raças, nações e géneros, parte do conflito maior entre capital e trabalho. Perante esta realidade, concluem, a “integração” dos/as imigrantes é um mito, ou melhor, um estigma adicional afivelado ao/à imigrante para que almeje pertencer a uma nação que não o/a quer, enquanto a sua real “integração” só será possível através de uma relação económica realizada em condições de igualdade.

Conflitos, tensões e sofrimento humano foram recentemente descritos em algumas publicações coletivas em Portugal e Itália. No primeiro caso, para além do já citado “Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal” (Malheiros, 2013), um pequeno volume, anexo à edição portuguesa do *Le Monde Diplomatique*, descreveu a existência de uma clara ligação entre imigração e racismo em Portugal (Peixe Dias e Dias, 2011: 152). Na coleção de artigos organizada por Peixe Dias, percebe-se outro aspeto que

⁵⁵¹ Anos mais tarde, Perocco e Ferrero falarão de “racismo ao trabalho” para enquadrar o sistema legislativo-trabalhista italiano que, segundo eles, discrimina os/as imigrantes em relação aos/as autóctones (Ferrero e Perocco, 2011: 320).

⁵⁵² Exatamente o que acontecia aos/as emigrantes italianos/as há cem anos atrás (Sori, 1979).

foi também aqui descrito: “o propalado interculturalismo da representação e presença das culturas imigrantes” foi apropriado “pelo discurso da “integração” dos imigrantes e as suas implicações no espaço de reconhecimento das populações imigrantes” (Peixe Dias e Dias, 2011: 52-53). Segundo os artigos de diversos autores publicados no volume, no país, desde finais da década de 90, assistiu-se a uma certa mobilização do Estado e da sociedade civil para enfrentar, “além da preocupação coeva com o clima de ‘Choque de Civilizações, [...]’, o diagnóstico segundo o qual estaríamos a assistir à criação de mini-ilhas de exclusão social produtoras de irredutibilidades étnicas”, sobretudo em Lisboa (ibidem: 60). Assim, o discurso público, definia um modelo português de gestão étnico-cultural que contemplava a “‘defesa’ das identidades grupais étnico-culturais, mesmo que ‘divergentes ou conflituantes com a da sociedade de acolhimento’, sem deixar de colocar como imperativo a proteção da coesão social, estribada numa aceitação comum dos preceitos mais universais dos Direitos do Homem” (ibidem: 63). Não obstante, o interculturalismo português (a que Nuno Oliveira chama “terceira via”) chegou a estruturar um canal de representação das minorias étnicas no espaço público que se configura como “presença despolitizada, mediada por uma ideologia de culturalização patrocinada pelo Estado, na qual questões como desigualdade económica e social, discriminação e racismo, exclusão legal e consequente fragilização da cidadania, não encontram qualquer eco” (ibidem: 70-71). Neste mesmo volume, Monica Catarina Ribeiro e Sara Dias de Oliveira (ibidem: 73-90) falam acerca da “Criminalização dos fenómenos migratórios” na Europa. Quanto ao caso português, destaca-se *a visão utilitária e economicista da imigração*. De acordo com as autoras, o conhecido ‘sistema de quotas’ (presente também em Itália) produz regularizações onde “foi considerado requisito para a atribuição de autorizações de residência definitivas [...] que o cidadão estrangeiro não tivesse cometido nenhum crime” (ibidem: 77).⁵⁵³ Além disso, a recente introdução da Diretiva do Retorno, segundo as autoras, “poderá conduzir a um aumento significativo de afastamento coercivo” dos/as imigrantes graças à sua “criminalização vaga e imprecisa no plano das intenções que não tem correspondência nos factos merecedores de tutela penal”; concluem que, “é bom de ver que a política de integração dos cidadãos estrangeiros tantas vezes referida na exposição de motivos não tem qualquer resultado prático” (ibidem: 82).

⁵⁵³ As autoras reportam afirmações do Ministro da Justiça Alberto Costa (XVII Governo Constitucional de Portugal), segundo o qual “esta medida é um estímulo ao cumprimento da lei por parte dos estrangeiros”. Por que razão, perguntam, os/as estrangeiros/as precisam de estímulos para cumprir a lei?

No caso italiano, Tommaso Vitale recolheu contribuições sobre “Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati” (Vitale, 2012). Vitale nota uma *politização da questão migratória* na Europa, pois a imigração “reestruturou profundamente [...] os *conflitos sociais* (as suas estruturas e os espaços políticos constituídos por estes conflitos), os *partidos políticos* (e as famílias de partidos organizadas com base nos principais conflitos sociais), como também os *sistemas de partidos* (e portanto as suas propriedades estruturais e dinâmicas competitivas)” (idem, *ibidem*: 6).⁵⁵⁴ Ao longo da publicação são recolhidas contribuições que exploram o que, segundo Vitale, representa ao *cleavage* principal do conflito, isto é, a fratura entre *integração e demarcação das identidades e das pertenças culturais*. Por outras palavras, volta à tona dos conflitos o medo da invasão cultural, o choque das civilizações, a islamização da Europa, o que provoca ao nível local “formas de cooptação pelas instituições e mecanismos de gestão e mediação de conflitos exercidos com um papel crescente pelos consulados, ou pelo envolvimento das associações comerciais e comerciantes em particular”. No entanto, em muitas cidades, “isso não excluiu a possibilidade de as instituições ‘atiçarem o fogo’⁵⁵⁵ assumindo um papel de polarização mais do que de mediação” (idem, *ibidem*: 11). Assim, ocorreram em Itália conflitos marcados pelo uso de violência, incêndio de barracas e habitações precárias, *sit-ins*, manifestações de rua e manifestações anti-imigrantes.

Foi o que observou, muito de perto e ao nível local, Maurizio Ambrosini num trabalho que, não por acaso, deixei para último nesta revisão, pois representa uma referência interlocutória relevante para a reflexão aqui levada a cabo (realizada antes de tomar conhecimento deste estudo) (Ambrosini, 2013: 136-155). Em busca dos conflitos na realização de políticas públicas e não das muitas vezes auto-glorificantes boas práticas, Ambrosini analisou políticas diretas de *exclusão* dos/as migrantes realizadas no Norte da Itália, focando especificamente a Lombardia. Após uma panorâmica geral sobre a região *padana*,⁵⁵⁶ Ambrosini estuda 47 municípios onde a implementação de políticas de exclusão dos/as migrantes se tornounum “instrumento que permite obter consenso político”, ainda que com oposição de movimentos anti-discriminação, grupos de *advocacy* e até da magistratura. Nesta pesquisa, Ambrosini vai além do conhecido “paradigma da exclusão”

⁵⁵⁴ Itálico do texto original.

⁵⁵⁵ Uma expressão coloquial que indica um agravamento da tensão.

⁵⁵⁶ Isto é do Vale do Rio Po, a grande planície do norte de Itália.

descrito por Penninx e Martiniello,⁵⁵⁷ que descrevia de que forma a *política de exclusão* pode ser considerada a *ausência de políticas de inclusão* para os/as migrantes (como os autores observaram em 19 cidades europeias). Naquilo a que chama “*the dark side of local policies*” (idem: 3), Ambrosini identifica um conjunto de medidas que objetivam excluir os/as migrantes como parte reconhecida e legítima da comunidade local. Tanto quanto pôde ser verificado na investigação, a partir das leis adotadas ao nível nacional em 2008 e a subsequente maior autonomia dos autarcas para adotar medidas de segurança pública urbana, em 445 municípios do norte da Itália foram introduzidos regulamentos municipais sobre alcoolismo, prostituição, vandalismo e mendicância. Em certos casos foram introduzidas normas que obstaculizaram a reunião de grupos de imigrantes (o caso da retiradas dos bancos de praças públicas em Treviso), ou que proibiram a venda de produtos típicos de outras culturas (como o kebab em Cittadella), ou que até impediram a realização de atividades de culto.⁵⁵⁸ Obviamente, este tipo de medidas encontrou a firme oposição de atores/atrizes locais inspirados/as pelos princípios da igualdade e da proteção dos direitos humanos, o que aqui chamamos de princípios emancipatórios.

A conclusão a que Ambrosini chega é que, pela inexistência do direito ao voto, o interesse dos/as migrantes mais é mais difícil de ser protegido. Em segunda instância, nota um aumento das formações políticas populistas na Europa, e não apenas em Itália, que exploram os sentimentos de ansiedade e medo relacionados com as adversidades económicas e que assumem como factual a suposta correlação diretamente proporcional entre imigração e segurança pública. O autor nota ainda como as políticas de exclusão não produzem os efeitos desejados (isto é, reduzir a presença de imigrantes nas cidades onde são implementadas). Isto será possível não apenas pelas formas de regulação de mercado (oferta de emprego e de habitação), mas pela presença contemporânea de serviços para os/as imigrantes oferecidos por políticas inspiradas em paradigmas solidários. O papel das organizações da sociedade civil também é destacado como um dos elementos cruciais para a implementação de políticas alternativas, mas não há qualquer referência a formas de auto-organização político-social dos/as imigrantes.

⁵⁵⁷ Publicado em março de 2007 com o título ‘Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell’arte e lezioni di policy’ na revista italiana *Mondi migranti*, vol.1, no. 3, pp. 31-59.

⁵⁵⁸ O autor catalogou as medidas de exclusão reunindo-as em cinco categorias: civil, social, cultural, securitária e económica.

Além disto, a disseminação europeia das políticas de exclusão dos/as imigrantes, notada pelo sociólogo italiano, incita-o a alertar a comunidade científica para que não reduza as atitudes das câmaras italianas a factos de folclore provinciano. Trata-se, pelo contrário, de “poderosas ferramentas retóricas que definem os limites da legitimidade em pertencer ou não à comunidade, reiteram a oposição entre ‘nós’ e ‘eles’, identificam os imigrantes como vilões responsáveis pelo ruir da ordem social, pela insegurança urbana, pela deterioração dos bairros sociais e pela redução dos serviços sociais públicos” (idem: 16-17).⁵⁵⁹ Nesta dimensão, o discurso retórico e populista encontra um terreno fértil para catalisar o consenso, apresentando-se como baluarte da defesa do direito da *gente comum* (os/as autóctones) a dispor do *próprio território*.⁵⁶⁰ Para além da presença de situações de conflito ser utilizada como chave-de-leitura relevante para a análise das políticas migratórias, um dos principais resultados do estudo é, segundo o autor, a superação da distinção canónica entre as políticas de imigração, implementadas pelo governo central, e as políticas para os/as imigrantes, realizadas no plano local.

Comparar os contextos com a epistemologia da visão: um estudo de sociologia política para reconhecer, ampliar e descolonizar nas políticas migratórias

Nas cenas cruéis que acabo de reportar, ou nos estudos académicos citados, ecoam as vozes dos/as entrevistados/as e dos/as participantes dos grupos focais. Esta revisão não foi inútil, tendo, pelo contrario, permitido comprovar com os factos e os pontos de vista de terceiros/as algumas das ideias que aqui tenho desenvolvido. Nomeadamente, a presença de *conflitos*, *exclusões* e *sofrimentos humanos* como resultado, num cenário de progressiva transnacionalização da esfera pública, da circulação dinâmica de dois fenómenos integrados entre si: os processos de recodificação local das políticas comunitárias (que produzem efeitos reais contrários aos efeitos nominais desejados) e os conflitos transparadigmáticos entre atores/atrizes e políticas (inspiradas por princípios regulatórios e emancipatórios contrastantes). São estes fenómenos integrados que agem de forma

⁵⁵⁹ Tradução do autor.

⁵⁶⁰ Famoso se tornou em Itália o slogan *Padroni a casa nostra!* (literalmente *Patrões da nossa casa!*), algo como “A terra é nossa!”) utilizado como palavra de ordem contra a presença de imigrantes pelo movimento político Liga Norte desde 1994.

circular, elementos pujantes das turbulências modernas que implicam a dimensão migratória.

A recombinação constante deste embate, que se realiza ao nível local, posiciona o território como cenário espacial e sociopolítico que não se limita a abrigar os conflitos, mas que os dinamiza e por vezes engendra (basta-nos pensar nos desalojamentos de Santa Filomena ou nas inspeções em busca de “clandestinos” em Camposampiero). No entanto, se o conflito radica do plano local, a sua reprodução transnacional realiza-se alhures, tomando a forma dos modelos hegemónicos que reelaboram e novamente espalham as *diretrizes* de política migratória para a dimensão comunitária e seus territórios. O funcionamento desta interação foi descrito há pouco, naquilo a que chamei o *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*.

Resulta destas interações a evidência de que os conflitos não se realizam apenas socialmente, no terreno, entre migrantes e autóctones, mas também epistemologicamente, num espaço transnacional, entre paradigmas alternativos. A contraposição, neste segundo caso, não é encarnada como no primeiro, mas resulta da mesma *variação da diferença de potencial*, ou seja, da qualidade, da condição ou do estado da tensão entre os paradigmas (isto é, entre as diversas abordagens ao fenómeno migratório que produzem políticas diferenciadas e opostas). É uma condição variável de tensão entre ações e paradigmas de políticas públicas que se recombina constantemente, embora as políticas que visam a manutenção da ordem, e que tendem a excluir os/as imigrantes, sejam hegemónicas e dominantes em relação àquelas que visam a emancipação, e que tendem ao reconhecimento dos/as migrantes como parte da comunidade.

Como já afirmei, não permanecerei apático perante este contexto. Ainda que apenas *candidato* a tornar-me cientista social, antes mesmo disso decidi tomar partido, pelo menos, contra o sofrimento humano que vi e toquei com as mãos. Todavia, ao elaborar algumas ideias que tencionam evitar esse sofrimento, não proporei a separação dicotómica, e um pouco maniqueista, do bem contra o mal, ou dos/as bons/as contra os/as maus/ás, onde o bem é “incluir” os/as imigrantes e o mal é “excluí-los/as”. Não cairei nessa simplificação, na medida em que não pretendo esconder a complexidade dos fenómenos e a dificuldade que sinto em avançar propostas pertinentes e realizáveis. Tenho consciência de que são muitos os fatores que contribuem para a presença de conflitos, exclusões e sofrimentos humanos. Além disso, estes fenómenos não são exclusivos do mundo das

migrações. O que tenciono propor não é a solução para os males do mundo (outra perigosa simplificação), mas um instrumento prático de compreensão profunda destas tensões que, no entanto (e isto não pode ser negado), resultam de visões opostas sobre a sociedade europeia, em geral, e sobre o fenómeno migratório, em particular. Por isso, peço humildemente à leitora e o leitor uma dose extra de paciência para concentrarem as suas atenções na comparação dos casos que realizo a seguir, para que possamos juntos observar mais de perto a forma como os conflitos se realizam e reproduzem ao nível local e, contemporaneamente, na esfera transnacional. Graças ao conhecimento profundo deste processo, que há pouco chamei *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*, poderei propor com maior pertinência algumas formas de contrariar o sofrimento humano que o Círculo dissemina. A minha contribuição tenciona assim favorecer a introdução de políticas públicas destinadas a favorecer a *emancipação social, política e territorial* de quem tende a ser excluído/a, marginalizado/a e desagregado/a.

Antes de prosseguir, no entanto, é necessário desmontar a objeção que até ao momento leitura do texto poderá ter suscitado no/a leitor/a: *não será a palavra emancipação uma expressão obsoleta?* Não escolhi a palavra casualmente, mas decidi utilizá-la tal como o faz Santos (2000: 70-89), de acordo com quem de todas as representações da modernidade, as que ficaram mais inacabadas e mais abertas foram o princípio da comunidade (no domínio da regulação) e a racionalidade estético-expressiva (no domínio da emancipação). Dos três princípios de regulação (mercado, Estado e comunidade), o princípio da comunidade foi o mais negligenciado, acabando quase por ser totalmente absorvido pelos princípios do Estado e do mercado: “(...) mas, também por isso, é o princípio menos obstruído por determinações e, portanto, o mais bem colocado para instaurar uma dialética positiva com o pilar da emancipação” (idem, *ibidem*: 71). Assim, *participação e solidariedade* são duas das dimensões constitutivas das “virtualidades epistemológicas do princípio da comunidade”. Estes dois elementos terão sido só muito parcialmente colonizados pela ciência moderna: a participação foi colonizada na esfera política pela ideia liberal de cidadania e pela prática liberal da democracia representativa, mas “ficaram muitos outros domínios da vida social em que a participação continuou a ser uma competência não especializada e indiferenciada da comunidade” (idem, *ibidem*). No caso da solidariedade, a colonização aconteceu (nos países capitalistas desenvolvidos)

pelas políticas sociais do Estado-Providência; “além disso, na esmagadora maioria dos Estados-nação, a solidariedade comunitária não especializada [o que Santos designa por sociedade-providência] continua a ser a forma dominante de solidariedade” (2000: 72). Este espaço não colonizado permitiu uma *ampliação dos cânones das emancipações* que se realizou menos na Europa e mais fora dela. Uma diversidade epistemológica e societal que se contrapõe à globalização hegemónica e revela a presença de uma globalização contra-hegemónica. Trata-se de novas experiências *emancipatórias* que se multiplicam, ampliando os cânones da democracia, da produção não capitalista, do cosmopolitismo multicultural, da biodiversidade, etc.. Nestas, configura-se uma reinvenção das formas tradicionais (isto é, ocidentais e modernas) da política, da economia, da cultura, que imprime novos impulsos à transição paradigmática.⁵⁶¹

Muitas destas experiências emancipatórias realizam-se, segundo Santos, mais fora do que dentro da Europa. De facto, nos casos onde conduzi a minha atividade de investigação, as políticas inspiradas nos princípios emancipatórios (interculturais, participativos e experimentais) não foram dominantes e, certas vezes, tão pouco estiveram presentes. No entanto, creio ter identificado a forma pela qual estas podem ser estimuladas, nomeadamente, graças à reprodução de três mecanismos genéricos das relações sociais (como os intitula Guerra, 2006: 86): são estes as práticas de *reconhecimento*, de *ampliação* e de *descolonização*.

⁵⁶¹ Estas experiências foram estudadas num projeto de investigação intitulado "Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos", dirigido por Boaventura de Sousa Santos, que envolveu 69 investigadores/as em seis países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal. Este projeto visou analisar iniciativas e movimentos de resistência e de formulação de alternativas por parte das classes populares e dos grupos sociais subalternos em vários domínios sociais. Os principais resultados foram publicados na Coleção "Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos". A coleção consta de seis volumes, todos publicados pela Editora Afrontamento, do Porto. São estes: *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa* (2003), onde são apresentadas várias experiências de democracia participativa em contextos urbanos e rurais em luta contra a trivialização da cidadania e em prol de uma vida democrática de alta intensidade; *Produzir para viver: Os caminhos da produção não-capitalista* (2003), dedicado à economia solidária e às alternativas de produção não-capitalista sob a forma de cooperativas, empresas autogeridas, de gestão coletiva da terra e associações de desenvolvimento local; *Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural* (2004), focado nas lutas pelo reconhecimento do direito à diferença dos movimentos dos povos indígenas pela autodeterminação, dos movimentos feministas, dos movimentos homossexuais, pela autonomia local, pela justiça e pelos direitos humanos multiculturais; *Semear outras soluções: Os caminhos da biodiversidade e conhecimentos rivais* (2004), dedicado às resistências e à formulação de alternativas contra a mercantilização global da reserva da biodiversidade e em defesa dos conhecimentos práticos (camponeses, indígenas, leigos) não patenteáveis, sobre a medicina, o impacto ambiental, as calamidades naturais; *Trabalhar o mundo: Os caminhos do novo internacionalismo operário* (2004), centrado nos novos conflitos entre o capital e o trabalho e nas novas formas de solidariedade operária transnacional a que estão a dar origem; *As vozes do mundo* (2008), que reúne entrevistas feitas com os/as ativistas e dirigentes dos movimentos sociais estudados no projeto, revelando os seus discursos práticos.

Para indicar como estes mecanismos podem ser gerados e reproduzidos, e como o são também os mecanismos que originam os conflitos, a *comparação por contextos* que realize de seguida, concentrar-se-á, em geral, nas tensões entre modelos hegemónicos e contra-hegemónicos e nas políticas que daí resultam, nos conflitos entre atores/atrizes no cenário local e transnacional, e na avaliação das políticas públicas.

Para realizar a comparação por contextos, procedo com a identificação de *variáveis independentes* que descrevem o “sistema concreto de ação”, para usar a clássica definição de Crozier (Crozier, Friedberg, 1978), a ser comparado. Estas correspondem aos Objetos de Estudo identificados no capítulo metodológico, nomeadamente:

(Variável Independente 1 – VI-1) Os contextos português e italiano, à luz dos aspetos históricos e político-institucionais, com especial referência ao passado colonial, ao posicionamento no contexto comunitário europeu e às recentes dinâmicas migratórias (2000-2010);⁵⁶²

(VI-2) Políticas adotadas (socioculturais, de representação dos/as migrantes e/ou de planeamento territorial) e sua avaliação oficial, desde o diagnóstico social até à implementação;⁵⁶³

(VI-3) Experiências específicas de participação de migrantes internacionais no ano de 2012 na implementação das políticas públicas identificadas no VI-2 e os resultados obtidos.⁵⁶⁴

Identifico agora as *variáveis dependentes* (que foram objeto de discussão nos grupos focais):

(Variável Dependente 1 – VD-1) Variação de potencial entre modelos hegemónico e contra-hegemónicos prevalentes: integração/intercultural, representação/participação, desenvolvimento-sem-os/as-migrantes/experimentação-com-os/as-migrantes;⁵⁶⁵

⁵⁶² Corresponde ao OE1.

⁵⁶³ Corresponde ao OE2.

⁵⁶⁴ Corresponde ao OE3.

⁵⁶⁵ Corresponde à discussão realizadas nos grupos focais acerca da relação entre participação dos/as migrantes e o seu “nível de ‘integração’” e sobre a presença de conflitos nos territórios.

(VD-2) Participação de imigrantes no trabalho em rede ou em pelo menos uma das fases de realização das políticas públicas: diagnóstico, planeamento, discussão, implementação, beneficiamento e avaliação;⁵⁶⁶

(VD-3) Avaliação das políticas e da atuação dos/as migrantes para a sua realização.⁵⁶⁷

Desta comparação deverá ser possível, detalhadamente:

1. resumir que tensões entre modelos hegemónicos e contra-hegemónicos estão presentes e como se define o embate entre modelos nos termos dos conflitos presentes no terreno (cruzamento prevalente das variáveis VD1-VI-1);
2. verificar o funcionamento dos organismos em relação ao papel exercido pelos/as atores/atrizes mais presentes e influentes e o eventual tipo participação dos/as imigrantes como parte constitutiva da realização de uma política migratória (cruzamento prevalente das variáveis VD2-VI-2);
3. comparar a diversa avaliação das políticas feita por imigrantes e por não imigrantes com a efetiva realização dos objetivos definidos (cruzamento prevalente das variáveis VD3-VI-3).

Sendo necessário agrupar os casos por contextos e modelos institucionais, como foi definido no capítulo metodológico, procedo à comparação dos casos da Amadora e de Camposampierese (capítulo 14) e, em seguida, dos casos de Lisboa e Pádua (capítulo 15). Em cada um dos capítulos, após comparar as dinâmicas, proponho algumas intervenções pontuais que permitam reduzir os efeitos exclusivos das políticas adotadas e valorizar os efeitos emancipatórios. Posteriormente, a partir destas comparações e das propostas que realizo à escala local, apresento algumas observações conclusivas de carácter geral sobre a abordagem europeia às políticas migratórias (capítulo 16).

A lógica da sequência de comparação dos casos e formulação das propostas resulta da adoção da *epistemologia da visão* como opção hermenêutico-metodológica utilizada para a análise crítica dos contextos. Por isso, utilizo a *sociologia das ausências* para descrever as parcerias multissetoriais (RSL e IPA) e a *sociologia das emergências* para os sistemas de representação dos/as migrantes no poder local (CMIC e CS). Resumo

⁵⁶⁶ Corresponde à discussão sobre o trabalho em rede com parceiros/as e com ou sem os/as migrantes.

⁵⁶⁷ Corresponde à avaliação feita pelos/as migrantes.

no gráfico abaixo a grelha de duas entradas que recolhe as variáveis independentes e dependentes.

Tabela 45: Variáveis independentes e variáveis dependentes na comparação dos contextos

Sociologia das ausências (RSL/CSP) Sociologia das emergências (CMIC/CS)	Tensão entre Modelo hegemónico / contra-hegemónico (VD-1)	Participação de imigrantes no trabalho em rede (VD-2)	Avaliação das políticas (por parte dos/as migrantes) (VD-3)
Contextos nacionais (VI-1)	Comparação prevalente	Comparação	Comparação
Políticas adotadas (VI-2)	Comparação	Comparação prevalente	Comparação
Experiências específicas (VI-3)	Comparação	Comparação	Comparação prevalente

Fonte. Elaboração do autor

Quanto ao *trabalho de tradução*, este não servirá apenas para formular as propostas. Como já afirmei, trata-se de um procedimento hermenêutico que, nas palavras de Santos, cria “inteligibilidade recíproca entre as experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis, reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências” (2006: 114). Por esta razão, a meu ver, o trabalho de tradução permitirá identificar, oriundos dos quatro casos, os *mecanismos genéricos* que enlaçam no terreno as relações sociais, definem as situações de conflitos e de solidariedade, as lógicas de ação e se desenvolvem em resposta a situações. Deste modo, descobrindo *o geral no cerne das formas particulares*, tenciono evidenciar os mecanismos genéricos das relações sociais que desafiam as desigualdades nas sociedades, nas políticas e nos territórios (como sugerem Guerra, 2006 e Frisina, 2010). Creio ser assim possível propor a reprodução de três destes mecanismos, como princípios opostos às formas de exclusão e geradores/reprodutores de políticas emancipatórias: o *reconhecimento*, a *ampliação* e a *descolonização*.

Não se trata de uma avaliação da RSL e IPA, mas de uma comparação que tenciona evidenciar as características dos organismos, dos/as atores/atrizes que os animam e das políticas que realizam em relação aos contextos. Evidentemente, algumas opiniões serão expressas. Contudo, nem sempre estas opiniões serão originais do autor, mas frequentemente resultado do que os/as meus interlocutores/as expressaram ao longo dos

encontros que realizei no terreno. Por razões de espaço, e para assegurar o anonimato dos/as interlocutores/as, as opiniões não serão atribuídas às pessoas que as pronunciaram, mas simplesmente serão endossadas pelo autor, após verificação da sua pertinência.⁵⁶⁸

Além disso, as avaliações não podem ser consideradas uma análise global dos organismos, mas apenas parte da visão de um doutorando, cujo trabalho é produzido de forma mais ou menos isolada, sem uma equipa de suporte, e mais concentrado nos aspetos que dizem respeito à dimensão migratória do que aos temas gerais que interessam as cidades. Da mesma forma, a análise sobre a presença de conflitos, sobre o funcionamento dos organismos e a função dos/as atores/atrizes deve ser vista como um quadro impressionista da paisagem que se dinamizou à minha frente em dois anos de trabalho de terreno. Assim, quero atentamente evitar qualquer veleidade ou presunção de exaustividade ou, ainda pior, de tenção generalista nas observações que apresentarei. Neste sentido, quando falo das “associações”, referi-me apenas às associações que conheci e o mesmo acontece com os/as outros/as atores/atrizes locais. Por conseguinte, assinalo que as avaliações e as propostas que aqui apresento são oferecidas, com muito respeito pelo trabalho desenvolvido, aos territórios estudados para que possam resultar em contribuições úteis para melhorar a sua coesão social, política e territorial.

⁵⁶⁸ Embora não citadas entre aspas, expressões e conceitos retirados do terreno serão reconhecíveis por estar em itálico.

Capítulo 14 | Ausências dos/as migrantes nas parcerias multissetoriais da Amadora e de Camposampierese

Neste capítulo, apresento em primeira instância as razões pelas quais considero oportuno trabalhar com a sociologia das ausências no caso das parcerias multissetoriais da Amadora e de Camposampierese. Em seguida, procedo com o trabalho de comparação das variáveis dependentes (modelos hegemónico/contra-hegemónico prevalentes, presença de conflitos, realização de trabalho em rede com/sem os/as migrantes na realização das políticas públicas e avaliação das políticas pelos atores e atrizes locais) à luz das variáveis independentes (de contexto local, políticas adotadas e experiências específicas de participação dos/as migrantes). Cada comparação é realizada em dois momentos: ao considerar os conflitos presentes no terreno, o funcionamento reticular dos organismos e as avaliações das políticas realizadas, produzo para cada um destes aspectos uma visão comparada geral dos dois territórios e em segunda instância uma análise mais detalhada dos fenómenos.

A Sociologia das ausências na comparação por contextos locais

Porquê comparar as parcerias multissetoriais locais da Amadora e de Camposampierese recorrendo à sociologia das ausências? O objetivo da *sociologia das ausências* (Santos, 2006) é *dilatar o presente*. Isto significa desarticular as relações de poder que compactam o pensamento moderno que produz as dicotomias clássicas (Norte-Sul, homem-mulher, nós-eles, branco-negro, Oriente-Occidente, Natureza-Cultura, Selvagem-Civilizado, etc.). *Libertar os conceitos* dessas relações pode revelar relações alternativas, graças a dois procedimentos: a *proliferação das totalidades* (fazer coexistir diferentes concepções do mundo); e a demonstração de que *qualquer totalidade é feita de heterogeneidade* e que *as partes que a compõem têm uma vida própria fora dela*” (Santos, 2006, 94). A realização destes dois procedimentos exige a demonstração de que o que não existe (outras totalidades, possibilidades alternativas) é *produzido como não existente*, ou seja, é apresentado pelo pensamento dicotómico como “uma alternativa não-credível ao que existe” (Santos, 2006: 95). A dilatação do presente acontece na sociologia das ausências para tornar possível o que é descrito pelo pensamento hegemónico como impossível e, com base nessa nova possibilidade, transformar as ausências em presenças.

Para realizar esta operação devo centrar-me nas experiências sociais que não foram englobadas pelo pensamento dominante (idem, ibidem: 95), para descobrir o que é produzido como não existente nas parcerias multissetoriais locais que escapa à hegemonização do modelo de representação tradicional. O que existe nos territórios em análise que escapa do domínio do modelo de representação-sem-os/as-migrantes e pode representar uma alternativa a este? É possível ver o que é subalterno sem olhar à relação de subalternidade?

Rede Social Local e Intesa Programmatica d'Area: visões comparadas dos contextos

Uma apresentação comparada preliminar dos contextos nacionais português e italiano foi feita nos capítulos metodológico e empíricos, nos quais considerei algumas variáveis geopolíticas e demográficas independentes e outras dependentes. O mesmo fiz quanto à dimensão local, apresentando informações contextuais. Posteriormente, no capítulo doze, discorri acerca das políticas migratórias que se afirmaram nos dois países, e de como estas foram objeto de processos de recodificação; finalmente, no capítulo treze interpretei estes processos à luz das formas de discriminação, violências e subalternidade que provocam na população imigrante.

De seguida, para introduzir as especificidades dos casos estudados, comparo alguns aspectos gerais da RSL e da IPA que aprofundarei numa fase posterior. Neste trabalho de comparação realizo alguns objetivos principais: considerando os conflitos presentes no terreno, verifico que tensões entre modelos hegemónicos e contra-hegemónicos estão presentes; relacionando o funcionamento dos organismos com os/as atores/atrizes que os animam, confronto quais são e como se realizam as políticas migratórias; finalmente, procurando distinguir, onde possível, o ponto de vista dos/as imigrantes do dos/as não imigrantes, contraponho as diversas avaliações sobre a eficácia das políticas realizadas na dimensão migratória.

Começo pelos modelos hegemónicos maioritariamente utilizados na produção de políticas migratórias no período de estudo desta investigação, que foram, nos casos das parcerias multissetoriais locais estudadas, o Modelo da *representação* e o Modelo de *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes*. Os Modelos contra-hegemónicos mais presentes eram, por conseguinte, os da *participação* e da *experimentação-com-os/as-migrantes*.

Entre o caso amadorese e o de Camposampierese, a variação da diferença de potencial entre os modelos recombinau-se de forma similar e diversificada. Na Amadora e em Camposampiero, na tensão entre modelos de *representação e participação* mantiveram-se fraturas nas formas de realizar espaços de diálogo social, pois estes foram abertos apenas à participação da sociedade civil local, através de organismos representativos (como ONG) que podem participar no CLAS da RSL, ou das Comissões Sociais de Freguesia (CSF) ou na TC da IPA. Com efeito, o funcionamento destas arenas não prevê a participação direta dos/as cidadãos/ãs, mas apenas apresentação dos seus pedidos através de entidades representativas.⁵⁶⁹ Contrariamente, na Amadora a tensão entre modelos de *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* e *experimentação-com-os/as-migrantes* produziu um arranjo que pode ser definido como híbrido, ainda que limitado exclusivamente à perspectiva de planear o desenvolvimento *social* e não o *territorial*. De facto, o Plano de Desenvolvimento Social (PDS) é elaborado através de um processo de *ampliação e descolonização* do debate que prevê espaços para a auscultação da população da cidade, inclusive a população imigrante, através de momentos de confrontos (dinamizados nas Juntas de Freguesias) que são posteriormente reportados pelos/as técnicos/as no Diagnóstico Social (DS). Esta forma híbrida de gestão das políticas sociais foi introduzidas há cerca de uma década em Portugal, não pela Câmara Municipal da Amadora, mas com a instituição da RSL, promovida pelo Instituto de Segurança Social (sendo a Amadora uma das experiências mais dinâmicas ao nível nacional). A experiência abre espaços para a afirmação de princípios emancipatórios e contra-hegemónicos, como a *experimentação-com-os/as-migrantes*, ainda que limitados à realização de formas de diálogo social com a população que não preveem o uso de *metodologias participativas*. Todavia, este processo de auscultação visa exclusivamente as políticas sociais e em nada abrange a dimensão do planeamento da cidade, isto é, do projeto de desenvolvimento do território.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ Recordo que na Amadora existe o Orçamento Participativo da cidade que permite formas de participação direta dos/as seus/uas cidadãos/ãs .

⁵⁷⁰ Como já foi dito alhures, numa perspectiva de maior partilha do planeamento local, a CM da Amadora instituiu o Orçamento Participativo (OP), para despender 500 mil euros em dois anos, num processo de codecisão com a população. Mas é diferente a ideia de discutir não tanto o Orçamento, ou até o Plano Diretor Municipal (PDM), mas um Plano de Desenvolvimento Territorial dentro de um organismo que se pareça com a RSL, como acontece no caso italiano da IPA.

Em Itália, pelo contrário, é este o interesse principal da IPA de Camposampierese, que assim se configura como uma parceria multisetorial ao mesmo tempo similar e diferenciada da experiência portuguesa.

No plano das similitudes, relevo seis elementos: a IPA começou o seu processo de institucionalização nos princípios da década de 2000 (com a União dos Municípios de Camposampierese) enquanto organismo partilhado entre atores/atrizes locais para o planeamento de políticas públicas. Resulta que, dum ponto de vista formal, e reside aqui a segunda similitude, IPA e RSL são *arenas territoriais representativas* que reúnem os/as atores/atrizes locais para elaborar diretrizes de políticas públicas. Terceiro elemento de similitude: ambos os organismos não são dotados de autonomia financeira mas possuem apenas algumas competências para o trabalho de suporte técnico e administrativo. Assim, quarto aspecto, a presença de equipas técnicas permite a realização de estudos propedêuticos à dinamização das atividades (o PDS num caso e o *Documento programmatico d'area* – DPA noutro), o que pode redundar numa quinta similitude que respeita à projeção de ações em parceria com atores/atrizes municipais e extramunicipais. Finalmente, um sexto elemento diz respeito à forma fraturada como as parcerias se recombinaem em torno da tensão entre princípios de *integração/intercultural* e *representação e participação*, sendo hegemónica a prevalência dos modelos regulatórios sobre os emancipatórios.

As diferenças entre RSL e IPA no plano formal são cinco, a começar pelas diferenças de potencial entre modelos transparadigmáticos de *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* e *experimentação-com-os/as-migrantes* híbridos num caso e fraturados no outro, e pelos conteúdos especulares, pois a arena de Camposampiero cuida de políticas integradas para o desenvolvimento local (sem considerar como tais as políticas sociais) enquanto a da Amadora foca políticas setoriais para o desenvolvimento social (sem considerar o planeamento do território como seu elemento integrante). O terceiro elemento que as distingue é a abrangência territorial, no sentido em que num caso o organismo está limitado a um município e noutro reúne onze câmaras. O quarto elemento diz respeito à *forma de acesso* ao órgão que permite, no caso do CLAS, a participação de todos/as os/as parceiros/as que queiram frequentar as suas reuniões, enquanto na TC apenas participam representantes institucionais e/ou atores/atrizes locais previstas estatutariamente ou posteriormente admitidas. O último elemento diferenciador é a relação com o poder político

que na AML se realiza através da Vereação (que ocupa a presidência do CLAS) e na Alta Padovana através dos Presidentes de Câmara (que rotativamente ocupam o cargo de Presidentes e são membros da TC). Resumo a comparação formal na Tabela abaixo.

Tabela 46: Comparação das parcerias multissetoriais locais

Comparação formal	RSL	IPA	
Similitudes	<i>instituição</i>	<i>princípio da década de 2000</i>	
	<i>organismo</i>	<i>arena territorial representativa</i>	
	<i>autonomia financeira</i>	<i>não</i>	
	<i>equipa técnica</i>	<i>sim</i>	
	<i>parceria</i>	<i>municipal e extramunicipal</i>	
	<i>tensão transparadigmática</i>	<i>fratura (integração/intercultural e representação/participação)</i>	
Diferenças	<i>tensão transparadigmática</i>	<i>hibridação incipiente (desenvolvimento/experimentação)</i>	<i>fratura</i>
	<i>políticas</i>	<i>desenvolvimento social</i>	<i>desenvolvimento territorial</i>
	<i>abrangência territorial</i>	<i>concelhia</i>	<i>supra- concelhia</i>
	<i>formas de adesão</i>	<i>livre acesso dos/as atores/atrizes sociais e institucionais locais</i>	<i>cooptação de atores/atrizes sociais e institucionais locais</i>
	<i>relação com o poder político</i>	<i>vereação</i>	<i>presidentes de câmara</i>

Font: Elaboração do autor.

Formalmente, as similitudes entre RSL e IPA são mais numerosas que as diferenças, o que permite considerar os dois organismos como entidades homólogas que,

paradoxalmente, mesmo mantendo diferenças formais relevantes, realizam métodos de auscultação muito parecidos no que respeita ao mundo da imigração. Para o efeito, embora a RSL o faça formalmente e a IPA informalmente, a auscultação dos/as imigrantes permanece limitada à fase de diagnóstico (social ou territorial) e não se concretiza na altura de definir objetivos de ações concretas e nem mesmo nas fases de realização das políticas e da sua avaliação.

Considerando os aspectos formais, como as variáveis contextuais independentes,⁵⁷¹ a realização de políticas sociais sem planeamento do território ou o planeamento do território sem políticas sociais produzem a mesma e mais importante variável dependente, isto é, a auscultação dos/as imigrantes apenas na fase de análise dos problemas e não de definição e implementação das soluções. Para utilizar uma expressão jornalística, podemos afirmar que os/as imigrantes na Amadora e em Camposampierese são considerados/as parte do problema e não parte da solução para o problema. A maior e mais dramática evidência da *ausência política da opinião dos imigrantes na altura de definir a realização das políticas para o desenvolvimento social e territorial é a ausência das políticas de habitação entre as competências das parcerias*. Com efeito, tanto no caso português como no italiano estas são da competência de outras divisões camarárias. Surpreende que duas arenas tão relevantes para os objetivos da coesão social não se preocupem com aquele que representa o maior foco de conflitos na dimensão migratória, um dos problemas mais graves e ainda não resolvido nos dois territórios. Este exemplo não quer de forma alguma indicar a ausência de um interesse dos governos locais acerca do problema da habitação *mas da ausência dos/as imigrantes enquanto agentes ativos, empoderados, capazes de levar uma das suas mais prementes reivindicações às duas arenas representativas territoriais que, mais que quaisquer outras, os auscultam*.

Esta ausência dos/as migrantes enquanto agentes sociais, políticos/as ou territoriais operantes nos dois organismos, apesar das diferenças específicas que os/as caracterizam, realizam-se num *cenário social da condição migratória* incrivelmente parecido e baseado nalguns itens comuns.

⁵⁷¹ A comparação por contextos considera o *sistema concreto de ação* de um território aquele conjunto de normas, corpos institucionais intermédios e praxis administrativas que regulam o comportamento dos atores num determinado sistema social. Neste caso, estou a comparar não tanto os territórios mas os organismos estudados; por esta razão, considero RSL e IPA como *sistemas concretos de ação* para comparar contextualmente suas dinâmicas de atuação.

Em primeiro lugar a presença de uma conflitualidade difusa entre migrantes e não migrantes: certamente, a concentração sócio-habitacional que caracteriza a Amadora, um território dez vezes menor que o de Camposampierese com quase o dobro dos/as habitantes, caracterizado pela presença de bairros densamente habitados por imigrantes, é muito diferente do *campo urbanizado* da província paduana. No entanto, a subalternidade política, económica e social dos/as imigrantes que residem nos dois territórios é assustadoramente igual. Embora haja na Amadora uma maior atenção e disponibilidade para promover percursos de empoderamento das associações de imigrantes, por vezes logrado, na altura de tomar a decisão, esta possibilidade parece ser ainda apanágio exclusivo dos/as atores/atrizes legitimados/as pelo sistema de representação política tradicional. Não estando presentes representantes políticos/as imigrados/as, algumas associações podem até beneficiar de recursos mas a escolha quanto aos critérios da sua disponibilização, por exemplo, dependerá sempre de um poder público que não controlam. Na IPA, no caso italiano, não há recursos para as associações, não existindo sequer possibilidade de recenseamento, e quiçá de candidatura, político para o/a estrangeiro/a. A sua auscultação mantém-se discricional e dependente da bondade filantrópica de alguns/as autarcas mais sensíveis ao sofrimento humano que, não obstante os objetivos de coesão, ataca a dignidade de quem o vive na própria pele, desagregando o território. A função de apoiar o empoderamento das associações de imigrantes, que na Amadora é exercida em parte pela Câmara Municipal e pelas IPSS, mas também direta e indiretamente pelo ACIDI (enquanto ator nacional e através das grandes associações portuguesas de imigração que financia), em Camposampierese esta função é órfã de pai e mãe e apenas desempenhada pelas associações sindicais e pelas IPSS que, sem capacidade para financiar as associações de imigrantes, apenas podem oferecer-lhes formação e estruturas.

A acrescer a estas dificuldades, a existência de paradigmas alternativos, sobretudo participativos e experimentais, é limitada em ambos os casos, embora seja possível notar em Portugal uma maior abertura para as experimentações institucionais nesta matéria. No que diz respeito à dimensão intercultural, as riquíssimas experiências realizadas por atores/atrizes locais em ambos os territórios são fortemente contrastadas por uma tendência mais geral, institucional e popular, de exotização intercultural que reduz a cultura dos/as imigrantes às suas exterioridades folclóricas (artesanato, culinária, danças,

músicas, vestuário) e não se estendem à dimensão literária e poética, ou política e institucional, ou ainda ambiental, só para citar alguns exemplos.

Concluo esta parte introdutiva afirmando que *diante da mesma transição migratória e tendências homólogas na introdução de formas de inovação institucional, ainda que com diferentes práticas ao nível do envolvimento dos/as imigrantes, a população de origem não nacional apenas é auscultada nos organismos estudados nos momentos de realização dos diagnósticos que preparam a definição e realização das políticas públicas. A não auscultação na fase de elaboração e implementação das ações determina a ausência política dos/as migrantes no planeamento das diretrizes de desenvolvimento social e territorial. Esta ausência contribui para a definição de um contexto territorial caracterizado por condições migratórias de subalternidade social, política e territorial que coincidem com um quadro de exacerbação da violência com a qual se afirmam os conflitos migratórios nas cidades.*

Acresce ainda, neste aspeto, a presença do que chamei a *derivação paradigmática* da condição migratória: ao limitado envolvimento dos/as migrantes na RSL e na IPA corresponde o mesmo tipo de envolvimento dos/as habitantes dos territórios nos processos de definição das políticas públicas. Se na Amadora existem outras experiências participativas a par da RSL (como o OP da cidade), no caso da IPA esta representa a única experiência de diálogo social promovida diretamente pelas autarquias.

É evidente que, nestas condições, a avaliação da eficácia das políticas realizadas na dimensão migratória é fortemente polarizada, não apenas entre imigrantes e não imigrantes, como também entre instituições e sociedade civil. De facto, as informações que recolhi junto dos/as estrangeiros/as residentes apontam para uma mesma perplexidade, que se torna em alguns casos avaliação negativa, relativamente às políticas de desenvolvimento realizadas localmente.:os/as migrantes e sentem-se parcialmente excluídos/as do projeto de desenvolvimento local na Amadora e em Camposampiero. Esta avaliação negativa é partilhada pelas organizações da sociedade civil (associações, cooperativas e sindicatos) que intervêm no terreno onde são identificadas necessidades e que acabam por atender frequentemente imigrantes em situações frágeis Por outro lado, a defesa institucional dos/as técnicos/as e dos/as políticos/as locais introduz um elemento de reflexão comum aos dois casos que será tratado em maior detalhe no capítulo final, mas que antecipo aqui: a alegada exigência de não realizar *políticas migratórias*, isto é, políticas destinadas

exclusivamente à população imigrante, mas de promover políticas gerais para toda a população daqueles territórios, incluindo aí os/as imigrantes. Deste argumento resulta a orientação da RSL para identificar os chamados *territórios vulneráveis*, um eufemismo singular que procura esconder com um artifício linguístico a existência de bairros de habitação social habitados maioritariamente por imigrantes ou descendentes de imigrantes. Sendo assim, e sendo que as pessoas que habitam os bairros se tornaram portuguesas, recentemente ou há várias gerações, não será desejável prever ações destinadas exclusivamente *aos/às imigrantes*. Segundo esta mesma lógica, em Camposampierese não existem ações de desenvolvimento territorial destinadas especificamente a imigrantes, pois não existem zonas do território habitadas exclusivamente por imigrantes. Quanto à dimensão produtiva, a presença de guichés especializados para atendimento aos/às imigrantes, por exemplo, foi um serviço mantido com caráter emergencial, pois, de acordo com o que declararam muitos/as dos/as entrevistados/as, foi considerado discriminatório em relação aos/às autóctones. Estas abordagens descrevem o desinteresse das entidades em tornar-se instrumentos mais efetivos na promoção de políticas públicas que articulem a intercultura, reconhecendo as diferenças socioculturais presentes na cidade, e a participação direta, ampliando a auscultação política dos/as imigrantes. Assim, a confiança demonstrada (mais em Portugal do que em Itália) em tentativas de experimentação-com-os/as-migrantes não resultou em processos eficazes de descolonização das instituições e dos territórios, mas numa exacerbação das violências interétnicas presentes nas cidades.

Passo agora à comparação mais específica dos casos estudados, considerando os conflitos presentes no terreno, o funcionamento reticular dos organismos e as avaliações das políticas realizadas.

A sociologia das ausências na comparação dos conflitos locais

A presença manifesta e difusa de conflitos sociais, políticos e territoriais que envolvem população imigrante e o sistema local de governação na Amadora e em Camposampierese já foi brevemente citada na parte inicial do capítulo, quando apresentei as características comuns entre os dois casos. De seguida, tenciono aprofundar estes aspectos que considero centrais na compreensão do território e na realização das políticas sob o foco de estudo. Antes de analisar os casos específicos, antecipo os principais elementos que tomarei em consideração.

A fonte principal dos conflitos dos quais fui testemunha pode ser identificada, em primeiro lugar, na ausência de um planeamento territorial partilhado entre os organismos multissetoriais e os/as atores/atrizes migrantes que encontrei. Por outras palavras, as evidências recolhidas e a interpretação que delas fiz convenceram-me da ausência de um projeto de desenvolvimento local partilhado entre os/as atores/atrizes do território. Este facto é denunciado pelos/as migrantes (quase todas as testemunhas ouvidas, observadas e dinamizadas nas discussões, com exclusão das autarcas camarárias, o reconheceram) que se sentem excluídos/as do planeamento e, por conseguinte, do desenvolvimento do território. Sendo assim, o conflito principal gira em torno da perspetiva da participação nos seguintes moldes: segundo os/as migrantes que não participam, o desejo de ser levado/a em consideração é grande, ao ponto de considerarem que a sua condição não participante resulta, não do acaso, mas de uma vontade política de marginalizar a população estrangeira. Por parte dos/as autarcas, a limitada participação dos/as imigrantes é justificada como fruto da falta de organização e/ou de interesse em fazê-lo por parte das associações étnicas, problema que é apontado também a outros/as atores/atrizes locais, acusados/as de desinteresse. Entre estas duas posições estão os/as atores/atrizes locais não imigrantes, que consideram a inexistência de uma participação mais efetiva por parte das organizações de estrangeiros/as como um sintoma do progressivo esvaziamento da capacidade deliberativa dos organismos que administram a Rede Social Local.

Um segundo fator de conflito que pode ser identificado, apesar de as condições socioespaciais e demográficas serem completamente distintas nos dois territórios analisados, é o *acesso à habitação*, um poderoso fator de instabilidade, gerador de gravíssimos conflitos sociais e territoriais. Tanto na Amadora quanto em Camposampierese, as casas dos/as imigrantes estiveram no centro do foco de conflitos, quer por terem sido construídas de forma espontânea e sem as devidas autorizações (como em alguns dos casos de Santa Filomena), quer por serem suspeitas de abrigar *clandestinos* (como em Camposampiero). Sobre este fator em particular, é relevante notar a presença, em ambos os casos, de uma suspeita sobre a existência de motivações políticas instrumentais na base das ações de despejo, num caso, e das fiscalizações ilegais, no outro,

A terceira fonte de conflitos é a desigualdade social que acompanha a estigmatização do/a pobre, do/a imigrante, da *população vulnerável* de quem mora *nos bairros críticos*. São dois fenómenos aparentemente diferentes, mas que estão ligados pela

condição de subalternidade que os caracteriza. Com efeito, os/as migrantes são, nos dois territórios analisados, um grupo social economicamente vulnerável, pouco qualificado profissionalmente, com níveis médios de escolaridade baixos. Em suma, trata-se de uma classe social mais baixa, que embora economicamente ativa sofre de uma condição existencial subalterna: salários mais baixos, maior precariedade ou flexibilidade contratual, precariedade ou instabilidade habitacional. Estas razões, entre outras, levam estas pessoas a residir em zonas dos territórios menos valorizadas no mercado de habitação ou em bairros de habitação social que se transformam em guetos de imigrantes. Daí a estigmatização que, tendo como alvo os/as pobres (que sempre existiram nas sociedades portuguesa e italiana), é duplamente sentida entre a população de imigrantes, porque acrescenta um estigma de carácter étnico ou racial. É um estigma muitas vezes envergonhado, sobretudo em Portugal, mas que pode resultar em conflitos étnicos-raciais violentos, como já se verificou em Itália. Em ambos os casos, porém, o estigma está igualmente presente na linguagem quotidiana, seja oficial ou informal, jornalística ou coloquial, quando se fala de *população vulnerável*, *bairros críticos*, *clandestinos ou extracomunitários* ou quando acontecimentos de violência urbana (assassinatos, roubos, assaltos) são reportados com grande ênfase pela imprensa por serem protagonizados por estrangeiros/as. Resulta desta estigmatização uma fratura social, política e territorial que, sem ter sido imaginada e menos ainda planeada, se materializou à minha frente durante a realização dos grupos focais (e que pode ser estendida às condições sociais reais dos territórios): de um lado, a população branca, instruída, nacional, a classe dirigente; do outro, os/as mestiços, não instruídos/as, imigrantes, a classe trabalhadora ou desempregada.

Ausentes deste cenário de sofrimento humano gerador de violência estão políticas que *reconheçam* a existência deste conflitos e que proponham uma intervenção integrada, isto é, não apenas multissetorial, mas também *intersectorial* capaz de conjugar a condição social com a intercultural, o direito à participação com o direito à habitação e a coesão territorial com o combate às formas de discriminação.

Apresento agora a análise sobre o tema dos conflitos centrada nos territórios estudados.

O caso dos conflitos da Amadora

As situações de despejo em Santa Filomena foi, sem dúvida alguma o conflito mais violento a que assisti ao longo do trabalho de terreno nos quatro casos que estudei. Por não ter considerado as políticas habitacionais como objeto de estudo neste trabalho, não aprofundi o tema, mas os testemunhos recolhidos durante a pesquisa de campo foram suficientemente exaustivos para para perceber o clima de insegurança e medo que tomou conta do bairro e da cidade, e das condições de extrema dificuldade em que viviam alguns/as moradores/as.

O caso de Santa Filomena é, no entanto, paradigmático no que diz respeito a duas questões relacionadas com gestão da emergência habitacional na Amadora. A primeira, mais uma vez, é a *ausência* de uma linha de intervenção específica sobre a emergência habitacional do bairro no Plano de Ação 2012 do CLAS da RSL da Amadora. Além de umas linhas sobre a “articulação do Programa Amadora Empreende, com os projetos de desenvolvimento comunitário em curso no território: Zambujal Melhora, CLDS de Santa Filomena e CLDS do Casal da Mira”, não há qualquer outra referência ao bairro no documento. dissona origem desta ausência estará o facto de a gestão da política habitacional da Amadora ser administrada em 2012/2013 pelo Departamento de Habitação e Requalificação Urbana, e as políticas sociais pelo Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural (que também é o dinamizador da RSL). Neste quadro administrativo, a RSL da Amadora não acompanhou, senão marginalmente, a situação no Bairro de Santa Filomena, ao contrário do que havia acontecido durante o período em que o CLDS esteve a funcionar no Bairro. Com a súbita mudança, um assunto de tamanha relevância social deixou de ser acompanhado pelo principal instrumento de governação participativa do município, a Rede Social Local da Amadora. Esta separação entre políticas habitacionais e políticas sociais revela uma outra divisão, entre essas duas esferas e as políticas de planeamento e ordenamento do território, geridas pelo Departamento de Administração Urbanística. Numa perspectiva de gestão cada vez mais integrada e intersectorial das políticas públicas, a separação entre estes três eixos estratégicos, ou a ausência, num espaço como o da RSL, de uma socialização destas políticas com os/as beneficiários/as das intervenções sociais reduz, a meu ver, a capacidade de alcançar mais rapidamente soluções inovadoras para uma maior coesão social do território da Amadora.

Neste sentido, parece existir uma margem significativa para melhorias com base numa maior integração setorial das políticas públicas na cidade.

A segunda reflexão que os eventos de Santa Filomena engendram acerca da produção local de conflitos concerne à relação entre conflitos territoriais na dimensão migratória e dinâmicas políticas. A rapidez com que a CM da Amadora encerrou o CLDS de Santa Filomena *por determinação superior*, leia-se política, para retomar as demolições das barracas incluiu atitudes de violência que foram denunciadas por moradores/as. Exemplo disso foi a afixação de cartazes nas portas das casas *a dizer que a casa ia abaixo brevemente e mais nada* e os comentários que técnicos/as municipais terão dirigido a alguns/as moradores/as: *o único direito que tinham era deixarem as casas e procurarem sítio para ficarem ou se tu não tiveres condições de estar cá no país, [...] nós vamos pagar um bilhete de avião, vais para a tua terra!* Toda esta situação coincidiu com a corrida eleitoral autárquica de 2013, que evidentemente tornou a questão do loteamento vizinho, conhecido como Vila Chã, mais premente para a CM. Segundo alguns/as entrevistados/as o condomínio de luxo terá planeado expandir-se para os terrenos então ocupados pelo Bairro. Nesta dimensão, a suspeita que haveria uma ligação entre estas dinâmicas e as demolições é, no mínimo, legítima.

O caso dos conflitos em Camposampierese

As buscas às casas de alguns/as imigrantes foi o conflito mais relevante mencionado nas entrevistas realizadas em Camposampierese. Embora tenha sido um acontecimento anterior à realização das entrevistas, mantinha-se como uma ferida aberta, ainda sanguinolenta e infecciosa, estigmatizada como conflito a ser evitado de qualquer maneira. As informações veiculadas nas entrevistas parecem-me suficientes para dar ilustrar como este conflito foi gerador de sofrimento humano. O que é relevante notar neste espaço de comparação é a substancial semelhança na precariedade das condições de vida dos/as imigrantes na Amadora e em Camposampierese, se excluirmos da equação as condições extremas dos bairros informais amadorenses. Mesmo diante de contextos territoriais tão distintos (com uma dimensão sobretudo produtiva a marcar as diferenças), é significativo relevar que a subalternidade social dos/as imigrantes é praticamente igual nos dois territórios, e a sua marginalização social é igualmente parecida.

Se o *conflito habitacional é o mais gritante*, como aconteceu na Amadora, da mesma forma que no caso português, a impossibilidade dos/as migrantes participarem no planeamento do desenvolvimento local foi, sem dúvida alguma, a *ausência mais evidente ainda que produzida como não existente*, tanto pelo *establishment*, que procura escondê-la, como pelos/as imigrantes, que procuram disfarçá-la como um impasse momentâneo. Dessa ausência resulta um sentimento de não pertença ao território por parte dos/as imigrantes. O conflito sócio habitacional é evidentemente a ponta do iceberg de um conflito disseminado em Camposampierese entre migrantes e não migrantes, entre estrangeiros/as e autóctones. Embora a mão-de-obra imigrante represente um recurso indispensável para as milhares de pequenas e médias empresas que estruturam a densa malha manufatureira daquele território, a presença do/a imigrante parece gerar um elemento de inquietude na tranquilidade da vida provincial.

O que motiva este desconforto que, segundo uma das entrevistadas, acaba por reproduzir um *sentimento de exclusão, até mesmo de racismo que toma conta das relações não apenas entre italianos e estrangeiros, mas também entre estrangeiros da mesma nacionalidade por uma questão de classe social, de nível cultural, de condição socioeconómica?* Talvez a própria condição de bem-estar, a riqueza e a tranquilidade daquele território que na década de 90, aquando da chegada dos/as migrantes, já esquecera a miserável condição de pobreza na qual vivera até poucas décadas antes. Uma zona do Veneto que a partir dos anos 50 do século XX passou a ter ritmos elevados de produção, com a transformação das humildes famílias camponesas em pequenas e médias empresas (PME). Na década de 90, três fenómenos paralelos e contrários afetaram o território: com a abertura dos mercados do leste europeu, as exportações da indústria manufatureira cresceram exponencialmente, e ao mesmo tempo as empresas deslocalizaram a sua produção para a Roménia e a Albânia, maximizando os lucros e atingindo o apogeu da riqueza num território cujo declínio inexorável começara com o fim da Sereníssima República de Veneza, em 1797. Os anos 90 foram um período de opulência, que Gian Antonio Stella bem descreveu no volume chamado “Schei” (*dinheiro*, no dialeto veneto) (Stella, 1996). Mas foram também os anos do terceiro fenómeno paralelo, a *transição migratória*, o exato momento em que se consolidou a inversão de tendências migratórias. No Véneto, que ao longo da história italiana se distinguiu como uma das regiões que mais emigrantes enviou para o estrangeiro, os fluxos emigratórios já eram pouco significativos

quando se registaram as primeiras chegadas de imigrantes. Esporádicas até os anos 80, foram-se intensificando, sendo os principais países de origem os mesmo países onde se estabeleciam as empresas venetas com produção deslocalizada: Roménia e Albânia. Romenos/as e albaneses/as juntaram-se então a marroquinos/as e senegaleses/as (de imigração mais antiga) para trabalhar nas fábricas do território. A presença daquelas pessoas pobres, mestiças, escravas e subalternas gerou medo e mal estar entre os/as novos/as ricos/as venetos/as: medo que lhes fossem roubados os bens que com décadas de sacrifício e abnegação no trabalho conseguiram acumular; mal estar porque o confronto com a miséria dos/as outros/as trazia à memória a lembrança da própria indigência que a nova riqueza ajudava a esquecer. Como lembra uma das entrevistadas: *no nosso território após a Segunda Guerra Mundial, destruimos todas as casas e terrenos, tudo o que nos lembrava o facto de termos sido pobres; tudo que nos lembrava o nosso passado de camponeses foi destruído por não ter que fazer mais parte da nossa memória, para não reconhecermos mais o que éramos.*

Entre os/as próprios/as residentes autóctones, observou alguém nas entrevistas, *a tranquilidade e o bem-estar afastam a ideia de comunidade. Se eu basto a mim próprio, porque devo fazer algo para os outros?* Isto repercute-se no mundo do voluntariado, nas instituições, nas escolas, onde tudo se resolve com uma doação ou um financiamento em troca do não envolvimento pessoal ou institucional num projeto de solidariedade, por exemplo, como poderia ser a ajuda à estruturação das associações de imigrantes. Assim, desfaz-se a ideia de comunidade, de território. Compreende-se, neste contexto, que a exigência de reconstruir uma identidade territorial tenha estado entre as motivações que induziram os onze municípios de Camposampierese a reunir-se numa estrutura territorial comum. No entanto, este projeto realizou-se sem a presença dos/as imigrantes, na premissa de que estes/as poderiam ser representados/as pelos/as autarcas, pelos agrupamentos escolares, pelos sindicatos e pelas empresas. Estes/as atores/atrizes, contudo, consideram-nos/as uma minoria, como de facto o são os/as imigrantes no total da população. Portanto, enquanto minoria são apenas auscultados/as e não representados/as. Pode a identidade de um território ser constituída apenas pelas características próprias da maioria dos/as seus/uas habitantes? A presença das minorias étnicas não é relevante para a identidade territorial? Quer o território fingir que estas não existem ou que estão somente de passagem, prontas a retornar a qualquer momento aos países de origem?

Contudo, a presença de imigrantes nestes anos de crise, e apesar de a desindustrialização ter atingido fortemente o tecido produtivo veneto, tem apenas abrandado o ritmo de crescimento. Muitos/as trabalhadores/as, de facto, continuam a encontrar oportunidades de emprego noutros setores, como descrevi nos capítulos sete e oito. Por outro lado, como candidamente admitiu uma das entrevistadas: aos/às imigrantes, a IPA *do ponto de vista prático diz-lhes: "projetamos juntos, vejamos quais são as vossas necessidades e vejamos o que podemos fazer". Mas parece-me que nunca fomos além da festa, dum momento de confraternização, raramente se construiu algo. No que diz respeito à comunidade chinesa, por exemplo, há uma estrutura e uma articulação específica, eles cuidam muito das escolas deles, do ensino da língua chinesa, como para os árabes, mas não sentem a necessidade e talvez nem nós encontramos canais para construir isto juntos.*

A sociologia das ausências na comparação das redes locais

O funcionamento reticular dos dois organismos é o denominador comum de duas formas de experimentação e inovação institucional, como a RSL e a IPA, que se baseiam numa ideia de governação territorial alargada. No entanto, a *forma de acesso* ao Conselho é o aspecto que diferencia a forma como se realiza, quando se realiza, a participação dos/as migrantes nos dois organismos. No caso português, estes/as podem participar quando quiserem, através de representantes associativos/as, embora se verifique no terreno que a sua participação efetiva está limitada ao CLAS e, por vezes, às CSF. No caso italiano a maior institucionalização da representação dos/as atores/atrizes locais exclui, *de facto*, a participação dos/as migrantes. A sua eventual participação dar-se-ia apenas no caso de algum/a representante sindical, ou cooperativo/a, ou algum/a autarca ser imigrante, pois não se prevê nenhuma outra forma de representação específica para migrantes. Esta diferença relativa ao perfil dos/as participantes produz, no caso português, um organismo plenário, o CLAS da RSL, com uma presença “micro” de cerca de 70 atores/atrizes territoriais diretamente empenhados/as nas parcerias para a realização das políticas (juntas de freguesia, diversos agrupamentos de escolas, diversos centros de saúde, dezenas de associações, divisões de polícia local, outras entidades), enquanto na TC da IPA temos cerca de 35 representantes “macro” destas categorias de atores/atrizes (Presidentes de Câmara, um/a representante dos agrupamentos escolares, um/a representante das forças locais de segurança), aos quais se acrescentam numerosos/as representantes das diversas

categorias produtivas, como cooperativas, indústrias e sindicatos⁵⁷² e de outras entidades. Portanto, a TC da IPA é uma arena mais restrita que o CLAS e mais ampla que o NE do CLAS. É interessante notar que na TC da IPA não estão presentes os/as representantes do setor *sem fins lucrativos* (as IPSS ou ONG), como vimos ao longo das entrevistas, enquanto no CLAS estão presentes em grande número.

Em certa medida, esta diversidade da presença de atores/atrizes pode ser explicada pelas competências diferenciadas dos organismos: no caso da IPA, a atenção ao planeamento do desenvolvimento local foca-se principalmente na dimensão económica, privilegiando assim a representação das categorias produtivas e dos/as atores/atrizes institucionais empenhados/as em realizar intervenções de dimensões médias. Isto justifica, segundo uma lógica setorial e não *intersectorial*, a ausência de outros/as atores/atrizes que podem ter um papel fundamental no desenvolvimento local, como as ONG e as IPSS, por exemplo. No caso da RSL, pelo contrário, a vocação social do organismo resulta na presença de todas as IPSS, para além das pequenas realidades locais que trabalham em regime de parceria para a realização de ações pontuais em bairros ou locais específicos. O setor económico está presente no CLAS, mas não parece exercer um papel relevante quando se trata de realizar projetos de desenvolvimento local. Um exemplo significativo é o estudo feito acerca do programa “Amadora Empreende” que envolveu na construção do projeto parceiros institucionais, IPSS e uma universidade, mas não diretamente as empresas.

Neste contexto, há também que notar o diferente grau de estruturação das associações de imigrantes presentes nos dois territórios. De facto, na Amadora, associações com baixíssima estruturação (como algumas que encontramos no Bairro de Santa Filomena) convivem ao lado de outras com uma estrutura tão sólida que são vistas como responsáveis pela absorção da grande maioria dos recursos disponíveis (como é o caso do Moinho da Juventude). Em Camposampierese, pelo contrário, todas as associações de imigrantes identificadas apresentam estruturas precárias, estando muitas vezes sediadas na residência do/a próprio/a presidente, ou não tendo sequer sede (algumas associações existem formalmente, mas *parecem-se mais com famílias do que com verdadeiras ONG*, como observou alguém em Camposampiero). Em ambos os casos, estruturadas ou não, portuguesas ou italianas, as associações de imigrantes que encontrei parecem ser

⁵⁷² Presentes também no CLAS.

desarticuladas, sem estratégias de coordenação entre si, mas competitivas, procurando captar recursos para sobreviver e legitimação institucional para se afirmarem como verdadeiras representantes dos territórios onde são sediadas. No caso italiano, a territorialização das associações presentes na Amadora é substituída por uma etnicização que talvez aprofunde o seu afastamento e a ausência de diálogo.

O funcionamento das redes no caso da Amadora

A extensão da rede de parceiros/as locais na Amadora é, como vimos, relativamente extensa. Apesar desta abrangência, as entrevistas detectaram queixas expressas tanto pelos/as imigrantes quanto pelos/as dirigentes municipais acerca da falta de participação efetiva dos/as parceiros/as, que relacionam, cada uma do seu ponto de vista, com a alegada ausência de razões que *justifiquem* a participação. *De nada adiantaria participar*, para os/as migrantes, não apenas pelo facto de algumas posições mais críticas não serem ouvidas, ou serem tratadas com enfado, como eu mesmo observei, ou ainda porque muitas reuniões, especialmente as que se realizam nas Juntas de Freguesia, não possuem legitimidade deliberativa. Existiria, para além desta limitação, outro e mais grave problema, nomeadamente, a cooptação de algumas associações que, graças aos subsídios recebidos via parcerias com a Câmara Municipal se poderiam estruturar melhor mas que, por esta razão, acabam por se institucionalizar, isto é, *abandonar a defesa do/a imigrante*. Este mecanismo de cooptação comporta um efeito duplo: reduz os espaços de auscultação de quem contesta as políticas municipais, pois quem não tem uma parceria efetiva com a CM não participa no CLAS, e impede uma maior estruturação dos grupos mais críticos. Por isso, alguns testemunhos ouvidos, tanto nas entrevistas como na dinâmica de grupo, solicitaram à CM da Amadora uma maior proximidade com *os imigrantes*, para melhor compreender *qual é a dificuldade, qual é a falha que existe e, apenas depois ter visto isso, planejar as intervenções*.

Do ponto de vista dos/as técnicos/as, este cenário é paradoxalmente assumido como adequado pois, como illustrei no capítulo oito, de facto critica-se a ausência de lideranças associativas fortes. A alteração do regulamento do CLAS, ocorrido em 2007, relegou as associações que não participavam assiduamente nas reuniões do CLAS à participação limitada às Juntas de Freguesias *onde, no entanto, não se decide absolutamente nada*, como foi argumentado durante os grupos focais. Esta conjuntura

assemelha-se muito ao círculo vicioso que afasta as pessoas da participação na vida pública pois a sua eventual participação não é valorizada pelas instituições com a devida recompensa, isto é, com a realização das propostas codecidas, num processo de efetiva *cessão de soberania* (Allegretti e Mattiazzi, 2014: 58-75). Além disso, se em 2012 participavam no CLAS cerca de 70 entidades, maioritariamente organizações da sociedade civil (incluindo associações migrantes), nota-se que o Núcleo Executivo (NE) da altura era composto, na sua esmagadora maioria (6 em 7), por elementos institucionais, o que colide com a composição do CLAS, onde as ONG são muito numerosas. Com efeito, participavam do NE em 2012, além do/a representante da Câmara Municipal da Amadora que o coordena, um/a representante do Instituto de Segurança Social, um/a das IPSS (eleito/a entre os/as seus/uas pares), um/a representante das CSF e quatro representantes das áreas do Emprego, Saúde, Educação e Justiça, sendo três destes/as representantes oriundos/as de organismos públicos.⁵⁷³ Não está prevista neste executivo uma vaga para a representação específica dos/as imigrantes.

A Rede Social Local da Amadora é, portanto, *uma arena híbrida onde prevalece o modelo de representação participativo*, que agrega representantes de organismos públicos/estatais e ONG organizadas e estruturadas como interlocutoras operacionais.

Neste tipo de organização não há autonomia financeira, embora exista uma equipa de técnicos/as muito qualificados/as e motivados/as que, mobilizadas ao nível central e presentes no terreno (nos bairros ou nas Comissões Sociais de JF) realizam o Diagnóstico Social (DS) e, em parceria, aplicam o Plano de Ação. No caso do DS, devo notar que a sua base de dados estatísticos recorre a informação já recolhida localmente (no âmbito dos censos, da atividade do ISS ou das atualizações anuais do INE) complementada por dados qualitativos produzidos nas Juntas de Freguesia, graças a grupos focais realizados com os/as parceiros/as. Este sistema de recolha de informações, no entanto, não garante a total adequação do diagnóstico à realidade a interencionar. De facto, a fidelidade dos dados recolhidos pode ser comprometida por falhas de duas ordens: em primeiro lugar, a análise quantitativa depende dos dados censitários ou, em geral, de dados produzidos por terceiros, cuja adequação à realidade do terreno é limitada para períodos não cobertos pela recolha

⁵⁷³ Em 2012, tais representes eram, para a área do emprego, o Centro de Emprego e Formação Profissional, para a saúde, o Agrupamento de Centros de Saúde do Serviço Nacional de Saúde, para a Educação, a Sociedade Filarmónica de Apoio Social e Recreio Artístico e da Justiça e para a Justiça a Direção Geral de Reinserção Social do Ministério da Justiça.

(neste sentido, o risco é maior no caso das informações recolhidas nos censos, que tendem a cobrir a totalidade da população, e menor no caso das recolhas realizadas pelas instituições que representam os setores da segurança social, educação, formação e emprego ou pelo INE). Em segundo lugar, a análise qualitativa pode ignorar problemáticas que afetam os grupos sociais *mais vulneráveis* e marginais (como o são os/as migrantes), cuja auscultação pode ser interrompida por razões de ordem económica. Isto poderia explicar a ausência de referências a alguns bairros relativamente aos quais alguns/as entrevistados/as se queixaram⁵⁷⁴

A metodologia adotada pelas equipas da RSL da Amadora prevê que, uma vez feito o pré-diagnóstico, os/as técnicos/as se reúnam e trabalhem com o método da “árvore dos problemas” através do qual, graças a um *stream of consciousness*, se produzem propostas de intervenção. Esta metodologia, no entanto, não corresponde a uma forma de *open space science* e sim a um sistema de *practical empirical knowledge*, que tende a desconhecer o que é novo, uma vez que se limita à auscultação dos dados que consegue recolher num terreno previamente conhecido. Por conseguinte, este método tende a não intercetar as novas informações que poderão ser reportadas num processo de envolvimento mais amplo dos/as cidadãos/ãs da cidade, o que poderia explicar novamente os problemas de participação acima mencionados.⁵⁷⁵

O funcionamento das redes no caso de Camposampierese

A extensão da rede de parceiros/as locais em Camposampierese que compõem a *Tavolo di Concertazione* (TC) é mais limitada, pois reúne cerca de metade dos/as representantes presentes na Amadora. Trata-se, afinal, de um órgão com um perfil um pouco mais executivo que o CLAS, embora não seja exclusivamente operacional como pode ser o Núcleo Executivo da RSL. Por discutir aspectos gerais de planeamento do território, numa dimensão supraconcelhia e multissetorial que reúne onze municípios e

⁵⁷⁴ No trabalho de *Atualização dos Instrumentos de Planeamento da Rede Social – Focus Group*, realizados em 2011 e disponibilizados pela DIS da Amadora, foram produzidas fichas de registo dos encontros onde, apesar de ser indicado o número de participantes, estes/as não são identificados/as, supostamente para garantir o anonimato e assim um ambiente de maior confiança para a exposição de eventuais críticas ou denúncias.

⁵⁷⁵ Agradeço o Prof. Pedro Hespanha por ter partilhado comigo estas reflexões acerca do funcionamento da RSL.

diversas entidades, a TC da IPA é uma *mesa de concertação* onde se coloca a tónica na suavização das divergências entre visões heterogéneas.

As críticas apresentadas acerca deste espaço, como vimos, foram duas, às quais eu acrescento uma terceira. Em primeiro lugar, a ausência de uma representação específica dos/as migrantes que foi amplamente discutida, até como estudo de caso, no capítulo onze. Ao que já foi dito acrescento apenas o aspeto da auscultação informal que alguns/as autarcas e dirigentes mais disponíveis realizam, embora existam orientações políticas específicas contrárias a este tipo de atitude). Numa segunda leitura, alguns/as dos/as entrevistados/as criticaram o facto de a TC da IPA ser apenas um espaço de *ratificação* de decisões tomadas noutras instâncias, e não um organismo de deliberação. É evidente neste aspeto a semelhança entre a TC da IPA e o CLAS da RSL, no sentido em que, mesmo sendo ambos organismos soberanos no exercício das suas funções, não se configuram como órgãos políticos mas como *arenas territoriais representativas* que elaboram diretrizes gerais e aprovam projetos específicos de políticas públicas. Quanto às diretrizes, no caso da IPA, estas derivam de orientações políticas próprias dos/as onze presidentes de câmara que participam e que devem, em primeira instância, procurar consensos sobre as linhas gerais de desenvolvimento local (daí a exigência de *concertação*), para depois elaborar propostas de intervenção concreta. Neste processo, os/as restantes parceiros/as são *auscultados/as* pelos/as autarcas, sem que os pareceres fornecidos sejam necessariamente levados em conta. É evidente que os/as onze autarcas são numericamente minoritários/as em relação ao total dos/as parceiros/as presentes, mas é verdade também que são os/as únicos/as representantes eleitos/as e portanto é muito difícil que não se procure uma concertação com eles/as. Este tipo de funcionamento não configura a TC da IPA como arena deliberativa, mas *consultiva*, daí a correta observação feita nas entrevistas.

Avanço uma terceira crítica que pude identificar através dos testemunhos da rede de parceiros/as da IPA, que consideram as políticas sociais limitadas ao nível educacional (estando presentes os agrupamentos escolares e a universidade), e completamente ausentes as políticas habitacionais. Esta opção distingue *de facto* políticas para o planeamento do território das políticas sociais e habitacionais, o que me parece poder ser justificado por dois elementos contextuais: primeiro, a prevalência de uma ideia *produtivista* das políticas para o desenvolvimento local que não prioriza as componente social (não apenas educacional e formativa, mas também socio-sanitária) e habitacional no fortalecimento

competitivo do território numa dimensão global; segundo, sendo a realização das políticas sociais delegada no serviço de saúde regional, e a das políticas habitacionais vinculada nas câmaras, a fragmentação territorial das políticas provoca fragilidades e redundâncias. Esta ausência das políticas sociais e habitacionais nas competências da IPA reitera, por um lado, a ideia de que tudo que é social (à exceção da formação) *atrasa o desenvolvimento*, e por outro, mantém a gestão dos serviços de habitação *sob o controle direto das autarquias*, que não agem de forma coordenada, e os serviços sociais *sob a direção sanitária regional*. O único momento de coordenação destes temas é a *Conferenza dei Sindaci*, que reúne exclusivamente autarcas e operadores/as sanitários/as, procurando viabilizar formas de participação através da realização do instrumento *Piano di Zona*.

As consequências desta separação para a dimensão migratória são pesadas, pois contribuem para a reprodução da imagem do/a migrante útil (quando se limita à função de mão-de-obra barata) e do imigrante “fardo” (quando reivindica necessidades sociais que representam um custo para a região). Por outro lado, manter afastadas as políticas sociais e habitacionais do debate concertado sobre planeamento do território implica uma atomização das intervenções entre as diversas autarquias, o terceiro setor, as IPSS e o Serviço Sanitário regional, embora este procure funcionar como catalisador e realize formas de diálogo social. Um outro elemento negativo é o trabalho nem sempre transparente dos lobbies sobre o mercado socio-sanitário muito rico, cujo controlo escapa a qualquer participação das representações da sociedade civil além da implementação do *Piano di Zona*. Tudo isto parece contraditório em relação aos objetivos de planeamento territorial integrado que sustentam o projeto de IPA.

A sociologia das ausências na avaliação das políticas

A minha avaliação quanto aos dois organismos e aos contextos locais onde operam foi demonstrada ao longo deste capítulo. Resumo as minhas principais impressões, cujo denominador comum reside na *ausência de três elementos*: o primeiro e mais urgente é a inexistência de uma atenção prioritária à presença de conflitos sociais, políticos e territoriais enquanto fatores que comprometem e até impedem a eficácia das políticas que RSL e IPA tencionam realizar. Por exemplo, na fase de planeamento, o desinteresse pelos conflitos não permite a realização de um diagnóstico adequado à realidade social e portanto não assegura a consequente definição de intervenções que procurem amenizar ou

resolver as turbulências. Na fase de realização, não considerar as variáveis resultantes dos conflitos no terreno pode comprometer não apenas o resultado de uma intervenção mas colocar em risco a incolumidade física e psicológica das pessoas que no terreno a realizam. Em segundo lugar, a insuficiente intersectorialidade na conceção dos organismos de desenvolvimento local tem implicações na realização de ações que resultam muitas vezes contraditórias. O exemplo mais evidente desta correlação é a dramática reviravolta das medidas sociais implementadas no Bairro de Santa Filomena, surpreendidas por ações de despejo que ignoravam estar para ocorrer. Esta falta de coordenação é fruto falhas graves de comunicação entre setores camarários e teve por resultado a invalidação de parte dos resultados que o CLDS perspectivava alcançar naquele território. Do lado italiano, a compartimentação da comunicação entre atores e atrizes territoriais empenhados/as em planear programas de desenvolvimento local, medidas de promoção socio-sanitária e formas de assistência sócio-habitacional dificulta, disperse e torna menos eficazes os processos de coesão lançados com dificuldades pelos três setores separadamente. Finalmente, a terceira ausência é representada pela falta de vontade política para aprofundar os métodos participativos nas arenas representativas locais. De facto, é extensa literatura que ilustra como a codecisão na implementação de políticas públicas tende a produzir resultados mais eficazes, pois garante *formas de recompensar* o esforço participativo com a implementação das decisões tomadas em comum com os/as cidadãos/ãs. Não se trata de substituir as assembleias políticas eleitas que legitimamente operam no território, mas de agregar arenas participativas que permitam a realização das políticas numa dimensão de *proximidade entre a instituição e a comunidade*.

Os dois parágrafos seguintes resumem as avaliações sobre as atividades da RSL e da IPA que recolhi no terreno, tanto oriundas de posições institucionais, como independentes e ainda produzidas por imigrantes.

Avaliação da RSL

Em Fevereiro de 2009, quatro anos antes da minha pesquisa, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro, do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES) do ISCTE, produziram uma “Avaliação Externa da Rede Social da Amadora” a cujo Relatório Final tive acesso. Nas páginas finais do trabalho (63-73), as investigadoras apresentam “Conclusões e Recomendações” em quatro domínios analíticos distintos: da participação e

envolvimento das entidades na Rede, do sistema de informação e comunicação, da qualificação das entidades parceiras e da intervenção para o desenvolvimento social. Os elementos críticos que destaco daquela avaliação são a identificação da área económica como aquela menos presente na Rede, a dificuldade de envolvimento das entidades no CLAS, resultado da *menor responsabilização que estas sentirão*, ao ponto em que se indica a ausência de entidades *que não fizeram ainda sequer a sua estreia nas sessões, apesar de constituírem parceiros formais*.⁵⁷⁶ As principais dificuldades apontadas pelas entidades auscultadas acerca da baixa participação nas sessões plenárias foram *a falta de tempo, a escassez de recursos humanos e a incompatibilidade de horários* e ainda *a questão de quem representa a entidade, onde surgem situações de rotatividade e de membros representantes sem adequado grau de autonomia e responsabilidade na entidade, o que é limitador do contributo que poderiam dar*. Esta dificuldade também foi identificada neste trabalho, não sendo de descurar o facto de o problema não ter sido resolvido no intervalo de tempo que medeia os dois estudos. A Avaliação reporta ainda uma crítica à relação entre órgãos internos da RSL *na tomada de conhecimento por parte das CSF das candidaturas a projetos por parte de entidades da freguesia que integram a própria CSF e que passam diretamente para o NE*, o que evidencia o que foi dito acima sobre um certo desequilíbrio entre as funções meramente consultivas e as que são decididamente deliberativas do NE. Finalmente, as autoras destacam que, durante o período em análise foram realizadas numerosas ações de formação que abrangeram algumas entidades envolvidas em projetos específicos, mas não todas as entidades. Desta forma, observam, *a formação desenvolvida será suficiente para os técnicos envolvidos nos projetos originários da Rede e estará provavelmente a ter efeitos no aumento das qualificações, como alguns dos responsáveis das entidades reconheceram. De fora terão ficado, contudo, outro tipo de públicos, nomeadamente os dirigentes, que constituem actores-chave no desenvolvimento da Rede*.

Em resumo, ao avaliar os efeitos da Rede no desenvolvimento social da cidade, para além de evidenciar os aspectos positivos, é destacada negativamente a função de empoderamento das entidades afiliadas. Os efeitos das ações da Rede, neste sentido, *não parecem, no entanto, traduzir-se directamente na actividade concreta de uma parte considerável das entidades, nas quais não se verifica um alargamento da sua intervenção*

⁵⁷⁶ Daí, presumo, a decisão de modificar o regulamento do CLAS tomada em 2009.

à área do desenvolvimento social. O mesmo se poderá dizer a propósito da melhoria da qualidade dos serviços prestados aos públicos da entidade, com resultados também pouco animadores.

Vimos até aqui, ao longo do capítulo, algumas avaliações não oficiais expressas por atores/atrizes institucionais amadorenses; acrescento agora algumas opiniões defendidas por atores/atrizes não governamentais. A primeira (não imigrante) observa como as pessoas (imigrantes) que geralmente participam nas medidas sociais implementadas pela RSL, como o Programa “Amadora Empreende”, por exemplo, têm muitas vezes *uma atitude com a vida de muito pouca resistência à contrariedade, muita iniciativa hoje, mas depois amanhã tá a chover e portanto não pretendem sair.* Aparentemente, a responsabilidade de algum insucesso é por vezes dos/as próprios/as beneficiários/as. No entanto, observa a segunda, (imigrante) *a maioria das pessoas na Boba e na Mina não tem habilitações suficientes para abrir um negócio. Para abrir um negócio têm de ser muito apoiadas, ter um contabilista, pois só o apoio financeiro e logístico não chega. Há que capacitar as pessoas.*

Para além da questão da relação entre capacitação e vontade pessoal de emergir, a questão da comunicação certamente foi citada como uma das falhas mais graves não apenas da RSL como de toda a administração pública: segundo uma entrevistada (imigrante), *a falha de comunicação que existe [é] brutal, por vezes as instituições andam a trabalhar para si próprias, em vez de trabalhar para o bem comum, para uma coisa só.* Ou seja, as associações trabalham muitas vezes de costas voltadas, sem saber o que o parceiro está a fazer e até mesmo o que a rede está a fazer, e embora se utilize a internet muitas vezes as informações não circulam. O resultado é, mais uma vez, o afastamento das pessoas, ora das associações, ora das instituições.

Este potencial risco de afastamento é evidenciado também na avaliação de alguns/as técnicos/as municipais que reconhecem como, no Programa “Amadora Empreende”, *a linha estratégica da Câmara teve de ser readaptada, pois perceberam que era mais fácil chegar aos públicos vulneráveis através de instituições que estivessem no local, com as pessoas que estão numa relação de proximidade, numa lógica mais horizontal.*

Avaliação da IPA

Não tive acesso a nenhum trabalho de avaliação externa sobre a IPA nos moldes daquele realizado sobre a RSL na Amadora. O facto de um trabalho deste tipo não ter sido realizado poderia ser indicativo do entendimento do sistema relativamente à necessidade de avaliação do organismo. No entanto, não devemos esquecer que a presença da Universidade de Pádua como membro da TC da IPA garantiu a realização de alguns projetos de investigação-ação (como as parcerias com a România sobre a cooperação em matéria de segurança pública e o ISTAT acerca do uso do sistema de indicadores territoriais conhecido como BEST), o que resultou em análises sobre o estado da atuação da rede. Além disso, a presença de uma instituição académica atraiu o interesse de jovens investigadores/as que produziram algumas dissertações de mestrado, como foi o caso de (Zara, 2007; Cecchini, 2011; D'Agostini, 2011). Não me basearei muito nas informações contidas nestes textos, pois não apresentam visões críticas, e portanto referir-me-ei, mais uma vez, às fontes primárias que consultei ao longo do trabalho de terreno.

Começo com a autoavaliação de uma das dirigentes da IPA entrevistadas acerca do tratamento que a IPA dá a especificidade da presença migratória no seu território. Como já afirmei, este aspeto é fortemente debatido em Camposampierese e, para a IPA, a escolha de não operacionalizar serviços públicos especialmente dedicados aos/às imigrantes não é uma questão ideológica. Aliás, como sabemos, os serviços específicos existiram por certo tempo, mas a sua existência faz parte de uma *atenção especial ao trabalho de coesão, de integração, de oferecer-lhes [aos/às migrantes] um serviço específico*. Todavia, numa fase posterior, decidiu-se *dar respostas normais, não especiais, utilizando canais como a integração escolar, a proximidade entre famílias e professores, o tema da segurança, a confiança, a partilha de um processo cultural, através do qual a diversidade se torna riqueza*. Neste contexto, segundo a dirigente, *a instituição deve ser o lugar da integração, porque ela deve conter, regular, planear, criar contatos, criar as condições*.

Esta que parece ser mais uma análise prescritiva do que descritiva, respondem algumas opiniões de parceiros/as da IPA não governamentais. A primeira (não migrante), considera que a *categoria-macro estrangeiros precisa de políticas especiais, atenção especial*, e simultaneamente essas políticas precisam de definir outras categorias-macro, como os/as jovens, as mulheres, as crianças, os/as idosos/as, os/as portadores/as de deficiência. *Mas se estas atenções especiais ou as políticas especiais não são consideradas*

no quadro de uma visão mais ampla de políticas gerais de coesão social, corre-se o risco de não fazer nada de útil, ou de desperdiçar recursos. A segunda (não migrante), acredita que a IPA não tem um verdadeiro projeto intercultural para o futuro; que, pelo contrário, tem uma visão muito limitada, isto é, que não está de facto convencida que os/as imigrantes representam uma oportunidade de inovação territorial: *se pensarmos nos jovens indianos, por exemplo, que justamente mantêm fortes laços com sua terra, poderiam ser um grande potencial que não somos capazes de utilizar* e que, por não sabermos valorizar, perderemos para outros territórios que serão capazes de atraí-los pois *sabem criar projeção futura de equilíbrios e dinâmicas diferentes.*

A avaliação dos/as migrantes é, forçosamente a do/a *outsider* em relação à IPA: há quem lembre que, apesar de não ser permitida a sua participação, os/as representantes da IPA mantêm relações muito cordiais com as associações e que isso faz com que o/a imigrante já não se sinta um/a hóspede em Camposampierese. Isto obriga a avaliar quão prontos e interessados estão realmente os/as imigrantes para participar na IPA, e quão disponíveis estão para partilhar a cultura italiana, ou se consideram que isso representa um perigo para algumas pessoas que se sentem ameaçadas pelo risco de perder a própria cultura de origem. No entanto, esta preocupação não me parece ser partilhada pelos/as outros/as migrantes entrevistados/as que, sempre com muita cordialidade, reconhecem na IPA uma interlocutora a que podem aceder e que, apesar de não realizar extensa atividade com as associações, é um sujeito institucional que em inúmeras ocasiões demonstrou respeito e tolerância intercultural.

É evidente que a hipótese de poder finalmente participar na IPA representa para os/as imigrantes o desejo mais forte, até porque relacionam diretamente a participação na TC com o processo de “integração” que, desta forma, seria mais profundo e abrangente, como tem sido no caso de quem participou no conselho consultivo regional da imigração. É tautológico afirmar, portanto, que quem não participa não decide (apesar de isto poder ser verdadeiro também para quem participa nas mesas de consulta não deliberativas). Sendo assim, concluo que a contribuição dos/as imigrantes para o desenvolvimento local, ressalvada a sua relevante contribuição económica e cultural (que não precisa da IPA para se afirmar) na esfera do planeamento político e institucional do desenvolvimento de Camposampierese é praticamente inexistente.

Como lembra uma das entrevistadas (atribuindo a frase a Albert Einstein),⁵⁷⁷ *não podemos resolver os problemas utilizando o mesmo modo de pensar de quem os criou. Neste sentido, é difícil acreditar que os autóctones estejam disponíveis à cessão de soberania, sobretudo nos momentos de crise como esta, e certas manifestações de racismo confirmam esta asserção. O problema, neste caso, transborda dos limites territoriais da província paduana, mas abrange Itália como um todo: um país falido culturalmente, que não transforma as novas ideias em oportunidades, o que provoca a guerra dos pobres contra os pobres. De os imigrantes serem um recurso para a economia estão mais convencidos os empresários italianos do que os próprios trabalhadores e do que os políticos.*

⁵⁷⁷ Possivelmente extraindo-a de Calaprice que lhe atribui a frase: “The significant problems we face cannot be solved at the same level of thinking we were at when we created them” (Calaprice, 2005).

Capítulo 15 | Emergências dos/as migrantes nos sistemas de representação no poder local em Lisboa e Pádua

Neste capítulo, comparo os sistemas de representação dos/as migrantes no poder local em Lisboa e Pádua utilizando a sociologia das emergências. Como fiz no capítulo anterior, após uma breve nota metodológica, comparo os dados conjunturais (variáveis dependentes) e contextuais (variáveis independentes) considerando os conflitos presentes no terreno, o funcionamento reticular dos organismos e as suas avaliações como medidas de política pública. Após esta introdução geral, em cada secção comparo os dois organismos com uma análise mais detalhada das variáveis.

A Sociologia das emergências na comparação por contextos locais

Porquê comparar os sistemas de representação dos/as migrantes no poder local em Lisboa e Pádua recorrendo à sociologia das emergências? Se sociologia das ausências permite a *dilatação do presente*, o objetivo da sociologia das emergências (Santos, 2006) é *contrair o futuro*. Este procedimento hermenêutico realiza-se pela substituição da ideia linear de futuro (a ilusão do crescimento infinito) por uma perspectiva de *futuros plurais* construída no presente. Investigar as possibilidades alternativas, concretas, utópicas e reais que emergem no dia-a-dia, graças a “actividades de cuidado” (idem, ibidem: 108-109) permite *ampliar o presente*. Isto significa que, como investigador que utiliza esta ferramenta, devo *cuidar* dos saberes, práticas e agentes que concretizam as “tendências de futuro”. *Cuidar*, neste caso, significa, *relevar e evidenciar a sua presença no território* para conhecer e dar a conhecer melhor as suas possibilidades e os seus princípios de ação, pois tendem a maximizar a “esperança em relação à probabilidade da frustração”. (idem, ibidem, 2006, 108-109).

O Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) e a Commissione Stranieri (CS): visões comparadas dos contextos

Neste ponto, adoto a mesma sequência argumentativa utilizada no capítulo anterior, comparando os aspectos gerais do CMIC e da CS para os aprofundar posteriormente. Faço-o, através de três chaves-de-leitura, considerando os conflitos sociais

e as tensões paradigmáticas expressas no terreno, relacionando seu funcionamento com os/as atores/atrizes que os animam e as atividades que realizam e, finalmente, contrapondo as diversas avaliações expressas (por migrantes e não migrantes) sobre a sua eficácia enquanto políticas públicas.⁵⁷⁸

Apresento alguns aspectos gerais de comparação, a começar pela indicação dos modelos hegemónicos que mais influenciavam a ação dos organismos sobre a dimensão migratória, à altura em que a investigação foi realizada: o modelo da *representação* e o modelo de *integração*, aos quais se contrapuseram os modelos contra-hegemónicos da *participação* e da *intercultural*. Obviamente, entre o caso lisboeta e paduano (como entre os casos da Amadora e de Camposampierese) a variação da diferença de potencial entre os modelos apresentou-se com combinações distintas. Assim mesmo, no quadro da tensão transparadigmática em Lisboa e em Pádua, identifiquei uma *fratura* similar, muito clara, entre os modelos de *representação* e *participação*, com a afirmação completa do primeiro sobre o segundo. Desta separação muito bem delimitada entre princípios representativos e participativos, nasceram dois *conselhos de representantes* muito parecidos entre si, ainda que no caso lisboeta os membros tenham sido nomeados e no caso paduano eleitos. No que respeita à tensão entre modelos de *integração* e de *intercultural*, embora fosse clara a prevalência dos princípios integrativos sobre os interculturais, observei em ambos os casos um fenómeno de *hibridação* dos primeiros com as sensibilidades que os segundos introduzem no tratamento das questões migratórias. Exemplo disto é a própria denominação do CMIC (e algumas das atividades desenvolvidas) e o facto de a CS ter acolhido a realização de atividades de promoção intercultural propostas elaboradas pelos/as seus/uas participantes. Este cuidado intercultural, no entanto, não impediu que os *princípios de integração ainda fossem considerados por ambos os organismos como objetivos prioritários na definição das políticas públicas locais*.

Estas formas “consultivas” de representação dos/as migrantes, introduzidas posteriormente à adoção da Convenção de Estrasburgo de 1992, espelham os instrumentos tradicionais do sistema político representativo, mesmo estando à margem dos organismos políticos “executivos”. O Conselho lisboeta, nascido em 1993, permanece até hoje um organismo fechado, limitado à participação dos/as representantes das organizações mais

578 Lembro que, no estudo de caso realizado em Lisboa e Pádua, o CMIC e a CS foram considerados em si medidas de políticas públicas promovidas a nível camarário.

ativas no município, que se afirmaram como interlocutoras históricas da Câmara. O contacto entre representantes e Câmara é formalmente realizado apenas através da vereação, que também preside ao CMIC. Nas suas duas décadas de história, o CMIC mudou de nome e foi progressivamente aumentando o número de representantes. Mas, *embora se afirme historicamente como uma forma de experimentação-com-os/as-migrantes, o Conselho não modificou a sua estrutura senão com pequenas mudanças de regulamento, contribuindo para a hibridização da sua com a incorporação de princípios de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes que restringem a participação destes/as no planeamento das políticas municipais.*

No caso italiano, a CS, presente em Pádua desde 1997, tem um percurso marcado por mais transformações: para além do nome, alterou também o seu sistema de acesso à representação, passando da simples cooptação à eleição direta de representantes. Além disso, para reduzir a condição estrutural de marginalização política, introduziu a possibilidade de o/a Presidente participar na Assembleia Municipal e de os/as conselheiros/as estarem presentes nas comissões concelhias (todas sem direito de voto, mas com direito de voz). *Neste sentido, os princípios emancipatórios e contra-hegemónicos, sobretudo interculturais e de experimentação-com-os/as-migrantes, foram considerados no momento de modificar a estrutura e o regulamento da comissão, todavia mantendo, o carácter híbrido do organismo em relação aos princípios de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes que ainda minimizam a sua capacidade de agir sobre as políticas municipais.*

As duas entidades municipais partilham muito mais semelhanças que diferenças. No plano das similitudes formais, CMIC e CS são *consultas territoriais representativas que reúnem representantes eleitos/as entre os/as residentes, ou nomeados/as entre os/as atores/atrizes locais mais ativos/as, para discutir e propor políticas públicas realizadas pelo município.* Nenhum dos organismos é dotado de autonomia financeira, mas os dois possuem alguns recursos para o suporte técnico e administrativo, que no entanto não são fortemente estruturados. Assim, a presença das equipas técnicas não permite a realização de estudos de preparação para a dinamização de atividades, nem o planeamento específico de intervenções capazes de captar fundos extramunicipais. A única diferença neste aspeto reside no facto de a equipa da CS trabalhar muito próxima de uma estrutura municipal muito versátil, a *Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione – UPAI*, que depende diretamente do Gabinete do/a Presidente da Câmara, enquanto o Secretariado Técnico (ST)

do CMIC está na dependência do Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Social. No caso italiano, a UPAI goza de grande autonomia para realizar projetos a nível comunitário e, assim, articular-se com parceiros/as locais para permitir maior visibilidade e até recursos financeiros para a CS, enquanto o ST do CMIC não parece dispor de tais funções. Este dinamismo paduano proporciona maiores oportunidades à CS para realizar atividades que no CMIC eram quase inexistentes na altura em que realizei a investigação. Outro elemento semelhante é o tipo de parcerias que é levada a cabo pelos organismos, isto é, parcerias quase unicamente desenvolvidas com as respetivas Câmaras Municipais e raramente com parceiros/as extramunicipais.

As únicas diferenças formais identificáveis entre CMIC e CS são *a forma de acesso dos/as representantes e a relação com o poder político*: no caso do CMIC o acesso ocorreu historicamente através de um sistema de cooptação inicial de alguns/as membros que, tornados/as fundadores/as, opinaram e decidiram depois a eventual admissão de novas entidades. No caso paduano, de um sistema inicial muito parecido passou-se à eleição direta dos/as representantes, eleitos/as com voto de preferência. A diferença reside no facto de os/as nomeados/as lisboetas serem expressão direta das mais importantes entidades da cidade que trabalham sobre a imigração (mas não necessariamente associações de imigrantes); e de os/as eleitos/as em Pádua pertencerem, potencialmente mas não necessariamente, às associações imigrantes da cidade (embora esta vinculação não tenha emergido com força nas entrevistas).⁵⁷⁹ Quanto à relação com o poder político, se no CMIC esta se realiza por delegação do/a Presidente, isto é, através da vereação, no caso da CS a existência de um assento fixo reservado ao/à seu/ua Presidente (eleito/a pelos/as membros) na Assembleia Municipal, e a presença dos/as conselheiros/as nas comissões concelhias e nas Juntas de Freguesia, permite uma maior visibilidade dos/as representantes da *Comissione*, mesmo se a isso não corresponde maior capacidade de ação política, em resultado do não acesso ao voto. Resumo a comparação formal na Tabela abaixo.

⁵⁷⁹ É o caso do representante chinês, o mais votado, que faz parte apenas marginalmente da associação chinesa da cidade, mas é muito conhecido por ser proprietário de um frequentado restaurante.

Tabela 47: Comparação dos sistemas locais de representação dos migrantes

Comparação formal	CMIC	CS
<i>instituição</i>		<i>década de 90</i>
<i>organismo</i>		<i>consulta territorial representativa</i>
<i>autonomia financeira</i>		<i>não</i>
<i>equipa técnica</i>		<i>sim</i>
Similitudes		<i>fratura (representação/ participação)</i>
	<i>tensão transparadigmática</i>	<i>hibridação (integração/intercultural e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes/experimentação-com-os/as-migrantes)</i>
	<i>políticas abrangência territorial</i>	<i>representação dos/as migrantes</i>
	<i>parceria</i>	<i>concelhia</i>
		<i>municipal</i>
Diferenças	<i>formas de acesso</i>	<i>cooptação de atores/atrizes sociais e institucionais locais</i>
	<i>relação com o poder político</i>	<i>vereação</i>

Fonte: Elaboração do autor.

*Para além dos aspectos formais, entre os dois organismos há, no entanto, diferenças substanciais a começar pelo dinamismo da sua atuação. De facto, enquanto o CMIC vivia em 2012 uma crise de identidade muito profunda, que originou uma considerável falta de operacionalidade, a CS vivia uma fase de dinamismo neófito (típico dos grupos representativos recém-eleitos e recém-empossados). O segundo elemento de distinção é de relevo político: o CMIC, por hospedar as lideranças nacionais das associações mais importantes do país, transformou-se numa arena de dimensão e debate político de nível nacional. Noutro sentido, a CS, frequentada por estreantes na política da cidade, honrou a sua vocação absolutamente *place based*, tratando exclusivamente de assuntos locais, mais precisamente, municipais.*

Considerando os aspectos formais como as variáveis contextuais independentes,⁵⁸⁰ que designam dois organismos substancialmente homólogos, deduz-se que as diversas formas de seleção dos/as respetivos/as membros e de relação com o poder político produzem a mesma e mais importante variável dependente, isto é, formas similares de representação, objetivos integrativos/interculturais parecidos e a mesma baixa capacidade de ação sobre as políticas públicas municipais. Em suma, enquanto espaços de simples consulta e não de deliberação, é indiferente que os/as representantes sejam cooptados/as ou eleitos/as, que se reúnam muito ou pouco frequentemente, junto dos políticos nacionais ou não, pois a possibilidade de o CMIC e a CS definirem as políticas migratórias municipais é quase inexistente.⁵⁸¹ Contudo, apesar da nula influência sobre as políticas locais, não é sobre esta ausência que quero chamar a atenção da leitora e do leitor. Pelo contrário, estes dois organismos trazem paradoxalmente à luz uma substancial *emergência política, aquela que vê os/as migrantes transformarem-se de atores/atrizes políticos/as em busca de protagonismo em agentes políticos/as consolidados/as, ainda que desempoderados*. Pretendo com isto dizer que os cerca de vinte anos que separam a criação do CMIC, por um lado, e da CS, por outro, não foram insignificantes para o processo de empoderamento político da *classe* dos/as migrantes, isto é, do *grupo social* de não nacionais que não participa no processo eleitoral por ser refém de um processo violento de segregação política. Estes vinte anos decorridos, apesar de não terem culminado ainda naquela que é a reivindicação principal, o *sufrágio universal*, permitiu pelo menos, em Lisboa e em Pádua, uma estruturação das associações de imigrantes e/ou a sua consciencialização enquanto agentes políticos que as tornaram referentes institucionais ao nível camarário. *Esta transformação dos/as imigrantes de atores/atrizes passivos/as em agentes ativos/as, ainda que não empoderados/as, mas progressivamente mais capacitados/as, representa a principal emergência no presente atual da dimensão migratória lisboeta e paduana*. A mais importante evidência desta transformação é a sua

⁵⁸⁰ Como na comparação anterior, também nestes casos, não estou a comparar os territórios de Lisboa e Pádua mas os organismos estudados; por esta razão, considero CMIC e CS como *sistemas concretos de ação* para comparar contextualmente as suas dinâmicas de atuação.

⁵⁸¹ Quero sublinhar que estou a referir-me à *capacidade dos organismos enquanto espaços institucionais* e não à capacidade, por exemplo, das associações lisboetas que, pelo contrário, sempre exerceram e continuam exercendo uma forte pressão sobre as instituições locais e nacionais, o que de facto influencia a definição das políticas migratórias portuguesas.

presença no interior da estrutura institucional de dois organismos como o CMIC e a CS, que são potencialmente muito influentes.

Em conclusão desta identificação de semelhanças e diferenças entre as experiências lisboeta e paduana, resta-me antecipar alguns elementos acerca do *cenário social da condição migratória* que caracteriza o contexto onde atuam.

A presença de conflitos nas duas cidades pareceu-me não viver na altura uma fase de recrudescência. Mais uma vez, estive diante de dois cenários urbanos profundamente diversificados: de um lado, a capital metropolitana portuguesa que hospeda o triplo de habitantes da cidade média, capital de província italiana. A concentração em Lisboa de migrantes em bairros de habitação social, ainda que muitas vezes externos aos limites municipais mas integrados na área metropolitana e a dispersão dos/as imigrantes em Pádua que frequentemente se espalham pelas cidades periféricas da cintura urbana. Mesmo diante de cenários desiguais, a condição económica e social dos/as imigrantes que residem nos dois territórios é semelhante, na medida em que estes/as se configuram como um novo segmento de população pobre que acresce aos segmentos sociais nacionais historicamente mais vulneráveis, ou mais recentemente depauperados pela crise económica.

Lisboa e Pádua não registaram conflitos territoriais gritantes em 2012, mesmo que as entrevistas realizadas no contexto lisboeta (ao contrário do caso paduano) não tenham escondido a presença de conflitualidades. Estas assentavam, contudo, sobre diferenças motivadas por condições económicas, sociais, culturais e políticas gerais, mas não se caracterizaram pela violência física que marcou, paralelamente, as situações da Amadora e de Camposampierese. Não quero propor nenhuma simplificação ao afirmar que pode haver uma correlação entre a existência de uma representação política dos/as imigrantes na cidade, formal ainda que marginalizada, com a manutenção do conflito migratório entre os limites da não-violência: Da mesma forma, não escondo a complexidade dos fenómenos de exclusão, evidentemente presentes em Lisboa e Pádua, e creio serem muitos os fatores que contribuem para a sua afirmação. Assim, pretendo apenas evidenciar que na investigação realizada em 2012 emergiu um dinamismo político consolidado de atores e atrizes ligados/as à dimensão migratória nas duas cidades, num cenário de conflitualidade urbana que não atingia a dimensão do experienciado nas periferias periurbanas, onde no lugar de subjetividade permaneciam condições de subalternidade política dos migrantes.

Concluo esta parte introdutória afirmando que *diante da mesma transição migratória e tendências homólogas na introdução de formas de representação institucional dos/as migrantes, ainda que com diferentes modalidades de seleção dos/as representantes e de relacionamento com o poder político, os organismos estudados não atuam sobre a definição das políticas migratórias camarárias. Não obstante, a sua existência ativa produz a emergência de subjetividades imigrantes numa função reconhecida de representação política. Esta emergência contribui para definição de um contexto territorial caracterizado por condições migratórias de subalternidade social e territorial, mas de dinamismo político, que coincidem com um quadro de limitação da violência com a qual se afirmam os conflitos migratórios nas cidades.*

Mesmo diante desta emergência, a participação dos/as migrantes na vida política local é limitada e sujeita a um processo de marginalização que empurra representantes e representados/as para as margens sociais, desinteressando-se da sua contribuição e, assim, desincentivando-a. Reside neste aspeto o mecanismo de *derivação paradigmática* da condição migratória para o caso dos conselhos de representação dos/as migrantes: à presença de organismos consultivos de migrantes, como o CMIC e a CS, correspondem outras *consultas e comissões* de cidadãos/ãs ouvidas pelas Câmaras Municipais de Lisboa e Pádua, mas cuja opinião é raramente levada em consideração, com o risco de tornar supérflua a sua participação.

Nestas condições, quando avaliada a eficácia do CMIC e da CS enquanto políticas migratórias, as opiniões entre os/as representantes portugueses/as e italianos/as polarizam-se em torno do ceticismo dos/as primeiros/as e do entusiasmo dos/as últimos/as. Contudo, com a devida ressalva, já mencionada, quanto à *fase de vida* das duas entidades, nenhum/a dos/as entrevistados/as, imigrante ou não, a considerou as experiências inúteis em si. Mesmo diante das críticas relativas às suas alegadas fracas capacidades de agir sobre as escolhas políticas, todos/as os/as entrevistados/as ressaltaram o potencial que estes organismos possuem em termos de afirmação política no mundo da imigração. Migrantes e não migrantes, organizações da sociedade civil, técnicos/as e políticos/as locais concordaram portanto em atribuir uma função relevante a estas arenas, introduzindo um elemento de reflexão comum aos dois casos que trato mais detidamente no próximo capítulo e que antecipo aqui: a exigência de mudar a *abordagem migratória*, não no sentido de realizar políticas públicas destinadas *exclusivamente* à população imigrante mas

de promover *elementos interculturais, participativos e experimentais* no quadro das políticas gerais daqueles territórios, a partir do empoderamento geral dos beneficiários. Daí resulta o interesse das entidades em tornarem-se instrumentos mais efetivos na promoção de políticas públicas que articulem a intercultura, reconhecendo as diferenças socioculturais presentes na cidade e partilhando a participação política dos/as imigrantes com mobilizações para a ampliação do sufrágio. Assim, a confiança demonstrada (mais em Itália do que em Portugal) nas tentativas de experimentação-com-os/as-migrantes produziu processos de descolonização das instituições e dos territórios que resultaram numa limitação das violências interétnicas presentes nas cidades.

Comparo a seguir o CMIC e a CS considerando a conflitualidade do terreno, as redes que subjazem ao funcionamento dos organismos e reproduzindo as avaliações que deles foram feitas.

A sociologia das emergências na comparação dos conflitos locais

A ausência de conflitos migratórios violentos nas cidades de Lisboa e Pádua no ano em que a pesquisa foi realizada, não permite afirmar a inexistência de conflitualidades sociais, políticas e territoriais que implicassem os/as migrantes das duas cidades. Para além das dificuldades económicas que, como vimos, atingem mais dramaticamente a população imigrante, os conflitos lisboetas e paduanos podem ser explicados pela presença de uma fratura social, política e territorial histórica que traça uma linha abissal entre imigrantes e não imigrantes. O problema principal é o facto de, tanto os/as habitantes não imigrantes das cidades quanto as instituições, ainda os/as percebem como sujeitos externos. Embora presentes há décadas na cidade, o reconhecimento das marcas das suas identidades culturais é limitado, resumindo-se aos aspetos folclóricos (uma barraquinha de comidas típicas na feira do bairro, uma exibição de danças tradicionais, a venda de algum artesanato, um festival de música e arte). Esta limitação deve ser considerada proporcionalmente à dimensão metropolitana ou provincial das duas cidades: em Lisboa, a presença religiosa e cultural das comunidades de imigrantes está obviamente mais disseminada, consolidada e é própria de um contexto cosmopolita intercultural. Em Pádua, a dificuldade em encontrar espaços para funções religiosas não católicas é apenas um exemplo da profunda marginalização social na qual vivem os/as imigrantes na cidade.

Apesar destas diferenças, é comum considerar-se importante que os/as imigrantes participem em eventos de expressão do conjunto dos seus padrões de comportamento, crenças, conhecimentos e costumes, que os/as distinguem como grupo social, e até que existam associações. Mais difícil é, no entanto, considerar pedir-lhes que participem nas escolhas e decisões subjacentes à organização de tais eventos, quando estes não são por si próprios/as organizados. Se esta é a atitude prevalente no caso das políticas interculturais (as que, de forma incipiente, são promovidas pelos organismos estudados com diferentes impactos em cada uma das cidades), é fácil prever o que pode acontecer no plano das políticas que envolvem decisões económicas, institucionais, etc. Perante este cenário, tem-se a impressão de que, quase quarenta anos passados desde a chegada da leva mais recente de imigrantes a Lisboa e Pádua, e utilizando a expressão rude de uma das entrevistadas não imigrante, *ainda estamos a cheirá-los, isto é, a fingir que deles nos interessa alguma coisa mas não procuramos realmente misturar-nos com eles.*

Mas será o inverso verdadeiro? Existirá por parte dos/as imigrantes nestes territórios um desinteresse equivalente pela sociedade e pela cultura locais? As informações recolhidas dão conta do contrário, duma vontade de valer mais, de ser mais relevante para o futuro da cidade.

O caso dos conflitos em Lisboa

Foi exatamente esta vontade de participar, impedida por um muro de preconceitos, que emergiu como o primeiro conflito migratório com o qual me deparei em Lisboa. Não é apenas uma negação política ou um entendimento do senso comum, mas uma atitude comum a *todas as instituições que, afinal, viabilizam políticas públicas paternalistas e caritativas em detrimento da promoção de um maior envolvimento dos/as migrantes.* A Câmara de Lisboa, por exemplo dificilmente consulta as associações nas fases de planeamento e de implementação, e menos ainda em fase de avaliação, das suas políticas para a “integração”, para o diálogo intercultural ou para a coesão social. .Transparece, na CML, certo desinteresse em investir em políticas migratórias, em comparação com o empenho com o qual se produzem outras políticas inovadoras e participativas, como as de carácter habitacional (BIP/ZIP, Conselho Municipal da

Habituação, Programa *aiMouraria*)⁵⁸² ou orçamentais (Orçamento Participativo), ou ainda de inovação urbana e administrativa (Smart LX, Simplis).⁵⁸³ Talvez que a CML creia ser supérfluo realizar políticas migratórias municipais tendo, por um lado, uma tão bem estruturada rede de entidades que se ocupam de imigrantes (não só as ONG mas também as fundações e as maiores IPSS do país) e, por outro, a presença do ACIDI e de todas as suas ramificações (inclusivamente um balcão do CLAI na própria Câmara)⁵⁸⁴? E que portanto o seja também o CMIC, o que justificaria como suficiente a simples manutenção de sua existência formal, ainda que inativa?

A segunda fonte de conflito identificada, diz respeito à discriminação do/a migrante. Se certo desinteresse se afirma no plano institucional municipal, é notório que no plano social da *urbe* lisboeta a desigualdade social que acompanha a estigmatização do/a pobre e do/a morador/a da periferia é mais profunda entre a população de imigrantes, sobretudo quando esta é reconhecível como tal pelo fenótipo étnico ou racial. Um estigma que, como já afirmei, é tão *envergonhado* que a lei contra o racismo não é aplicada no país, no sentido em que não puniu (quase) ninguém desde a sua promulgação. É a impunidade completa dos atos racistas ou a ausência destes atos? Ou ainda a falta de quem esteja disposto a denunciá-los ou a reconhecer a sua existência?

O terceiro motivo de conflito que identifiquei relaciona-se com as condições de emprego dos/as imigrantes. Não é mistério que há em Portugal um grande número de trabalhadores/as imigrantes que desempenham funções abaixo das suas qualificações. *Há um grande preconceito generalizado quanto às competências dos/as imigrantes que acaba, independentemente das suas qualificações, por mantê-los/as nas margens dos centros de poder, afastados do acesso à informação e, por conseguinte, pouco habilitados para a participação efetiva na tomada de decisão.*

⁵⁸² *Aimouraria* é o programa de requalificação urbana do Bairro da Mouraria adotado pela CML.

⁵⁸³ São dois programas de inovação baseados, o primeiro, na coleta de ideias dos cidadãos transformados em projetos para a cidade através de programas de participação, dinamizados de forma criativa e empreendedora, o segundo, na simplificação da Câmara Municipal de Lisboa com a adoção de medidas de eficiência e eficácia interna. Informações institucionais disponíveis no Portal da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/>. Acesso realizado em 9 de fevereiro de 2014.

⁵⁸⁴ O Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAI) de Lisboa foi instituído graças a um protocolo celebrado em 2005 com o então ACIME. Alojado no Balcão Social da CML, oferece serviços de regularização da situação migratória, nacionalidade, reagrupamento familiar, habitação, trabalho, segurança social, retorno voluntário, saúde, educação, formação profissional, empreendedorismo, apoio ao associativismo, entre outras. Informações institucionais disponíveis no Portal da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/>. Acesso realizado em 9 de fevereiro de 2014.

Estes são os principais conflitos que identifiquei entre migrantes e não migrantes em Lisboa: um círculo vicioso que procura manter os/as imigrantes numa condição de subalternidade que os/as empurra para as margens sociais e que desincentiva a sua participação, levando muitos/as a perder o interesse em dar o seu contributo, talvez a vontade de viver em Portugal e, quiçá, não decidam voltar para casa. Prontos/as e qualificados/as para participar, o seu contributo não é bem-vindo. Exemplo paradigmático disso é a introdução da diretiva do retorno que, no contexto de crise económica que cria novas pobreza e reativa velhas marginalidades, em vez de facilitar, dificulta e agrava a permanência dos/as migrantes na cidade, o que de fato não só impede o processo de participação cívica, como a sua própria “integração”.

Mas há um quarto elemento conflitual que gerará desconforto sobretudo entre os/as próprios/as migrantes. A cristalização de grupos étnico-culturais, *não nos termos de um reconhecimento das diferenças que valoriza os patrimónios culturais mas na negação da construção coletiva da sociedade por todos participada, que aponta necessariamente para o dever ser intercultural, onde aqueles/as que têm um património cultural são levados/as a conhecer outro e acabam por acrescentá-lo ao próprio.* A interculturalidade defende a perspetiva de uma sociedade em construção constante, em que para além das dimensões de pertença cultural se enfrentam questões geracionais, questões de género e múltiplas outras questões inter-identidades que mudam ao mudar das condições de vida. O conflito real, neste caso, não provem da existência de associações étnico-nacionais que permitem ou não a adesão de pessoas de outras nacionalidades, mas de um sistema legislativo baseado no princípio da reciprocidade. No caso dos/as brasileiros/as, por exemplo, a década de 2000 *foi uma década de consolidação da sua presença no país, graças às condições mais favoráveis concedidas em Portugal a este grupo, melhor do que fizeram outros países da Europa.* Esta diferenciação étnica (que é igualmente válida para os chamados PALOP) corre o risco de produzir uma competição entre pobres, isto é, contrariamente aos objetivos do/a legislador/a, uma diferenciação entre imigrantes com base étnico-linguístico-nacional que estimula mais as diferenças raciais do que as oportunidades de convivência intercultural. Será apenas um caso que as brasileiras sejam as imigrantes que mais denunciam pesadas agressões sexistas e raciais no país? Ou que os denunciem como prática comum as pessoas oriundas dos PALOP? A singular coincidência entre concessão de condições especiais de permanência a imigrantes lusófonos/as e

concentração nestes/as dos piores estigmas xenófobos poderá ser explicada apenas por uma questão numérica? Sem querer esquecer ou esconder a história colonial portuguesa, trata-se de mais um caso em que as políticas integrativas produzem efeitos contrários aos desejados.

O caso dos conflitos em Pádua

A forma como os/as migrantes participam na política municipal em Pádua foi de certa forma influenciada por um dos conflitos mais contundentes que a cidade viveu desde os *anos de chumbo*,⁵⁸⁵ o caso da *Via Anelli* (sobre o qual falei no capítulo dez). Ocorrido entre 2005 e 2007, o conflito somente pôde ser solucionado com sucesso graças a uma *intervenção multitarefa integrada* que envolveu diversos/as atores/atrizes institucionais, vários setores municipais, além de IPSS e ONG. *Via Anelli* também foi um caso de conflito habitacional, embora envolvesse outros aspetos, como o tráfico de drogas e de pessoas. No entanto, um dos elementos que mais dificultou a sua gestão foi a presença de muitas famílias (sobretudo africanas) em condições de fragilidade social elevada, num contexto fortemente degradado.

Esta experiência de gestão social integrada instituiu e consolidou um viés intercultural na realização de políticas sociais da cidade. À medida que as famílias eram afastadas das suas habitações na *Via Anelli*, a Câmara disponibilizava um serviço de facilitação e mediação intercultural-habitacional que acompanhava o seu realojamento nos diferentes contextos de habitação social disponíveis. Para cada família transferida foi disponibilizado um serviço de acompanhantes qualificados/as (italianos/as e imigrantes) que facilitavam a entrada no novo contexto. Depois de transferidas as famílias, nos dois primeiros meses os/as mediadores/as verificavam diariamente a situação, depois semanalmente e, numa fase posterior, apenas quando solicitado. Inesperadamente, as operadoras acabaram por recolher informação sobre outras famílias de moradores/as (nacionais) que, mesmo não tendo sido contempladas pelo serviço, apresentavam queixas e pedidos diversos em função da presença de situações desagradáveis (conflitos entre vizinhos, dificuldades em encontrar soluções para problemas de condomínio, etc.).

⁵⁸⁵ Os anos 70 em que a extrema esquerda e a extrema direita se enfrentavam violentamente nas ruas da cidade.

A partir desta experiência, o município de Pádua decidiu estabelecer um serviço permanente de mediação habitacional e de mediação social no território⁵⁸⁶ com facilitadores/as que passaram a circular semanalmente em algumas ruas da cidade tentando facilitar a convivência entre moradores/as. Tal serviço foi planeado, estruturado e mantido pelo mesmo setor camarário (UPAI) que responde pelo Secretariado Técnico da CS. Essa correspondência não é casual, pois a experiência da *Via Anelli*, para além do serviço de mediação social no território, consolidou a consciência de que a solução para o problema havia sido facilitada pelo trabalho de auscultação que os/as mediadores/as realizaram junto das famílias beneficiadas. Por outras palavras, além da contribuição intersectorial dada pelas outras entidades territoriais envolvidas, a opinião dos/as migrantes que saíram da *Via Anelli* foi considerada relevante para solucionar o problema. Esta experiência demonstrou à administração e à população de Pádua que não são apenas os/as peritos/as que podem auxiliar a administração municipal na implementação de políticas eficazes, mas que os/as próprios/as beneficiários/as também o podem fazer. Assim, aquando das eleições, no momento de renovar a comissão de imigrantes em 2009, a Câmara apostou na eleição direta dos/as representantes como forma de envolver na solução dos problemas da cidade saberes não especializados, mas legitimados pelo voto,.

Mesmo tendo sido solucionado o problema da *Via Anelli* e não se tendo registados depois disso novos focos críticos de conflitualidade tão acesos, a presença de subalternidades migratórias em Pádua não pode ser negligenciada. Ainda assim, como referiram alguns/as entrevistados/as, apesar de a CS ter tido pouca influência direta nas políticas camarárias, não pode se negar que exerceu *uma função pacificadora na cidade*. Com efeito, a *Commissione* permitiu veicular a representação política dos/as migrantes e discutir em sede institucional reconhecida e sem filtros as insatisfações sociais e territoriais que até então eram transmitidas apenas através das entidades associativas ou de solidariedade social. Não equivale isto a dizer que, todos/as em Pádua exerceriam automaticamente o seu direito de voto, se o *sufrágio universal* fosse concedido aos/as imigrantes em Itália. A aquisição de um sentimento cívico e participativo constrói-se ao longo de anos, mas é difícil mantê-lo, como demonstram os dados sobre o assustador aumento da abstenção eleitoral na Europa. Embora este salto qualitativo permitisse acrescentar representatividade política ao conflito social e territorial que os/as imigrantes

⁵⁸⁶ Mediazione Sociale nel Territorio.

exprimem na cidade, a CS foi vista como um passo na direção certa para uma participação mais relevante dos/as imigrantes na administração da cidade.

Um segundo aspeto conflitual que notei é provocado pela desagregação económica que a crise acarretou para a população imigrante, a mais duramente atingida, mas que não chegou a resultar num êxodo massivo rumo aos países de origem. *A luta pela conquista do bem-estar para os grupos mais frágeis é, assim, um elemento de conflito que abrange não apenas os/as migrantes mas também outros grupos vulneráveis como as mulheres, os idosos, os casais não formalmente casados (uniões civis), as minorias em geral.* Os/As representantes da CS tornaram-se, desta forma, mediadores/as e facilitadores/as entre as instituições e as comunidades, ajudando na solução e na prevenção de conflitos. *Quando ocorre algum conflito entre imigrantes, os/as representantes das correspondentes áreas geográficas são contactados/as pelas autoridades para tentar ajudar na compreensão e na solução dos conflitos. Não para se tornarem polícias, mas para traduzir as respetivas leituras dos factos, recolher informações úteis à solução do problema.*

Esta experiência emergente, contudo, não pôde ser valorizada pela sua fraca capacidade de intervenção nas políticas municipais, limitação que depende também do nível camarário e não apenas do legislador nacional. Corre-se, assim, o risco de desperdiçar estas experiências, desmotivando quem delas participou, tanto passiva (eleitos/as) como ativamente (eleitores/as). A realidade é que os/as migrantes em Pádua, como observou uma entrevistada (não migrante) *precisam de proteção legal, reconhecimento social, valorização cultural, senão permanecem como formigas que trabalham sem gozar de direitos. Os/As migrantes de Pádua precisam de tempo livre, de saúde (não apenas de sistema de saúde), de direitos sociais (não apenas de sindicato) e também de espaços religiosos, embora exista sempre aquele político que não o permite.*

A sociologia das emergências na comparação das redes locais

O funcionamento representativo dos dois organismos é o denominador comum de duas formas de experimentação e inovação institucional, como o CMIC e a CS, que se baseiam numa *ideia de representação política separada*: de um lado os/as nacionais e do outros os/as não nacionais.

No entanto, a *forma de acesso* ao órgão é o elemento formal que mais distingue a participação dos/as migrantes nestas experiências e que determina o perfil dos/as representantes que deles participam. Devo demorar-me um pouco sobre este elemento para aprofundar o aspecto político da representação, no caso do CMIC, das lideranças nacionais das associações mais influentes do país e, no caso da CS, das lideranças que poderíamos chamar de *comunitárias* (para utilizar uma expressão muito comum no Brasil quando se referem os/as líderes das comunidades de moradores/as dos grandes subúrbios metropolitanos).

Como dizia há pouco, o CMIC é uma arena de dimensão política relevante, ainda que distante das problemáticas dos bairros de Lisboa. As pessoas que estão no CMIC, como vimos, são as mesmas que participam do COCAI. Por isso (apesar de eu não ter conduzido nenhuma investigação acerca do COCAI), de acordo com as afirmações de alguns/as entrevistados/as, o teor dos debates é mais ou menos parecido, mesmo tendo o CMIC um perfil municipal, enquanto o COCAI é um órgão consultivo nacional. A CS, ao contrário, é uma arena que discute apenas questões ligadas aos bairros paduanos. Consequentemente, esta variável político-territorial independente (Lisboa é a capital e Pádua uma cidade de província) acaba por influenciar a agenda das discussões e transforma o CMIC numa arena que prioriza o debate político nacional (e deixa em segundo plano as necessidades locais) e a CS num espaço menos politizado (mas bem radicado no território).

Esta configuração do acesso à representação modificou-se nos últimos anos em Pádua, permanecendo substancialmente inalterada em Lisboa. A capacidade de *experimentar-com-os/as-migrantes* que a CS demonstrou ao longo dos pouco menos de 20 anos de existência não é a mesma demonstrada pelo CMIC. A transformação da CS foi radical, pois cada nova administração que assumia o governo da cidade julgava oportuno transformá-la em algo que fosse mais coerente com a abordagem migratória da política municipal da altura. Este último executivo (empossado em 2011 para exercer até 2014) decidiu ousar muito, até desafiar a legislação nacional que impede o voto dos/as imigrantes, transformando aquilo que era, até 2009, um órgão de cooptação de representantes associativos/as numa pequena assembleia municipal de estrangeiros/as.

O resultado estará à vista de qualquer um/a que, porventura, frequente uma reunião dos dois grupos: de um lado, as lideranças do CMIC, uma elite de dirigentes

associativos homens, cultos, em muitos casos portugueses brancos, articulados e, se não filiados política e partidariamente, pelo menos profundos conhecedores da matéria e hábeis oradores; do outro, os/as eleitos/as de Pádua, um, grupo improvisado de pessoas simples, homens e mulheres, medianamente instruídos, exclusivamente extra-europeus/eias e multirraciais, nem um pouco articuladas política e (menos ainda) partidariamente, pouco conhecedores/as da matéria e até da língua italiana. Os/As primeiros/as nomeados/as e os/as segundos/as eleitos/as, um grupo fechado e estável e uma assembleia eletiva que se dissolve com o fim do mandato da administração municipal.

Neste sentido, há que notar o diferente grau de estruturação das associações de imigrantes presentes nos dois territórios: no caso lisboeta, aquelas cujos/as líderes estão no CMIC realizam parcerias de dimensão nacional com todos/as os/as atores/atrizes institucionais portugueses/as (ACIDI, IPSS, SEF, Fundações, etc.), alcançando grande visibilidade no país e na capital. No caso de Pádua, as associações são menos estruturadas e operam de forma mais autónoma, colaborando às vezes com a Câmara de Pádua mas alcançando pouquíssima visibilidade na cidade.⁵⁸⁷ Nos dois casos, estruturadas ou não, portuguesas ou italianas, as associações de imigrantes que encontrei, aqui como nas periferias, não se coordenam entre si mas competem na procura de financiamento e de espaços políticos que as credenciem institucionalmente. Observei isto de forma mais clara em Lisboa, pois em Pádua não tive acesso às sedes associativas. Vamos observar mais de perto estas dimensões.

O funcionamento da representação dos/as imigrantes em Lisboa

Em Lisboa, apesar de o direito ao voto para os/as imigrantes recenseados/as ser hoje garantido por lei, embora não sendo exercido massivamente, o CMIC manteve-se desde sua fundação um grupo fechado, cooptado pelo poder público e controlado maioritariamente por algumas entidades politicamente influentes na esfera da imigração em Portugal. A razão desta incoerência, de acordo com algumas das opiniões recolhidas nas entrevistas, residir no alargado consenso político-partidário português alcançado nos anos 90 sobre a importância das *políticas positivas de acolhimento e integração para*

⁵⁸⁷ Neste sentido, as formas com as quais a sociedade civil se organiza é um elemento de grande interesse no estudo da dimensão migratória local e nacional. Aqui, centrei meu foco de interesse acerca de como os governos locais enfrentam estas problemáticas buscando interlocução sobre os atores locais, não podendo investir muito espaço no estudo das relações entre atores locais não governamentais.

favorecer a inclusão social ao nível local. Isto permitiu que se promovesse a constituição de organismos municipais, sobretudo na área metropolitana de Lisboa, como uma determinação que partiu de cima para baixo e não como fruto de uma participação e de uma construção coletivas. Uma espécie de bom senso por parte dos/as políticos/as, de que falaram alguns/as entrevistados/as, proporcionou a constituição destes organismos nas cidades portuguesas com o maior número de residentes imigrantes do país. Esta operação tipicamente *top-down* não tem correspondido às mudanças do quadro migratório, até por falta de propostas das próprias associações que, para além de solicitar mais atenção por parte da CML, não procuram veicular as suas atividades mais relevantes através do CMIC, mas preferem realizá-las sozinhas.

Reside neste aspeto uma contradição que considero de difícil discernimento: a presença de entidades de primeiríssimo plano e de organização robusta não se traduziu num organismo que tenha relevância política sobre as escolhas camarárias em matéria de imigração. Procurei aprofundar esta incoerência ao logo dos diálogos e dos momentos de confronto dinamizados. Com efeito, as entrevistas detetaram algumas respostas: a primeira, e mais importante, decorre da inexistência do direito de voto. O facto de os/as imigrantes não votarem não permite aos/às seus/uas representantes acumular qualquer poder de negociação junto das estruturas camarárias. Neste sentido, um pouco como ocorreu na Amadora, a Câmara não está muito preocupada com as associações e, por conseguinte com o CMIC. Por outro lado, o facto de o Conselho ser constituído pelas mesmas associações, e por vezes pelos/as mesmos/as representantes, há já duas décadas não favorece a introdução de formas de inovação nas parcerias institucionais.

Neste quadro, se o objetivo do CMIC é *a interculturalidade e a cidadania, as ações de promoção de uma maior visibilidade positiva dos/as imigrantes, a sua participação mais efetiva na vida da cidade, numa cidade mais justa e com maiores oportunidades para todos/as* pode ser veiculada pelas próprias associações de forma mais versátil que pelo CMIC. São as próprias associações, em primeiro lugar, que têm o maior interesse em veicular este tipo de mensagem autonomamente, pois fazê-lo através do CMIC significa gastar tempo e recursos. Há, neste aspeto, uma nota importante a fazer acerca da competição entre associações. Estas estruturas angariam recursos através das parcerias que realizam e dos serviços que oferecem. É evidente que o volume mais significativo de recursos maiores não advém das parcerias realizadas com a CML, mas

com o ACIDI, as fundações e as IPSS, ou porventura de fundos comunitários. Este é mais um motivo que pode explicar o pouco interesse com o qual as associações olham para o CMIC: porquê investir num trabalho coordenado com outras associações que concorrem diretamente com a minha? Por que fazê-lo num contexto de escassa disponibilidade de recursos? Isto poderia ajudar a explicar a incongruência entre a atividade reduzida do CMIC e o forte ativismo das associações que nele estão representadas. As entrevistas que realizei e as dinâmicas associativas que durante os colóquios tive a oportunidade de observar deram-me a imagem de agremiações muito ativas que recebem diariamente muitas pessoas busca procura de *resolver os seus problemas, de habitação, de apoio jurídico, de aulas de dança, ou de conseguir uma reunião*. Porque não levam as associações esta capacidade operacional para o seio do Conselho Municipal? O problema da cooptação, que já encontramos no caso das parcerias multisetoriais, reemege aqui com uma das explicações, desta vez latente, da falta de dinamismo do CMIC. Neste caso, não se trataria de uma cooptação por parte da CML mas do *estado português*, isto é, do *sistema de abordagem migratória nacional* que gira em torno da capital e que reúne recursos públicos oferecidos pelo Alto Comissariado (ACIDI), pelas grandes fundações (Gulbenkian, Aga Khan), pela UE e que trata obriga a negociações com as forças políticas representadas no Parlamento, que também possuem na Câmara de Lisboa as suas representações. Em suma, tratar-se-ia de um sistema de cooptação mais complexo e articulado, que combinaria a condição especial da cidade-capital, onde o debate migratório local e nacional se sobrepõe, e a definição das políticas (não só migratórias) como resultado de uma interação urbana constante entre os Paços do Conselho e São Bento.⁵⁸⁸

O penúltimo aspeto que quero destacar como potencial chave de interpretação do escasso dinamismo do CMIC é o seu reduzido interesse em realizar parcerias com a CML, na medida em que o conselho está pouco interessado em debater assuntos locais. Também neste sentido, a Câmara de Lisboa terá poucas parcerias a oferecer às associações, que estão mais interessadas nos grandes debates nacionais. Além disso, as associações são autónomas e não precisam da Câmara para realizar as suas atividades. Neste contexto, a CML poderia eventualmente ceder espaços às associações e até serviços, como algumas associações pedem. Contudo, se no primeiro caso o auxílio camarário constituiria um

⁵⁸⁸ Sedes, respetivamente, da Câmara Municipal de Lisboa e do parlamento português.

alívio financeiro para as associações, no segundo caso, nem todas as associações souberam especificar que serviços poderiam ser oferecidos.

Há, claramente, um serviço que a CML já oferece, e aqui concluo, mas cujo potencial não é totalmente aproveitado: o staff. O CMIC, apesar de não possuir autonomia financeira, é dotado de um secretariado técnico (ST) composto por uma equipa de pessoas muito qualificadas (embora pouco motivadas) cuja atividade está limitada ao apoio às parcas realizações organizadas pelo CMIC nos últimos anos. É interessante observar que o ST do CMIC não realiza nenhum tipo de formação com os membros do CMIC, não produz nenhum tipo de diagnóstico sobre os assuntos da interculturalidade e da cidadania e nem provê a elaboração de projetos de parcerias que possam captar recursos extramunicipais.

O funcionamento das redes no caso de Pádua

No caso italiano a experiência acumulada pelo Secretariado Técnico ao trabalhar muito próximo da UPAI e, portanto, da sociedade civil organizada e dos/as beneficiários/as das ações de políticas públicas no território, levou a considerar exequível um sistema de representação baseado no sufrágio, o que permitiu, *de facto*, a realização de uma verdadeira campanha eleitoral muito participada por candidatos/as imigrantes e uma ida às urnas com grande fluência dos/as eleitores/as da cidade. A atividade mais dinâmica do ST pode ser destacada como um elemento de fortalecimento da rede local que a CS movimentou. A CS configurou-se portanto como um organismo atento à verificação dos dossiês migratórios da cidade, mas que não se estendeu à discussão sobre outras temáticas de interesse geral.

O grande entusiasmo que acompanhou as atividades da CS em Pádua pode ser explicado como efeito de um percurso mais ou menos longo de mobilização dos/as imigrantes na cidade. Contudo, diante do risco de as propostas da CS não serem tomadas em consideração pelo poder local, tanto os/as eleitos/as quanto os/as eleitores/as poderão vir a sentir-se desmotivadas para participar numa eventual próxima eleição. Mas os riscos de a política local paduana não levar acolher as propostas da CS vão além desse efeito negativo na participação: por um lado, há o perigo de a imigração se tornar apenas mais um dos problemas da cidade; por outro lado, no quadro de restrições orçamentais sofridas pelo município, as possibilidades de realizar atividades financiadas são mais escassas; e finalmente, as competências dos/as representantes eleitos/as na CS são limitadas, pois os/as

eleitos/as não são profissionais de instituições dotadas de profundo conhecimento sobre a legislação e até mesmo sobre a cidade. Como foi notado nalgumas entrevistas, *havia um risco extra resultante da atitude que os/as representantes escolhessem assumir nas suas novas funções: se o fizessem com um intuito reivindicativo e não propositivo, falhariam a sua missão. A missão destas pessoas foi a de levar a sua sensibilidade de imigrantes para o debate político municipal.* Seria importante verificar se, por outro lado, a Assembleia e a Câmara de Pádua terão considerado útil e acolhido esta sensibilidade.

Perante os/as eleitores/as e a política municipal, a CS apresentou-se como uma rede de cidadãos/ãs estrangeiros/as fortemente motivados/as para representar os/as seus/uas concidadãos/ãs, para participar na resolução de problemas, para fazer parte da sociedade local e dispostas a investir o seu próprio tempo e muitas energias, enfrentando os prementes pedidos, de um lado, e o ceticismo ou mesmo ostracismo, do outro. Esta rede, no entanto, expôs-se ao risco de não acumular as competências suficientes (linguísticas, jurídicas, culturais) para enfrentar este desafio, o que levou o ST a promover um curso de especialização dedicado à legislação local, nacional e comunitária, à reflexão de cunho sociológico, ao trabalho de *benchmarking* em relação a outras experiências similares na Europa, ao sistema de *welfare state*, etc.

Este curso tornou-se necessário até porque na grande maioria os/as representantes da CS não provinham do mundo das associações de imigrantes presentes em Pádua. O facto de os/as eleitores/as não terem escolhido representantes fortemente vinculados ao setor associativo deve ser levado em consideração, sobretudo no que respeita à ausência de eleitos/as vinculados/as às organizações sindicais, que tanto investiram no apoio a esta eleição. Se por um lado isto demonstra que alguma coisa não funcionou na campanha eleitoral dos/as candidatos/as das ONG, por outro há que reconhecer que os/as candidatos/as recolheram em média cerca de oitenta votos e que para serem eleitos/as tiveram de ultrapassar as cem preferências, o que aproxima a eleição dos/as migrantes às dos/as deputados/as municipais. por outras palavras, o trabalho de proximidade foi realizado com eficácia por alguns/as candidatos/as, demonstrando que as lógicas da representação fogem das da mobilização: um sindicato ou uma associação muito ativos politicamente e que oferecem muitos serviços aos/às estrangeiros/as podem apresentar candidaturas que não representam os/as eleitores/as. Os/As eleitos/as, neste caso, poderão ser representativos/as dos/as eleitores/as mas não terão nenhum suporte político e logístico

por parte de organizações. Este cenário gerou o curto-circuito que procurei relatar com a narração do encontro entre CS e representantes sindicais do qual dei conta no início do capítulo dez, isto é, a dificuldade com a qual a CS produziu parcerias com os/as restantes atores/atrizes territoriais paduanos que se ocupam de políticas migratórias. Uma ausência de diálogo que certamente limitou a abrangência da sua intervenção ao passo que garantiu a autonomia de suas iniciativas.

Este último aspeto leva-me a apresentar uma última consideração sobre a vontade demonstrada pelos/as representantes da CS para produzir resultados, algo que foi observado por alguns/as técnicos/as e dirigentes municipais ao longo da dinamização de grupo. Esta *obsessão por resultados confirma a pressão à qual a CS foi sujeita, mas também a delicadeza de seu mandato. Entre a função pacificadora e a oportunidade da auscultação está o imperativo de demonstrar concretamente a eficácia da sua intervenção.* Até porque, com a eleição municipal de 2014, a nova administração deverá decidir o que fazer com este instrumento.

A sociologia das emergências na avaliação das políticas

A minha avaliação pessoal acerca dos dois organismos foi ilustrada repetidamente ao longo deste capítulo. Resumo-a de seguida, acrescentando para cada organismo algumas opiniões recolhidas no terreno, oriundas de fontes institucionais, independentes e ainda produzidas por imigrantes.

A principal consideração a fazer é que ambos os organismos vivem uma conjuntura dinâmica que resulta em boa medida da autodeterminação dos/as seus/uas participantes: o CMIC vive uma condição de sufocamento pilotado sobretudo pelas entidades mais importantes que deles fazem parte, tanto institucionais (como a CML) como não governamentais; a CS, pelo contrário, vive uma fase de valorização pilotada em primeira instância pelos/as seus/uas próprios/as eleitos/as e pela Câmara de Pádua (sobretudo através do ST). No primeiro caso, são evidentes as corresponsabilidades entre CML e representantes que, pelas razões que procurei identificar, sobretudo pelo desinteresse concreto e pela falta de radicação territorial, preferem manter o CMIC em condições de reduzida visibilidade. No segundo caso, sobretudo pela função pacificadora, Câmara de Pádua e eleitos/as tudo fazem para manter a CS em condições de grande visibilidade, que assegurem a sua continuidade.

Avaliar as razões pelas quais dois organismos tão parecidos estão a viver duas condições dinâmicas tão diferenciadas, no entanto, não é um exercício que se possa limitar ao ponto de vista do autor. É necessário voltarmos às testemunhas diretas.

Avaliação do CMIC

Não resta a menor dúvida de que o CMIC é considerado por todas as pessoas ouvidas *um instrumento excepcional. Até porque dele fazem parte as associações mais representativas de Lisboa* e uma Câmara Municipal que, para a dimensão migratória, é mais que uma capital: é a cidade mais importante de uma área metropolitana que reúne um terço dos/as imigrantes do país.

O objetivo mais visado pelos/as seus/uas participantes é o de querer deixar de ser parte do problema e de passar a contribuir concretamente para a solução, ser parte da solução. E por mais que haja vontade de que as coisas aconteçam, não é a mesma coisa ter um CMIC e ter um/a representante das comunidades imigrantes a participar nos processos de tomada de decisão, isto é, um/a eleito/a na Assembleia Municipal. Há, no entanto, a consciência de que isto é um processo que exige grande envolvimento da população imigrante para chegar ao sufrágio universal. Outros/as participantes consideram o CMIC um importante instrumento de oposição às políticas da imigração que não promovem a interculturalidade ou a integração mas que reproduzem a criminalização dos/as imigrantes enquanto potenciais elementos de perturbação para o país.

Mas também há quem, mais realisticamente a meu ver, julga ser demasiado fechada a estrutura do CMIC, atribuindo a si próprio/a a responsabilidade *de não fazer tudo que está ao seu alcance para tornar o Conselho Municipal mais útil e mais valorizado*. O problema é que este mecanismo produz um círculo vicioso, pois a razão pela qual não se investe no CMIC para o mais tornar útil é precisamente o facto de o considerar inútil, pois *acrescenta trabalho, enquanto as questões pragmáticas acabam sempre por vir ao de cima. O que quero dizer com isto? Se o custo da participação no CMIC acaba por ser demasiado elevado e as decisões pragmáticas são tomadas alhures, porque deve o CMIC reunir mais vezes se não há resultados? Talvez seja por este desinteresse que, como observa outra entrevistada, o CMIC não produziu os resultados esperados, nem um crescimento expressivo dos níveis de consciência e participação dos/as próprios/as imigrantes.*

Para outrem (imigrante) o que se salva do CMIC *são as associações que são as mais organizadas e mais capacitadas para influenciara tomada de decisão*. Contudo, é longo o

caminho para chegar a uma tomada de consciência para realizar os objetivos da interculturalidade e da cidadania. *Porque, quando se faz uma festa, um evento, com uma grande participação, há casa cheia e espaços sobrelotados mas quando há algo de informação política, há uma fraca adesão. Portanto, o caminho é credibilizar os agentes políticos, os deputados da diáspora, os serviços diplomáticos nos países de acolhimento, as políticas de sensibilização cívica, continuando a fornecer serviços de acompanhamento mais constante aos imigrantes*

Avaliação do CS

A principal avaliação que avanço sobre a CS está ligada à presença de uma estrutura de apoio que vai além da mera oferta de serviços de secretariado técnico, mas que funciona também como elemento de formação, estímulo e multiplicação das atividades realizadas pelo organismo. A razão desta estrutura apoiar com este ímpeto a CS não é casual e deve ser entendida à luz da forte vontade política camarária paduana que considerou a legitimação da CS por via eleitoral o principal instrumento de pacificação do conflito interétnico na cidade, para além de servir como trunfo para aniquilar a forte oposição xenófoba dalguns movimentos políticos locais.

O facto de os/as representantes da CS terem sido eleitos/as transforma-os/as em representantes políticos/as legítimos/as, ou o facto de não terem estatuto de deputados/as municipais mantém-nos/as numa condição de representantes técnicos/as? Esta questão, além de interessar os/as politólogos/as, interessa os/as atores/atrizes paduanos/as que lidam com o fenómeno migratório, a começar pela própria Câmara Municipal. Deduz-se que a não presença de pessoas filiadas nos partidos políticos ou nos movimentos associativos, sindicatos e IPSS na CS permite aos/às seus/uas representantes enfrentar os *problemas concretos não apenas dos/as migrantes mas de toda a cidade sem uma vinculação política de tipo partidário ou cultural mas com uma abordagem política no sentido de ter competências para debater políticas públicas.*

Esta parece ser a grande oportunidade de um instrumento como a CS que tem a possibilidade de intervir na definição das políticas públicas com a legitimidade de uma assembleia eleita, e não nomeada, mas sem o descrédito de ser classe política que defende interesses facciosos.

Capítulo 16 | O Trabalho de tradução para Reconhecer (R), Ampliar (A) e Descolonizar (D) os territórios

Este capítulo final tem a tarefa de concluir a investigação com a síntese das ideias que até aqui fui demonstrando a formulação de propostas para as políticas migratórias locais, nacionais e comunitárias e a indicação, ainda que dubitativa, de uma hipótese metodológica para futuras investigações.

Com estes objetivos, começo por resumir o longo caminho percorrido até aqui para, sucessivamente, destacar as principais emergências de práticas emancipatórias e solidárias nos contextos português e italiano graças ao uso do Trabalho de Tradução. Esta revisão permitir-me-á concretizar algumas propostas específicas para os organismos estudados, bem como outras, mais gerais, para a dimensão transnacional. Finalmente, ao identificar três objetivos gerais de políticas públicas, *Reconhecer*, *Ampliar* e *Descolonizar*, concluo o capítulo com uma sugestão metodológica que acredito ser capaz de gerar confiança em políticas migratórias emancipatórias e solidárias. Trata-se do *Círculo dinâmico de reprodução dos mecanismos genéricos emancipatórios e solidários* cuja aplicação nas políticas públicas permite obter coesão social, política e territorial e a consequente redução do sofrimento humano causado pelos conflitos territoriais.

Um longo caminho através perguntas simples, paradigmas e territórios

Lancei-me neste trabalho com a formulação de uma pergunta simples: *quantos/as imigrantes cabem na Europa?* Isto é, quantos/as imigrantes poderia o continente acolher, havendo milhares de milhões de pessoas no mundo dispostas a emigrar em busca de uma vida melhor? A melhor resposta a esta pergunta, entre as que pude conhecer, é a de Sandro Mezzadra que realizou, primordialmente no início da década de 2000, algumas pesquisas acerca da mobilidade do trabalho ao longo da história do capitalismo (Mezzadra, 2004: 7-19). Mezzadra não respondeu diretamente a estas perguntas mas afirmou que *não há capitalismo sem migrações*, sustentando a sua resposta com a elaboração da tese da *autonomia das migrações*, na qual justifica a “irreduzibilidade dos movimentos migratórios contemporâneos às ‘leis’ da oferta e da procura que governam a divisão internacional do

trabalho”⁵⁸⁹ (idem, ibidem: 8). Sendo assim, o problema não é tanto o de perceber quantos/as imigrantes podem caber no território europeu, porque a sua presença não depende tanto do espaço físico mais ou menos disponível, mas de espaços económicos e sociais para a sua instalação. A existência de bairros de habitação social na AML, ocupados em boa medida por imigrantes não explica totalmente o facto de a AML concentrar um terço dos/as imigrantes presentes em Portugal, mas sim a condição económica da AML, a zona mais rica de Portugal (no interior do país a presença de imigrantes é mínima ou nula). Da mesma forma, não é a presença na região da maior concentração de eleitores do partido abertamente anti-imigração que impede que o Norte da Itália seja a zona do país com a maior percentagem de imigrantes no total da população. Esta concentração existe porque o Norte da Itália é a zona mais industrializada do país (no Sul, menos industrializado, os/as imigrantes são muito poucos/as). É sobejamente evidente que as migrações contemporâneas na Europa são fenómenos estruturais de cariz económico-laboral que dificilmente podem ser *influenciadas* pelos governos, no sentido da diminuição ou incremento dos fluxos imigratórios, pois dependem principalmente da evolução da economia e do mercado de trabalho. No plano institucional, estes podem ser apenas *geridos*, acompanhados pelas políticas públicas com o objetivo de garantir o respeito pela lei e pelo princípio da dignidade das pessoas e das suas histórias pessoais, ou níveis salariais e segurança no trabalho ou, noutro sentido, com o objetivo de manipular o medo e o sofrimento humano que quase sempre funcionam como elementos desincentivadores da presença de imigrantes.

Diante de um cenário migratório que se configura como uma variável socioeconómica e demográfica independente, a opção aqui tomada não foi de cunho económico mas institucional e comunitário. Assumindo como ponto de vista a subjetividade dos/as imigrantes, propus uma análise cruzada entre políticas migratórias e de desenvolvimento local em quatro territórios europeus. Para o efeito, o problema definido como ponto de partida foi a *participação dos migrantes na realização de políticas para o desenvolvimento local*.

Para enquadrar teoricamente a perspetiva de análise a adotar, recorri à teoria transparadigmática de Boaventura de Sousa Santos. Apoiando-me na sua reflexão epistemológica sobre a crise do projeto moderno e a emergência de um paradigma

⁵⁸⁹ Tradução livre do autor.

alternativo, procurei verificar sua adaptabilidade ao contexto migratório. Assim, nos capítulos iniciais da tese, comecei por trazer à luz as raízes modernas dos modelos de políticas públicas que dominam a abordagem europeia para a matéria imigratória no plano local. Deste modo, os princípios regulatórios da “integração”, da representação e do desenvolvimento-sem-os/as-migrantes foram identificados como subprincípios da modernidade que, produzidos pela forma moderna de conhecimento-regulação, estruturam as atuais políticas migratórias da Europa. O traço comum destes princípios é a objetificação do outro através do pensamento abissal (a ideia moderna hegemônica da separação entre nós e eles/elas, entre eu e o/a outro/a). Para descrevê-los enquanto subprincípios da modernidade ocidental, procurei explicar as tensões que produzem por estar em conflito com outros subprincípios, desta vez contra-hegemônicos: das interculturais, das participações e das experimentações-com-os/as-migrantes. Como subprincípios emancipatórios da modernidade, estes fornecem um projeto alternativo de conhecimento que gera solidariedade e que permita aproximar os lados abissais. Experiências emancipatórias deste tipo foram descritas na primeira parte do trabalho, em cada uma das três dimensões. O confronto entre princípios hegemônicos e contra-hegemônicos gera conflitos epistemológicos que descrevi, a partir de três perguntas simples e de dois documentos da UE e um do COE. Resulta destes embates o domínio dos princípios hegemônicos modernos na política migratória europeia e, paradoxalmente, o seu estado transicional, provocado pela emergência dos princípios contra-hegemônicos favorecidos pela crise mais ampla do projeto da modernidade. Descrevi estas afirmações contraditórias como *Modelos subparadigmáticos hegemônicos*, hibridações das diferenças de potencial entre princípios conflitantes que produzem processos de recodificação das políticas públicas aplicadas às migrações internacionais na modernidade europeia. Do ponto de vista epistemológico, a recodificação das políticas migratórias na Europa transformou princípios do passado (“integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes) em projetos de futuro. Este processo implicou colateralmente na veiculação de atitudes coloniais que imaginávamos esquecidas, como a aculturação, a segregação e a xenofobia. Paralelamente, o processo de recodificação estigmatizou os princípios emancipatórios e solidários como reminiscências de um passado caótico: descreditou a intercultura como causa do conflito social, identificou a participação como elemento de conflito político e taxou a experimentação-com-os/as-migrantes de ser

promotora de conflito territorial. Para além disso, o processo de recodificação produziu consequências na dimensão social, a começar pela neutralização das classes perigosas. Entre estas, os/as migrantes identificados/as como grupos sociais que, a par de outros, representam o caos solidário de um passado remoto e pré-moderno contra o qual é preciso lutar em nome de um radiante futuro de ordem moderna. Ou seja, o caos é identificado com o interesse dos/as migrantes em articular igualdade e identidade (para promover uma sociedade intercultural), partilhar os procedimentos democráticos (para participar na vida pública), confiar e ser depositários de confiança na comunidade (para tomar parte no planeamento territorial). Muito concretamente, isto significa que a proposta do projeto de emancipação moderna (sair da sociedade colonial rumo à sociedade solidária) foi recodificada no projeto da regulação moderna (sair da sociedade caótica rumo à sociedade ordenada). Por conseguinte, a solidariedade passou a ser considerada responsável pela produção de uma sociedade caótica e o colonialismo como um mal necessário para alcançar uma sociedade ordenada. Tais processos provocaram uma geral exclusão do/a *outro/a* da modernidade europeia (isto é, de quem está do outro lado da linha abissal, que aqui é o/a *outro/a-migrante*). Assim, o/a estrangeiro/a-estranho/a-imigrante passou a ser identificado/a como exterioridade, explorado/a na fase colonial e aniquilado/a depois, enquanto objeto-trabalhador/a útil mas incómodo/a.

O processo de recodificação que acabo de resumir indica o grau de implicação das políticas migratórias europeias no mais amplo estado de falência em se encontra o projeto moderno de *liberté, égalité, fraternité*, como havia sugerido Santos. Esta falência, contudo, não é indolor, pois provoca *sufrimento humano* entre “destinatários sociais específicos – trabalhadores, mulheres, minorias (e por vezes maiorias) étnicas, raciais e sexuais” (Santos, 2006: 79). Para verificar a presença destes efeitos no plano empírico, na parte central do texto apresentei os dados recolhidos no terreno em Portugal (Lisboa e Amadora) e em Itália (Pádua e Camposampierese). Estes deram conta da afirmação de uma abordagem europeia às migrações internacionais que produz maioritariamente três efeitos recodificados: a marginalização das políticas baseadas nos paradigmas emancipatórios (que contudo resistem, produzindo o efeito de hibridar algumas políticas regulatórias com experimentações solidárias nos territórios), a priorização das políticas que prometem ordem e resultam na objetificação do outro. No plano social observei as tentativas hegemónicas de reduzir a influência, e até a presença, dos/as imigrantes identificados/as

como potenciais ameaças ao desenvolvimento local, à ordem política e social. O preço pago pela sociedade em troca de objetivos de ordem social, política e territorial é a inferiorização do/a outro, a identificação do/a estrangeiro/a como bárbaro/a e o esgotamento da confiança e da solidariedade horizontal não apenas entre nacionais e não-nacionais como também entre moradores/as de um mesmo território, independente da sua nacionalidade.

Sendo assim, os contextos nacionais e locais descritos relativamente aos primeiros anos do Séc. XXI dão conta de fortes contrastes que se reproduzem graças ao *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*: um sistema que define as modalidades de recodificação e de variação capilar da diferença de potencial entre tensões regulatórias e emancipatórias, num contexto de transnacionalização da esfera pública e entre turbulências catastróficas. Assim, os conflitos migratórios gerados no plano territorial são recodificados pelas políticas comunitárias, que são por sua vez reencaminhadas para a dimensão nacional e local. Desta forma, o *Círculo* recombina a híbrida afirmação dos modelos hegemónicos de política migratória europeia em Portugal e Itália, ao mesmo tempo que mantém o sistema migratório europeu firmemente baseado em objetivos racionais e coloniais.

Como reagir diante deste sofrimento e diante da falência das promessas de emancipação social feitas pela modernidade? O que fazer diante das injustiças sociais que este sistema produz? O que o doutorando pode fazer para não desperdiçar a sua experiência é produzir um conjunto de propostas, que aspiram a ser práticas, para as apresentar aos territórios como restituição social concreta da oportunidade que teve de dedicar-se de corpo e alma ao trabalho de investigação.

Comparar os contextos com o trabalho de tradução

O trabalho de tradução

A última ferramenta da epistemologia da visão que utilizo neste trabalho de investigação é o trabalho de tradução, que permite realizar convergências éticas e políticas entre processos sociais e formas de conhecimento. Mesmo na dimensão restrita dos quatro territórios em Portugal e Itália, as diversidades locais são infinitas, ao ponto de ser difícil ilustrá-las em profundidade sem correr o risco de delongas, como tencionei fazer nos

capítulos precedentes. Interessou-me também perceber o sentido das lutas pela emancipação social que nestes territórios tomam forma e como é possível concebê-los como expressões de alternativas possíveis. O trabalho de tradução é um procedimento hermenêutico que permite colocar em comunicação diferentes experiências do mundo, tanto as disponíveis como as possíveis, que foram reveladas pela sociologia das ausências e a sociologia das emergências elaboradas por Santos (2001, 2005). No contexto que interessa a esta investigação, as disponíveis são as que emergiram das experiências de Lisboa e Pádua, enquanto as possíveis se encontram na Amadora e em Camposampierese. Com este procedimento, não pretendo definir *modelos* que possam ser aplicados a este ou aquele território como *boa prática* a ser emulada. Pelo contrário, o que tenciono traduzir são as perspectivas de emancipação social concreta dos/as imigrantes diante das injustiças a que são sujeitos/as (*in primis*, não poder intervir na definição das políticas territoriais) e do desperdício a que são remetidas as suas experiências. A realização deste procedimento pode proporcionar ações de transformação social apenas quando se concretiza em práticas transformadoras capazes de criar novos programas políticos. Irão neste sentido as propostas que elaboro a seguir. Antes, a comparação dos contextos nacionais nos quais as posiciono.

Resumo dos contextos português e italiano

A comparação dos contextos locais foi realizada entre pares de casos pertencentes a modelos institucionais definidos como *parcerias multissetoriais locais* e *sistemas de representação dos/as migrantes no poder local*. Antes de reportar quais são as emergências principais que emergem dos casos, coloco em comunicação as diferentes experiências com um resumo das comparações.

A comparação por contextos foi realizada considerando como variáveis independentes (VI) os contextos locais, as políticas adotadas e a presença de experiências específicas de participação dos/as migrantes. Como variáveis dependentes (VD), levaram-se em conta os modelos hegemónico/contra-hegemónico prevalentes, a presença de conflitos, a realização de trabalho em rede com/sem os/as migrantes e a avaliação das políticas feita pelos atores e atrizes locais. À luz deste trabalho posso afirmar que as *parcerias multissetoriais* (Rede Social Local e Intesa Programmatica d'Area – RSL/IPA) e

os sistemas de representação dos/as migrantes no poder local (Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania e Commissione Stranieri – CMIC/CS):

1) em termos de (VI), posicionam-se em contextos nacionais homólogos, pois Portugal e Itália são dois países que possuem características comuns no que concerne à dimensão histórica e migratória. Em primeiro lugar, sob o perfil histórico existiram experiências coloniais e regimes fascistas em ambos os países, ainda que diversificados por extensões geopolíticas e temporais. Deste modo, por razões parcialmente ligadas a esta história, a presença numérica de imigrantes oriundos das ex-colónias é relevante em Portugal mas quase inexistente em Itália (apesar de muitos/as refugiados/as que chegam pelo Mediterrâneo provirem dos países ex-colónias italianas do Corno de África). Em segundo lugar, a transição migratória realizou-se nos dois países sul europeus com modalidades muito semelhantes, tanto sob o aspeto demográfico quanto no plano da consequente introdução de políticas migratórias. Estas podem ser significativamente reunidas sob três características comuns, que as posicionam de forma homóloga dentro do quadro comunitário europeu: a *securitização do quadro legislativo*, a *limitação do sufrágio universal* e a *desfasamento entre objetivos e resultados de coesão territoriais*. No plano local, embora os territórios possuam características demográficas distintas, no que diz respeito às experiências específicas de participação de migrantes internacionais na implementação de políticas públicas e os resultados obtidos, observei uma tendência participativa dos/as imigrantes similar, à qual correspondeu uma substancial ineficácia das suas intervenções em termos de incidência sobre as políticas adotadas pelas entidades em análise;

2) no que tange às (VD), apresentam tendências parecidas que resumo, em primeiro lugar, pela presença alargada, ainda que recombinação, de processos de hegemonização e recodificação das políticas públicas. Estas produziram-se em contraposições que abrangeram todos os seis modelos hegemónicos e contra-hegemónicos aqui estudados. A recombinação entre modelos produziu fraturas em todas as tensões para os quatro casos, com a exclusão de algumas formas de hibridação entre integração/intercultural e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes/experimentação-com-os/as-migrantes, observadas nos casos CMIC/CS, e de fenómenos de hibridação incipiente entre desenvolvimento/experimentação no caso específico da RSL. Por isso, relevei que, ainda que envolvidas em casos locais de hibridação, as políticas integrativas,

representativas e de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes se afirmaram como hegemônicas nos dois países e nos quatro territórios estudados. Finalmente, no que respeita à avaliação das políticas e à atuação dos/as migrantes para a sua realização, observei uma fratura generalizada que polariza as opiniões entre imigrantes/não imigrantes e governamentais/não governamentais nos casos RSL/IPA, à qual corresponde uma substancial concordância de pontos de vista entre estes grupos nos casos CMIC/CS. Quanto ao conteúdo das políticas do primeiro caso foram consideradas, sobretudo, inadequadas à população imigrada e no segundo, sobretudo, potencialmente ativadoras de formas mais avançadas de emancipação dos/as estrangeiros/as;

3) considerando as substanciais semelhanças das variáveis contextuais independentes à luz das diferenças observadas no plano das variáveis dependentes específicas, produziram-se experiências contrárias em relação à participação dos/as migrantes na realização das políticas públicas, o que resultou: no caso RSL/IPA numa evidente ausência política da opinião dos/as imigrantes na altura de definir a realização das medidas de desenvolvimento social e territorial; no caso CMIC/CS, numa contrastada emergência política dos/as imigrantes que de atores/atrizes políticos/as em busca de protagonismo se tornaram em agentes políticos/as consolidados/as, ainda que desempoderados/as;

4) na dimensão social, contribuem para a definição de contextos caracterizados por condições migratórias parecidas onde os/as imigrantes vivem num estado de subalternidade social e territorial que se diversifica quanto à subalternidade política, presente no caso RSL/IPA e substituída por dinamismo político no caso CMIC/CS. A estas condições acrescentam-se episódios de exacerbação da violência contra os/as migrantes no primeiro caso que foram lenificados, ao contrário, no segundo;

5) por consequência, no caso RSL/IPA: não se articula igualdade e identidade com o reconhecimento das diferenças, isto é, não se realizam políticas interculturais nos planos de ação analisados; não se partilham formas de participação direta dos/as migrantes (e dos/as cidadãos/ãs em geral), ampliando a sua auscultação para as fases de implementação e avaliação das políticas; as tendências para a experimentação-com-os/as-migrantes produziram formas de descolonização limitadas à dimensão institucional que contudo não se estenderam ao território, ao ponto de permanecer focos de violência contra os/as imigrantes;

6) no caso CMIC/CS: existem tendências para a articulação da igualdade e da identidade com o reconhecimento das diferenças, isto é, realizam-se políticas e/ou atitudes interculturais; propõe-se uma maior partilha das formas de participação direta dos/as migrantes com mobilizações para ampliar o sufrágio eleitoral; as tendências para a experimentação-com-os/as-migrantes produziram processos diversos de descolonização institucional que, no entanto, se estenderam igualmente ao território, ao ponto de lenificar os episódios de violência contra os/as imigrantes;

7) apresentam condições de *derivação paradigmática*⁵⁹⁰ que, no caso RSL/IPA dizem respeito à forma pela qual se ausculta a população em relação aos objetivos de políticas públicas; no caso CMIC/CS aplica-se à presença de outros organismos consultivos municipais;

8) configuram-se, no primeiro caso, como organismos que realizam formas restritas de experimentação-com-os/as-migrantes num contexto que apresenta casos de conflito interétnico territorial e, no segundo, como organismos que realizam formas ampliadas de experimentação-com-os/as-migrantes num contexto de pacificação interétnica territorial.

9) em conclusão: RSL/IPA consideram os/as imigrantes como interlocutores/as mas não os/as empoderam como atores/atrizes territoriais; CMIC/CS reconhecem-nos/as como atores/atrizes territoriais mas não lhes permitem intervir ativamente na tomada de decisão sobre as políticas municipais.

Passo agora a verificar as emergências de princípios alternativos nos quatro territórios.

Para além do sofrimento humano: alternativas emancipatórias produzidas como não existentes nos contextos português e italiano

Princípios emancipatórios, alternativos e solidários por oposição aos hegemónicos emergem, ainda que de forma marginal, das experimentações-com-os/as-migrantes identificadas nos territórios estudados. Apresento de seguida uma revisão dos princípios s

⁵⁹⁰ Possibilidade de aplicar à dimensão coletiva as tendências que se realizam em relação ao grupo de imigrados/as.

mais importantes que pude identificar durante o trabalho de terreno e que sistematizei em alguns pontos.⁵⁹¹

1. Um pacto formativo no território

Qual é a melhor forma de desenvolver as potencialidades do território? Oferecer instrução e formação e fazer com que quem se forma permaneça no território. Não se trata de formar pessoas que depois o abandonam, mas que permaneçam. Para o efeito, um território precisa de um projeto que económico e produtivo, e de definir o seu posicionamento estratégico na fileira global para que possa vir a ser competitivo. Na definição deste projeto é necessária haver uma relação direta entre o mundo produtivo (das empresas), o formativo (escolas, universidades e centros de formação profissional) e as instituições (não apenas a Câmara, mas todos/as os/as atores/atrizes institucionais territoriais) para que todos invistam em formação no quadro de um projeto comum de desenvolvimento local.

Esta questão articula-se também com a da segurança, pois a formação dá segurança a uma pessoa que, por exemplo, diante da perda do trabalho, pode realisticamente pensar em alternativas. A formação dá também chaves de interpretação, mesmo num ambiente onde a pessoa imigrante pode ser tratada com preconceitos (*este/a é um/a traficante, um/a delinquente, um/a prostituto/a*).

2. Intercultura e Tradução nas escolas

O envolvimento ativo dos/as imigrantes no planeamento das atividades é muitas vezes realizado em microexperiências nas escolas dos territórios, nos percursos de alfabetização dos/as adultos/as, ou em atividades interculturais realizadas singularmente ou em rede: cursos de línguas (romena, chinesa, senegalesa, árabe), percursos de formação, manifestações interculturais que envolvem docentes, pessoal administrativo, pais/mães dos estudantes, festas que valorizem as tradições, as músicas, os hábitos alimentares. O apoio da autarquia é nestes casos fundamental para dar força à lógica de trabalhar em conjunto em situações em que as competências são diferentes e as atenções são diferentes, em cada

⁵⁹¹ Mais uma vez, trata-se de visões alternativas que recolhi nos depoimentos e nas intervenções dos/as interlocutores/as entrevistados/as nos meses da investigação nos quatro territórios. Por esta razão, mantenho o registo informal na redação do texto mas, ao contrário do que fiz noutras secções do trabalho, não utilizo o itálico, pois os textos originais foram modificados.

realidade, em relação àquele pedaço de território: um mosaico de peças que cria um desenho completo.

3. Participação, desenvolvimento e coesão

As pessoas são a causa e o efeito do desenvolvimento quando estão na condição de se expressar; assim, tornam-se um recurso disponível ainda que produzido como não-existente. Mas se não estiverem em condições de se expressar tornam-se apenas um custo. O/A imigrante, como qualquer pessoa, numa situação em que lhe é reconhecida voz ativa, traz consigo uma cultura, relacionamentos, identidades e torna-se um recurso para o território: económico, por ter potencial para foverecer o comércio com os países de origem, mas também social, porque contribui com perspetivas novas para a cidade, a comunidade. Se não puder expressar-se com confiança porque não tem um emprego seguro, não sabe como manter a família, não tem estabilidade habitacional, etc., se não puder construir relações com o seu país de origem e o território onde foi morar, nunca vai ser um recurso, mas sempre um custo. Ter a possibilidade de expressar-se significa fazer parte, participar da vida da comunidade dizendo aquilo que pensa, mostrando o que faz, exigindo aquilo de que precisa, representando os interesses daqueles que conhece melhor, transmitindo-lhes a sensação da coesão social.

Quanto mais a pessoa participa, mais se envolve no processo de tomada de decisão das atividades que podem ser realizadas na escola, nas instituições políticas, nas paróquias, no desporto. *Estar envolvido* significa contribuir com algo próprio, e não apenas gozar de um benefício; significa também fazer, ajudar, sentir que a sua contribuição é importante, que pode mudar o decurso dos eventos, acrescentar valor. O problema, então, coloca-se sobre a forma de participação, porque a participação direta pode por vezes ser complexa e, nesse sentido, a lógica da representação pode complementar formas de participação.

Participar reduz a desigualdade pois ajuda a definir o que perguntar, onde perguntar o que se pode receber e o que se pode dar dentro de um sistema de significados. Assim, é bidirecional a relação entre coesão social e participação: se houver participação cria-se mais coesão social e, neste caso, é mais fácil participar. Além disso, a partilha de conhecimentos é impossível quando não se conhece e não se participa.

4. Projetos de território

Os/As imigrantes trabalham nas empresas dos territórios, prestam serviços domésticos nas suas habitações, por vezes tornam-se empresários/as, criam riqueza e produzem inovação. Vejamos o caso dos/as estudantes imigrados/as: muitas vezes têm uma vontade de emergir que falta em geral no resto da população jovem, uma força inovadora e criativa que deveria estimular nas instituições a capacidade de planear o futuro do território. Dentro de dez anos, as nossas cidades serão diferentes do ponto de vista territorial, económico e social. Para antever o potencial de transformação, basta olhar para as escolas: aqueles/as estudantes são o próximo passo de uma sociedade intercultural que já começou e que é a nossa, pois os pais e as mães imigrantes daqueles/as alunos/as, são já muitas vezes os/as responsáveis de obra de empresas de construção, artesãos/ãs, profissionais.

5. *No taxation without participation*

A famosa litografia de Nathaniel Currier executada em 1846 intitulava-se "The Destruction of Tea at Boston Harbor" e representava a *Boston Tea Party*, o protesto político dos/as colonos ingleses das Treze Colónias que em 1773 destruíram sacos de chá da East India Company, dando vida a um dos episódios iniciais mais conhecidos da Revolução Americana, um dos pilares da modernidade ocidental. Desta fase da história norte-americana ficou famoso o slogan *No taxation without representation*: não queriam os/as colonos ser obrigados/as a pagar impostos sem que as leis que a tal os/as obrigassem fossem aprovadas por um parlamento onde não eram representados/as enquanto expressões vivas do território onde moravam.

Se traduzirmos esta expressão para a dimensão migratória que aqui é discutida, poderíamos transformar a frase em *No taxation without participation*, no sentido de lembrar que a contribuição em taxas e impostos pagos pelos/as imigrantes é por vezes superior às contribuições assistenciais e previdenciárias recebidas em troca.⁵⁹² Sendo assim, uma vez reafirmada a injustiça da não existência do sufrágio universal em países democráticos como Portugal e Itália, há de se reafirmar que outras formas eficazes de participação na vida pública podem concretizar-se independentemente do exercício do voto. Sendo assim, a participação na tomada de decisões por parte de quem não vota

⁵⁹² Como observou Peixoto para o caso português (Peixoto, 2011).

porque é excluído/a, como o eram os/as colonos ingleses nos idos de 1770, pode ser realizada nas escolas, nos centros de saúde, nos serviços sociais municipais, etc.

6. *No taxation without citizenship*

O mesmo vale para a questão da concessão da cidadania aos/às filhos/as de imigrantes nascidos/as em Portugal e Itália. No primeiro caso, alterações à Lei de Nacionalidade foram introduzidas em 2006, no sentido de fortalecer o princípio do *Ius Soli* para quem decidiu viver em Portugal. Em Itália, a Lei de Nacionalidade de 1992 fortalecia o princípio do *Ius Sanguinis*. Mais de vinte anos depois, uma Itália completamente transformada gagueja ao debater se quem nasceu em Itália pertence a Itália, se deve ter a cidadania, se deve sentir-se italiana. A solução portuguesa poderia facilmente ser adotada também em Itália.

7. Interculturalidade e Cidadania nos bairros

Posto que os/as imigrantes não participam das decisões, não têm o direito ao voto nem a tornar-se cidadãos/ãs do país onde pagam os impostos, resta verificar se, ao menos no bairro onde moram, a sua contribuição pode ser considerada útil. Os/As mediadores/as e facilitadores/as culturais são muitas vezes funcionários/as Juntas de Freguesias ou nos serviços socio-sanitários nos territórios. São profissionais muito especializados/as que condensam visões do mundo diversas sabendo traduzi-las numa narração complexa mas coerente. Estarão estas pessoas integradas à altura de planejar as políticas públicas, tanto ao nível setorial como político? Estes/as representantes possuem uma grande capacidade coesiva que, a partir de um território, permite envolver associações, sindicatos, grupos recreativos, escolas, igrejas, universidades: são *mediadores/as sociais do território* muitas vezes esquecidos/as ou subempregados/as. Se pudessem desenvolver esse trabalho de coesão entre as instituições e os tecidos sociais, as energias presentes no território poderiam ser valorizadas em todas as suas diversidades e riquezas.

8. Requalificação social

O *vale-projeto (voucher)* é um mecanismo desenvolvido para enfrentar o desemprego que prevê a criação de um banco de serviços/tempo profissionais à disposição de associações, IPSS, micro e pequenas empresas no território. As pessoas que se

inscrevem podem também utilizar cursos de formação. Para os/as imigrantes é uma oportunidade de aprender a língua e uma profissão, além de se verem inseridos/as num projeto local no qual podem demonstrar e desenvolver as suas capacidades. Da mesma forma, pedir a colaboração dos pais e mães dos/as alunos/as nas escolas é um mecanismo informal para facilitar a aprendizagem da língua, dinamizar a interação social e intercultural, facilitar a troca de pequenas ofertas de emprego.

9. Democracia representativa e democracia participativa

Os/As imigrantes querem ser ativos/as mas participação e “integração” não se estabelecem por decreto. É preciso que o poder político reconheça que a sociedade civil sabe o que faz e que tem capacidade para se organizar. Ou, pelo contrário, tem medo e por isso dificulta a participação e cria políticas de assimilação? Isto faz com que os/as imigrantes não acreditem em si próprios/as, e com que não se criem sentimentos de pertença que poderiam ser gerados através de atividades voluntárias num contexto de participação cívica, de espaços culturais. Neste sentido, é fundamental reconhecer voz ativa a quem pretende contribuir ativamente, dar condições a esta democracia para que se torne mais participativa, para que responsabilize mais os/as cidadãos/ãs. É preciso potenciar estas vozes e não reforçar o poder do estado que deseja exercer um controle político da sociedade civil com organismos que funcionam como almofadas que reduzem o impacto da crítica política. O diálogo intercultural faz-se com as pessoas, com as associações, potenciando aquilo que vem de baixo, aquilo que é feito *pelas* pessoas e não *para* as pessoas. A lógica emancipatória é fazer *com*: *com* o sentimento e *com* as preocupações das pessoas, *com* aquilo que as pessoas querem mostrar e não aquilo que o poder político quer ver.

10. Traduzir as experiências

Se os *conflitos integrativo/intercultural, representativo/participativo e desenvolvimentista/experimental* são hoje as tensões em torno das quais se recombina os sofrimentos humanos em Lisboa, Pádua, Amadora e Camposampierese, acabam por ser também os espaços onde se afirmam as experiências mais avançadas de emancipação dos/as migrantes como parte ativa dos respetivos projetos de desenvolvimento local. Posso afirma-lo, pois testemunhei que quem participou no CMIC, na CS ou na RSL ou ainda

quem quer participar na IPA, o faz porque se sente parte do território e quer contribuir para a sua transformação. Esta afirmação não é uma simplificação. Pelo contrário, ela espelha a plena consciência das complexidades e das contradições expressas pelos modelos de hegemonização e recodificação das políticas públicas. Por isso, o trabalho de tradução é necessário não apenas para colocar em comunicação as experiências dos territórios (e dos mundos que expressam) mas também para compreender quando estão disponíveis e quando são possíveis para não desperdiçar o património de conhecimento que possuem.

Emergências globais de alternativas emancipatórias

A existência de conflitos na dimensão migratória, como tencionei ilustrar rapidamente no capítulo treze, e a emergência de práticas emancipatórias alternativas, mencionadas nos capítulos teóricos, são descritas por extensa literatura que apenas em pequena parte foi aqui citada. Embora as evidências concretas possam ser observadas por qualquer observador/a atento/a, reporto de seguida informações acerca de algumas experiências internacionais que me permitirão concluir esta secção de comparação dos contextos indicando ações de transformação social que se concretizam em práticas transformadoras capazes de criar novos programas políticos.

Vittorio Longhi (Longhi, 2012) reuniu quatro mundos de revoltas migrantes numa única narração: Golfo Pérsico, Estados Unidos, França e Itália. O que têm em comum estes sítios? Histórias de trabalhadores/as imigrantes procedentes dos países mais longínquos entre si atraídos por oportunidades de emprego, da mesma forma, nos quatro cantos do mundo. É o *trabalho migrante*, como o define Longhi, que é feito de tantos profissionalismos e de uma tendência comum para a exploração dos trabalhadores desqualificados, para a desregulamentação dos contratos de trabalho, e que resulta funcional “aos modelos de desenvolvimento baseados no capitalismo consumista” (idem, ibidem: 40). Empregados/as domésticos/as filipinos/as nos Emirados Árabes, trabalhadores/as mexicanos/as a caminho dos Estados Unidos, jovens indianos/as viajantes clandestinos em França ou navegantes somalis náufragos/as na Sicília: diante destas terríveis histórias de sofrimento humano, Longhi não se limita à sua descrição mas propõe-se identificar as alternativas que emergem destas histórias. A alternativa comum é a consolidação de novas subjetividades políticas migrantes, conscientes e capazes de organizar a luta para o reconhecimento dos seus direitos e de contribuir para a renovação

de um mundo que protesta de forma mais ampla. São os/as 5 mil trabalhadores/as da Arabtec,⁵⁹³ quase todos/as imigrantes, que em 2011 fizeram uma greve de duas semanas para pedir 50 dólares de aumento salarial e a cobertura das despesas de viagem para o país de origem (idem, ibidem: 41); os/as 500 mil manifestantes pro-imigrantes reunidos em Los Angeles em 25 de março de 2006 para protestar contra o recrudescimento das medidas de controle da fronteira EUA-México, o que deu origem ao *May Day movement for workers and immigrants' rights* (idem: 58-59); ou ainda pelo movimento de imigrantes em França que em 2009 organizou a jornada *Une journée sans immigrés, 24h sans nous* (idem: 92-93), em seguida replicada em Itália (como illustrei no capítulo nove).

Estas histórias não revelam apenas a presença de muitas revoltas de imigrantes mas, como sabemos, a existência de uma disponibilidade para experimentar novas abordagens à questão migratória que ultrapassem os simples objetivos de ordem para abrir espaços com perspectivas de solidariedade. A experimentação não diz respeito apenas ao grupo de migrantes, mas define-se com a *construção social do território*, como propõem algumas contribuições contidas numa publicação organizada por Bandeirinha, Allegretti e Moniz (Allegretti et al., 2010: 5-8): refiro-me ao papel dos Centros Urbanos (*Urban Center*), como instrumentos “passíveis de melhorar, do ponto de vista do coplaneamento, não só o nível de envolvimento das pessoas mas também a própria qualidade do urbano” (ibidem: 155); à experiência dos Orçamentos Participativos, presente na Amadora e em Lisboa mas ausentes em Pádua e Camposampiero; às experiências de debater publicamente os projetos de grande infraestruturização através de instrumentos de debate público, como ocorre em Génova no caso do projeto de desvio da autoestrada que contornava a cidade (ibidem: 189-203); ou ainda com a introdução no Brasil do Estatuto da Cidade em 2001, como resultado da luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana ocorrido na décadas de 80 e 90 naquele país (ibidem: 205-219).

No plano transnacional um outro exemplo de experimentação-com-os/as-migrantes é dada pelo Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD),⁵⁹⁴ uma recente iniciativa das Nações Unidas (ONU) para trabalhar as conexões existentes entre migração e desenvolvimento. O seu propósito não é o de realizar reflexões teóricas mas o

⁵⁹³ A maior holding de construção civil dos Emirados.

⁵⁹⁴ As informações aqui reproduzidas são informações oficiais da ONU obtidas através do Portal do *Global Forum on Migration and Development* disponível em: <http://www.gfmd.org/en/process/background>. Acesso realizado em 23 de maio de 2013.

de se constituir como instrumento concreto para a realização de ações objetivas. Trata-se de um processo informal, voluntário que não adota instrumentos legais e que se realiza após dez anos de diálogos internacionais sobre a crescente importância das relações entre migração e desenvolvimento. O conceito que está a base desta iniciativa reside no progressivo reconhecimento dos limites que uma abordagem estritamente nacional apresenta para enfrentar o tema da migração e das suas implicações a nível global num quadro intergovernamental e multissetorial (os/as representantes da sociedade civil também foram envolvidos/as desde o início deste processo). A primeira sessão do GFMD foi realizada em 2007.⁵⁹⁵ Os objetivos do GFMD são: criar um ambiente onde decisores/as políticos/as de diferentes níveis de governação possam discutir informalmente entre si com outras partes interessadas, incluindo as organizações não-governamentais, especialistas e organizações de migrantes para fomentar a realização de iniciativas concretas; trocar boas práticas e experiências; promover sinergias entre os níveis políticos nacional, regional e internacional para estabelecer parcerias e cooperação entre os países e organizações internacionais, diáspora, migrantes, academia.

Estas ações de transformação social produziram práticas emancipatórias, solidárias que resultam em ações políticas e novas políticas públicas: Para o seu reforço,, tenciono dar minha pequena contribuição aos contextos locais e transnacionais por onde andei.

Consolidar e aprofundar as alternativas na dimensão local

Organizo esta terceira secção do capítulo final avançando para cada um dos organismos estudados algumas propostas específicas que permitam, a meu ver, torna-los

⁵⁹⁵ Entre as iniciativas que levaram ao GFMD, a ONU reporta: Conferência sobre População e Desenvolvimento do Cairo em 1994, durante o qual um Programa de Ação foi aprovado, incluindo um capítulo sobre migração internacional (Capítulo X) que aborda questões como as remessas, a migração temporária, a transferência de conhecimentos, a qualificação profissional e tecnologia e sublinhava "os impactos positivos que a migração internacional regulada pode ter tanto nas comunidades de origem como nas comunidades de destino"; a Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais (GCMI), criada por iniciativa do então Secretário-Geral, Kofi Annan, em 2003, que apresentou no seu relatório final para a comunidade internacional os seis princípios de ação que cobrem todos os aspetos da mobilidade humana e o governo das migração, incluindo as interconexões entre a migração e o desenvolvimento; a Assembleia Geral da ONU de 14-15 setembro 2006 - Diálogo de Alto Nível das Nações Unidas sobre Migração Internacional e Desenvolvimento (HLD), onde o Secretário-Geral e o seu Representante Especial para a Migração e Desenvolvimento Internacional propuseram a criação do GFMD. Esta proposta foi aprovada por uma grande maioria da Assembleia Geral, assim como a oferta belga para iniciar o processo de GFMD. A primeira reunião teve lugar em Bruxelas em Julho de 2007, na presença do Secretário-Geral da ONU.

mais eficazmente empenhados em produzir objetivos coesivos, emancipatórios e solidários, isto é a reduzir os conflitos, as exclusões e os sofrimentos humanos presentes nos territórios onde atuam. Algumas das propostas formuladas individualmente para cada organismo poderão resultar parecidas entre si. Da mesma forma existem propostas reportadas uma única vez que são aplicáveis em diversos contextos. Para evitar repetições, convido o leitor e a leitora a considerar todas as propostas como resultado de uma reflexão geral e específica sobre os quatro casos estudados e estímulo-os/as a elaborar comigo outras e mais criativas modalidades de aplicação. Acresce que não avanço aqui nenhum tipo de mudanças que impliquem modificações à legislação nacional ou até mesmo à Constituição (como a concessão do voto aos/às imigrantes ou a introdução em Itália do *Ius Soli* do modelo português, que contudo permanecem como propostas implícitas a todo o trabalho aqui realizado).

Rede Social Local da Amadora (RSL)

1. A primeira proposta é a de aprofundar o carácter *multissetorial* da RSL transformando-o em *intersectorial*. O que isto quer dizer? Estou perfeitamente ciente de que a RSL é uma medida nacional e que não pode ser desvirtuada na dimensão local; no entanto, nada impede que se realize uma maior integração setorial entre alguns setores que promovem políticas públicas na Amadora. Refiro-me em especial à Intervenção social, às Políticas de habitação e de Planeamento territorial que poderão ser integradas através de uma colaboração mais intensiva entre Departamento de Administração Urbanística (cujas atividades estão previstas no Artigo 14.º do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais),⁵⁹⁶ o Departamento de Educação e Desenvolvimento Sociocultural (Artigo 16.º) e Departamento de Habitação e Requalificação Urbana (Artigo 18.º). Um exemplo concreto de integração das atividades poderá ser representado pela inclusão do Plano de Desenvolvimento Social (PDS) da RSL como instrumento de planeamento, ao abrigo do Artigo 6.º do citado Regulamento que disciplina os serviços municipais de “planeamento global e sectorial com vista à promoção da melhoria das condições de vida das populações

⁵⁹⁶ Boletim Municipal de 06 março 2013 que contém o Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais, D.R. 2.ª série - n.º 11 - 16 de janeiro de 2013 - Despacho n.º 882/2013, D.R. 2.ª série - n.º 25 - 05 de fevereiro de 2013 - Despacho n.º 2157/2013, D.R. 2.ª série - n.º 38 - 22 de fevereiro de 2013 - Despacho n.º 2940/2013

e do desenvolvimento económico, social e cultural do município”.⁵⁹⁷ Noutra direção, o Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) do Município da Amadora poderá ser levado à apreciação do CLAS da Rede Social Local.

2. Na mesma linha de realização de políticas intersectoriais, proponho a integração das equipas técnicas que atuam em suporte à RSL com os recém-criados Gabinetes de “Formação e Investigação” e de “Inovação e Qualidade”, (Artigo 5.º e 6.º do citado Regulamento), instituídos no Departamento de Modernização e Tecnologias de Informação e Comunicação.⁵⁹⁸ O objetivo é o de contribuir para a redação do Diagnóstico Social (DS) e, portanto, do PDS com uma visão mais completa do quadro municipal, tanto sob o perfil territorial quanto nas ações de políticas públicas levadas a cabo pelo Município.

3. A integração destas equipas não diluirá as suas competências dentro de gabinetes com caráter intersetorial reforçado, pois no seu interior seria mantida uma forte identidade através do seu reconhecimento como *núcleo especializado em políticas interculturais*. O seu objetivo será solucionar o impasse entre discriminação étnica e reconhecimento das diferenças na realização de políticas públicas, o que pode dar lugar a ambiguidades, como o uso de expressões eufémicas (“territórios vulneráveis”) para indicar áreas de degradação social, empobrecimento económico e desagregação territorial. Agindo transversalmente e não apenas nas políticas sociais, o *Núcleo* funcionará como “motor da interculturalidade” para o Município da Amadora, introduzindo este tipo de sensibilidade em todas as políticas das quais os Gabinetes de Formação e Investigação e de Inovação e Qualidade deverão ocupar-se.

4. Sendo assim, no que diz respeito à elaboração do DS e do PDS, proponho substituir as pessoas das equipas técnicas transferidas para os Gabinetes do Departamento de Modernização e Tecnologias de Informação e Comunicação por um grupo de *mediadores/as sociais territoriais* (migrantes e não migrantes) procedentes dos bairros da cidade maioritariamente habitados por imigrantes. Os/As mediadores/as poderão ser escolhidos/as através de um edital público a ser divulgado na cidade. Após ter contribuído

⁵⁹⁷ Pelo n.º 3. do artigo, “são instrumentos de planeamento, de programação e de controlo de execução, *sem prejuízo de outros que venham a ser definidos*, os seguintes: a) Grandes Opções do Plano e Orçamento; b) Plano Diretor Municipal; c) Planos de Urbanização; d) Planos de Pormenor; e) Documentos de Prestação de Contas”. O grifo é do autor e indica a possibilidade legal de introduzir o PDS na lista.

⁵⁹⁸ Com as competências previstas no n.º 3 e 4, do artigo 19.º do Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais.

para a elaboração dos documentos de planeamento dos Planos de Ação, os/as profissionais integrarão as equipas na altura de implementar as ações e realizar a sua avaliação.

5. Finalmente, para incrementar a atenção aos temas interculturais com um pequeno avanço na ampliação participativa, proponho uma nova forma de experimentação com os/as migrantes: trata-se de uma modificação da alínea “e” do Artigo 14º do Regulamento do CLAS, que acrescente ao Núcleo Executivo uma representação da “área Intercultural” que seja expressa pelas associações de imigrantes que participam no CLAS e nas Juntas de Freguesias.

Intesa Programmatica d’Area do Camposampierese (IPA)

1. A primeira proposta é a de promover ações de sensibilização intercultural junto das comunidades locais, dos técnicos e dos políticos de Camposampierese para a divulgação da imagem positiva da contribuição dos/as imigrantes para o desenvolvimento local. As ações poderão: promover uma melhor compreensão das razões da presença de imigrantes no território numa perspectiva *densa* de descrição do contexto local; promover o diálogo, a educação intercultural e medidas específicas para combater o racismo e a xenofobia; melhorar a disponibilidade e a qualificação dos dados estatísticos utilizados pela IPA para apresentar uma imagem consubstanciada da condição migratória nos territórios; realizar iniciativas de caráter cultural que valorizem as expressões artísticas e intelectuais imigrantes presentes no território, convidando peritos/as locais e internacionais a apresentá-las (e evitando simplificações com atividades folclóricas). Estes objetivos poderão ser realizados através de um planeamento partilhado entre os/as atores/atrizes locais, com foco na valorização da contribuição positiva da população imigrante como um fator endógeno relevante para atingir bons níveis de coesão social e sustentabilidade do modo de desenvolvimento local.

2. A segunda proposta prevê a constituição de uma *Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri del territorio Camposampierese* (CSC), seguindo o modelo da CS de Pádua (isto é, com eleição direta). Nos moldes da experiência pataduana, a CS de Camposampierese funcionaria como organismo de *staff intercultural* para o trabalho de planeamento e projeção do território realizado pela IPA e pelas autarquias que dela fazem parte.

3. Neste sentido a nova CS de Camposampierese deverá eleger um/a representante fixo/a na IPA que participe com iguais direitos e deveres.

4. Para que as propostas 2 e 3 sejam eficazes será necessário garantir a estruturação de um processo eleitoral e a sucessiva formação dos/as eleitos/as, utilizando como modelo as ações desenvolvidas em Pádua. Neste sentido, sugiro: que se realizem ações de fortalecimento das estruturas associativas dos/as imigrantes realizando atividades de formação junto do *Centro Servizi per il Volontariato* da Província de Pádua; que se lance um edital para financiar projetos de intervenção intercultural no território a serem realizados em rede pelas associações de imigrantes e outras entidades territoriais; a organização de cursos de formação para os/as eleitos/as no novo órgão consultivo de representação dos/as imigrantes. A formação deverá versar sobre o contexto territorial, o funcionamento do sistema democrático, o planeamento territorial e as formas de implementar políticas públicas para o desenvolvimento local em Camposampierese de acordo com o funcionamento da IPA

5. No sentido de assegurar uma maior integração das políticas para o planeamento do território proponho que se definam formas de colaboração mais próximas entre IPA e ULSS 15 (*Conferenza dei Sindaci*), com o principal objetivo de incluir as políticas sociais e habitacionais como elementos de planeamento do território. Neste sentido, proponho a presença do/a responsável dos serviços sociais da ULSS 15 como membro permanente da TC da IPA e a inserção de um representante da IPA no grupo executivo que gere a realização do Piano di Zona.

Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania de Lisboa (CMIC)

1. A primeira proposta para o CMIC é dupla: tornar-se um órgão eletivo e mais radicado no território, atuando junto das 24 Juntas de Freguesias de Lisboa, ao abrigo do disposto pela Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro (Reorganização administrativa de Lisboa). O CMIC tornar-se-á, assim, um órgão eletivo: os/as seus/uas representantes seriam eleitos/as a par da eleição para as Assembleias de Freguesia. Em cada uma das Freguesias dever-se-ia realizar eleições para escolher um/a representante eleito/a por todos/as os/as imigrantes regularmente residentes (não apenas os/as recenseados/as), com exclusão dos/as imigrantes comunitários/as. O/A representante eleito/a será membro de direito do CMIC e

trabalhará ao lado da Junta de Freguesia como *Consultor/a especial para a interculturalidade e a cidadania*, podendo ter direito de voz nas assembleias e participando das reuniões da Junta, podendo ainda realizar tarefas administrativas, como a gestão de pequenos recursos para a realização de atividades (ao abrigo do disposto no Artigo 248.º da Constituição da República Portuguesa).⁵⁹⁹ Os/As 24 eleitos/as nas Freguesias serão os/as membros do novo CMIC e substituirão os/as representantes das associações designados nas alíneas c) do número 1 do art. 4.º do Regulamento do CMIC.⁶⁰⁰ O mandato dos/as representantes coincidirá com o mandato autárquico (Art. 6.º do Regulamento do CMIC).

2. A segunda proposta para o CMIC é a de assumir definitivamente um caráter mais proativo e dotar-se de um Secretariado Técnico (ST) mais ativo, que realize atividade de projeção comunitária, maximizando linhas de financiamento europeias, realizando atividades em parceria com a Rede Social Local de Lisboa (RSL) que tenham repercussões diretas nos bairros da cidade. O trabalho do novo ST seria realizado em colaboração com as equipas técnicas da RSL que preparam os documentos de apoio, concretizam e facilitam as parcerias no CLAS.

3. O ST deverá coordenar atividades de formação dirigida aos/às novos/as membros do CMIC. Tais atividades deverão ser oferecidas por associados/as qualificados/as das associações de imigrantes da cidade de Lisboa, nos moldes do que já foi indicado na proposta 4 para a IPA.

4. Incluir uma *secção intercultural* no Orçamento Participativo de Lisboa podendo contar com fundos definidos pelo orçamento municipal ou pelos recursos procedentes das atividades da proposta 3.

5. Realizar um *mapa colaborativo intercultural e cidadão* da cidade de Lisboa, um site interativo no modelo *Fix my street*, apoiado no site da CML, onde utentes registados/as pudessem fornecer indicações acerca de atividades e eventos interculturais realizadas nos bairros.⁶⁰¹

⁵⁹⁹ “A assembleia de freguesia pode delegar nas organizações de moradores tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade”, princípio reiterado pelo Art. 18.º da Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

⁶⁰⁰ Deste modo cairia também o número 2- do mesmo artigo.

⁶⁰¹ Um modelo pode ser representado pela experiência brasileira de Porto Alegre: <http://www.portoalegre.cc/#>.

Comissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri di Padova (CS)

A CS de Pádua, como vimos, foi recentemente empossada através de uma eleição com sufrágio universal entre a população imigrante. Propor alguma modificação radical à sua estrutura seria preceituoso e instrumental. Mesmo sendo atraído pela ideia de propor para Pádua a mesma descentralização proposta para o CMIC, reitero o desejo de que as propostas que aqui realizo possam representar uma contribuição concreta para os organismos. Por esta razão, formulo algumas propostas *de contorno* que não visam modificar substancialmente o funcionamento da CS mas que tencionam aprofundá-lo e consolidá-lo no futuro próximo.

1. A primeira intervenção diz respeito às atividades de Secretariado Técnico que deveriam ser mais eficazmente articuladas com as da UPAI, tendo por modelo o proposto para a RSL. Sendo assim, proponho que a UPAI se torne efetivamente o ST da CS, assumindo definitivamente uma função de *motor da intercultura* nas políticas públicas de Pádua. Isto implica no fortalecimento das atividades interculturais realizadas no município, menos como iniciativas específicas e mais no sentido de *preceito metodológico* para que a atenção intercultural passe a ser reconhecida como elemento transversal para a realização das políticas municipais, nas esferas habitacional, assistencial, educacional, cultural, e na prestação de serviços públicos. Para isso, a UPAI passará a se chamar *Unità di Progetto per l'Accoglienza e le Attività Interculturali* (UPAAI) e realizaria o Diagnóstico Intercultural de Pádua (DI) como base para a realização de um Plano de Desenvolvimento Intercultural (PDI), seguindo o modelo da RSL, em parceria com a CS.

2. Desta forma, a CS deve produzir um Plano de Ação Intercultural (PAI) anual que teria por objetivo realizar ou coadjuvar a UPAAI na realização das ações previstas no PDI.

3. Para planejar e realizar PDI e PAI, a CS, com o auxílio da nova UPAAI, asseguraria a convocação de uma mesa de coordenação (*Tavolo di Coordinamento*) com os/as atores/atrizes locais da cidade (a começar pelas associações de imigrantes, os/as comerciantes, as escolas, os centros de saúde) no modelo IPA. O objetivo da mesa seria o de coplanear a realização do PDI e dos PAI.

4. Para consolidar a posição dos/as membros da CS no seio da estrutura municipal, estes/as poderão tornar-se *consultores/as peritos/as* da Câmara e passar a

receber uma contribuição simbólica, mas sobretudo ter acesso aos setores técnicos dos serviços municipais realizados pela Câmara. Assim, enquanto consultores/as peritos/as podem passar a participar diretamente na realização das políticas.

5. Com a decadência das Juntas de Freguesia em Pádua (*Consigli di Quartiere*) a CS deverá mudar seu regulamento para poder participar dos novos organismos que o substituirão. Neste sentido, entre as funções dos novos organismos estará também o exame do PDI e do PAI podendo ser elaboradas propostas de integração e/ou modificação dos conteúdos. Nestas sessões de examinação poderão ser convocados/as os/as mediadores/as sociais municipais ativos/as no bairro.

*Transformar a abordagem migratória moderna na dimensão transnacional*⁶⁰²

Nesta seção, apresento algumas propostas num plano transnacional, isto é, entre Portugal, Itália e a dimensão comunitária europeia. Contextualmente, elaboro algumas reflexões de caráter mais geral, direcionadas a uma modificação paradigmática da abordagem ocidental aos temas migratórios.

Promover ações afirmativas

O Ministro Joaquim Barbosa, Presidente do Supremo Tribunal Federal do Brasil, em 2001 afirmava que as *ações afirmativas* são aquelas “políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vista ao combate à discriminação racial, de género e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos

⁶⁰² No capítulo dois afirmei que o cenário onde se realiza a “transnacionalização da esfera pública” é dado pela dupla tendência para a privatização e para a internacionalização do Estado moderno (Wessler e Hartmut 2008). A principal consequência dos efeitos da transnacionalização sobre o Estado moderno é o deslocamento da natureza da sua intervenção para o nível transnacional (Warning, 2009) Assim, concretizam-se arranjos híbridos de governanças que recombina interlocações com atores/atrizes estatais e não estatais. Em suma, cria-se aquela que defini, com a ajuda da literatura, *transnational public governance*, uma dimensão que se posiciona além dos limites do Estado-Nação e de forma distinta em relação aos organismos institucionais tradicionais. Embora esta dimensão seja mutante, é nela que se realizam as tensões sociais dos processos de recodificação e os efeitos das tensões transparadigmáticas nas políticas públicas, como illustrei mais tarde no capítulo doze. A razão disto é que existe um fluxo de transposição das dinâmicas internacionais para os processos locais e vice-versa que, na terminologia aqui adotada, corresponde a uma das dimensões do Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental. Este ponto é importante não apenas para lembrar o sentido com o qual utilizo aqui o adjetivo transnacional mas também para identificar a dimensão na qual pretendo posicionar as propostas que formulo a seguir. Obviamente, a principal referência que mantenho está ligada aos dois países estudados, contudo, as sugestões não se restringem à dimensão nacional e não respeitam exclusivamente à dimensão comunitária.

presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego”.⁶⁰³ Em 2010, o Brasil dotou-se de um Estatuto da Igualdade Racial,⁶⁰⁴ que garante “à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Art. 1.º).

Portugal e Itália possuem uma história racial completamente diversa da brasileira (embora os portugueses tenham sido ativamente responsáveis por aquela que ocorreu nas suas ex-colónias, os italianos exerceram uma discriminação em parte passiva mas consistente). No entanto, como foi aqui demonstrado, a presença de discriminações raciais, de género e de origem nacional são aspetos resilientes nas sociedades contemporâneas dos dois países sul-europeus. Da mesma forma, parece desejável adotar medidas concretas que tornem efetiva a *igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego*, entre outros. Neste sentido creio que uma ação afirmativa pode ser direcionada para os concursos na administração pública, tanto ao nível nacional como local, dando a possibilidade aos/às imigrantes regularmente residentes há mais de cinco anos de poder participar, prevendo a definição de quotas reservadas, como se faz nas universidades europeias para o acesso a vagas em cursos académicos.

Promover políticas interculturais, participativas e experimentais

Como mencionei já por duas vezes, na introdução e no capítulo cinco, entre as vantagens que comporta o uso da epistemologia da visão está a flexibilidade concedida pela atitude hermenêutica de reconhecer o “outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade” (Santos, 2000: 228). O que isto quer dizer? Santos realiza uma importante reflexão sobre a construção intercultural da igualdade e da diferença (entre outros textos, em Santos, 2006: 259-293).

⁶⁰³ O excerto é de Gomes (2001: 67-69). Informações disponíveis no Portal da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal do Brasil em: <http://www.seppir.gov.br>. Acesso realizado em 14 de fevereiro de 2014.

⁶⁰⁴ Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010.

Já não há, neste trabalho, espaço para relacionar sobre isso ou para aprofundar a reflexão proposta acerca da crise do principal modelo de regulação social moderno, o Estado-Providência, que gerou os *sistemas de pertença hierarquizada* (como Santos chama *desigualdade e exclusão*). Contudo, é possível aproveitar estas palavras para perceber como a dimensão migratória é um espaço social ideal para cometer equívocos na gestão dos sistemas de pertença, como pode ser o de inferiorizar o/a outro/a tratando-o/a como *igual* ou tratá-lo/a como *diferente* colocando em risco a sua dignidade. Peço desculpa pelo trocadilho, mas tenho em mente o caso dos *bairros vulneráveis* ou *críticos*. Trata-se dum exemplo revelador de como a boa-fé não é isenta de risco de equívocos quando se trata de produzir políticas públicas de intervenção social em bairros habitados em boa medida por imigrantes: apesar do imponente volume de recursos investidos em obras concretas úteis à melhoria das condições de vida, tornar os/as imigrantes iguais aos/às não migrantes e assim chamá-los *vulneráveis* ou *críticos* e não *imigrantes* acabou por negar simbolicamente a sua própria existência, a sua história, a sua identidade. Atenção, não quero com isto criticar as intervenções sociais nem afirmar que *imigrante* seja a palavra mais adequada para descrever a população que mora num bairro de habitação social. Quero apenas dizer que se adentrarmos no sistema de pertenças hierarquizadas para definir políticas públicas migratórias vamos ficar paralisados, pois a exclusão da exterioridade da modernidade europeia (o “outro” lado, a “exterioridade colonial”) do círculo da dialética regulação/emancipação produziu efeitos tão graves que contribuiu para determinar o seu fracasso. Ter identificado um/a “outro/a”, tê-lo/a explorado de um ponto de vista colonial e tê-lo/a aniquilado foi a demonstração da falência do projeto moderno. Assim, as sociedades modernas ocidentais passaram a viver de uma dupla contradição “entre princípios ditos universais mas confinados na sua vigência às sociedades metropolitanas” e “entre princípios de emancipação, que continuaram a apontar para a igualdade e a inclusão social, e os princípios da regulação, que passaram a gerir os processos de desigualdade e de exclusão produzidos pelo próprio desenvolvimento capitalista” (Santos, 2006: 260). Se a crise da modernidade é também a crise do seu modelo de transformação social, não é plausível adotar políticas modernas em relação à gestão da igualdade e da diferença.

O caminho a seguir é portanto a reinvenção solidária e participativa do Estado (são também palavras de Santos, 2006: 317-349), que aqui foi identificada nos princípios de método chamados *experimentação-com-os/as-migrantes*. Neste sentido, quero apenas

ressaltar a proposta de não concentrar esforços em realizar serviços especiais *para* os/as migrantes mas *com* os/as migrantes, na altura de planear intervenções a estes especificamente destinadas. Em concreto, isto significa dizer que as políticas públicas precisam, para ser mais coesivas, do envolvimento dos/as seus/uas beneficiários/as, quer na dimensão migratória, quer noutras. A intervenção intercultural é um método e não apenas um conteúdo das ações e, portanto, realizar ações interculturais com a participação dos/as migrantes redundaria na disponibilidade em experimentar com eles/as as soluções que articulam igualdade e identidade no reconhecimento das diferenças. Ao fazer assumir às políticas a sensibilidade intercultural, estas acabam por se transformar gradativamente em políticas de *coesão* intercultural, de *integração* intercultural, de *desenvolvimento local* intercultural, etc.

Reconhecer os estatutos de minorias interculturais

No rasto do que afirmo acima, avanço a proposta concreta de adotar na Europa um conceito não-moderno de *minorias* alargando-o à dimensão *intercultural*. Um Estado, ou a União Europeia, poderão reconhecer os/as imigrantes como *minorias interculturais*, como em alguns países, como Itália,⁶⁰⁵ são reconhecidas presenças historicamente consolidadas de minorias linguísticas. Assim, algumas regiões italianas (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna) recebem recursos financeiros extra para realizar políticas interculturais, o que implica também num reconhecimento da diversidade e da riqueza que o território apresenta e confere um tratamento mais cuidado às pessoas que neles residem.

Hoje, em países como Portugal e Itália podemos considerar que a conspícua presença de imigrantes se pode configurar como a presença de *minorias interculturais*, isto é caracterizadas por diferenças nem sempre linguísticas, mas étnicas, culturais, sociocomportamentais, etc.. Assim, formas de autonomia legislativa a este respeito ou recursos das linhas de financiamento comunitárias (por exemplo transferindo-os daqueles disponibilizados para as políticas de “integração”), podem ser concedidos para realizar planos e ações de proteção e valorização das especificidades interculturais presentes nos territórios onde residem os/as imigrantes: da dimensão cultural e artística ao micro-

⁶⁰⁵ Artigo 116º da Constituição.

empreendedorismo, das parcerias locais às internacionais, do plano da preservação de experiências à realização de novas formas de cooperação, da mobilização contra a criminalidade que lucra com os/as migrantes à recolha de ideias originais para combater as ineficiências, os desperdícios na sociedade a todos os níveis, recolhendo contextualmente propostas de inovação social, económica, ambiental, etc.. Alguns municípios poderão ainda ser certificados pelos conselhos/centros locais de imigração quando realizam atividades de grande inovação, podendo adquirir, por exemplo, o selo de *municípios interculturais*.

Esta proposta poder-se-ia realizar conjuntamente com uma outra, mais ligada à coesão regional: como vimos, graças à transição migratória, países como Portugal e Itália, destinados ao declínio demográfico, lograram não apenas manter a dimensão da sua população como também alcançar pequenos aumentos numéricos. Contudo, a presença de imigrantes concentra-se nas áreas mais produtivas dos territórios, deixando outras com índices negativos de natalidade. Sendo assim, ações previstas na dimensão das *minorias interculturais* poderão incentivar a presença de famílias numerosas de imigrantes nestes territórios promovendo políticas integradas de planeamento territorial que incluam a realização de projetos produtivos locais, requalificação de áreas urbanas, investimento em formas de agricultura sustentável ou em economia social.

Traduzir a linguagem na dimensão migratória

Se perguntarmos à primeira pessoa que encontrarmos na rua numa cidade italiana ou portuguesa se é importante que na sua cidade exista *segurança, democracia e bem-estar* creio que será difícil ouvir uma resposta negativa. Seria como perguntar a uma criança se quer um docinho. Da mesma forma, se perguntarmos a um/a especialista se é desejável que num país exista *integração social, representação política e desenvolvimento local* a resposta será muito parecida. Estas expressões, como tantas outras, são tão repetidas no debate público internacional que na língua inglesa passaram a ser definidas como *buzzwords*, palavras-zumbido.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ Uma das palavras que mais se utiliza no Séc. XXI é sem dúvida a expressão *globalização* e todas as suas derivações. Sobre esta palavra, Santos recolheu um conjunto de reflexões em 2001 que publicou num volume que significativamente interrogava se a globalização seria *fatalidade ou utopia* (Santos, 2001). Outras eventuais *buzzword* que pontuam a literatura científica em língua inglesa são, por exemplo: *assessment, participation, ontology, knowledge based, integrated resources*. Especificamente sobre a *buzzword participation*, Alejandro Leal dedicou algumas reflexões em 2007 (Leal, 2007: 539-548).

No trabalho que realizei aqui, procurei aprofundar algumas destas expressões quando aplicadas à dimensão migratória. No entanto, migrantes ou não, muitas pessoas que entrevistei foram acriticamente favoráveis à ideia de *integrar e representar* os/as migrantes e de tê-los/as como parte dos processos de *desenvolvimento*, ao mesmo tempo que concordaram com propostas para promover ações *interculturais, participativas e experimentais*. Como se pode deduzir, o problema não é considerar “integração” e interculturais conceitos alternativos, e assim por diante (de facto, podem sê-lo como também podem ser tornados híbridos ou realizados paralelamente); o problema, não apenas para a dimensão migratória, é traduzir as linguagens adotadas por técnicos/as e não técnicos/as e limitar o uso de expressões violentas e discriminatórias.

Sobre o primeiro aspeto já discorri exaustivamente, mas quero acrescentar que, acerca do trabalho de tradução das linguagens técnicas, tive a oportunidade de acompanhar de perto uma investigação realizada por Allegretti sobre as “ações participativas” promovidas pela Câmara de Pádua (Allegretti e Mattiazzi, 2014: 120). Um dos aspetos mais relevantes assinalados pelas pessoas que foram entrevistadas foi a necessidade de a autarquia predispor *linguagens comuns* com os habitantes a fim de facilitar o diálogo social. Para o efeito, além do tradicional risco da ausência de comunicação efetiva, muitos indicaram a existência de um novo perigo representado pelo excesso de produção e disseminação de informações que tendem a confundir o público. Sendo assim, sobretudo nos casos em que se realizam ações públicas dotadas de sensibilidade intercultural, o cuidado deve ser redobrado na altura de concordar uma linguagem reconhecível por todo o tempo necessário; *concordar*, neste caso, significa que a adoção da linguagem compreensível não deve ser decidida exclusivamente pela autarquia em relação ao público, mas também na direção oposta, assumindo que o fluxo de informação deve ser bidirecional prevendo, por exemplo, a instalação de *antenas descentradas de escuta ativa* nas zonas onde se realizam as intervenções. Assim pode ser mais fácil envolver o público, mesmo as pessoas mais afastadas das instituições, na definição de medidas de inovação organizacional e apoio das ações de política pública que utilizem competências linguísticas e de mediação em processos participativos (ibidem: 96).

O outro lado da mesma moeda é a luta contextual e incondicional ao uso de expressões violentas que produzem sofrimento humano e que, como tal, deveriam ser excluídas do vocabulário de qualquer pessoas que não tencione gerá-lo: expressões como

terceiro mundo, países em desenvolvimento ou *subdesenvolvidos, extracomunitário, clandestino*, etc. (para ficar nas mais polidas, mas a lista poderá ser infinita) não só não devem ser usadas por quem não tiver como objetivo discriminar, agredir, estigmatizar e ofender o/a outro/a, como devem ser escrutinadas em ações formativas que aprofundem o conhecimento acerca da sua origem, do seu uso e dos seus significados. Para excluir a linguagem violenta (não apenas das autarquias mas também dos órgãos de imprensa e da rua) não devemos ofuscá-la mas traduzi-la, isto é, compreender a sua essência mais íntima, de maneira a que o seu uso passe a ser mais consciente e, assim, responsável. As outras *buzzwords*, a começar por aquelas no centro de disputas eufémicas politicamente (in)corretas, como *imigrante-migrante-emigrante*, ou *pobre-vulnerável-desfavorecido/a*, etc. podem estar também no centro destas atenções, na medida em que os/as operadores/as devem ter muito cuidado ao utilizá-las.

Neste sentido, sublinho que não estamos diante de um problema apenas linguístico ou semântico mas de sérios impactos sociais: pensemos na experiência de algumas autarquias que preferem realizar políticas sociais generalistas sem considerar as especificidades da população de imigrantes ou de ascendência imigrante presentes no seu território. Neste caso, corre-se o risco de a uniformização, concetual e prática, das ações destinadas a grupos de população que têm efetivamente problemas que decorrem da sua origem étnica tender a equivocar-se, ainda que a sua adoção seja justificada por supostas razões antidiscriminatórias. Por exemplo, o equívoco configurar-se-á ao considerar genericamente responsáveis pelos conflitos presentes num bairro a conjuntura económica (*crise, desemprego*), ao invés da baixa qualificação profissional dos/as imigrantes, justificada por muitos fatores, entre os quais o desenraizamento provocado pela história de mobilidade da pessoa; as difíceis relações interculturais (a *integração*), os níveis de escolaridade dos núcleos familiares de origem, que são distintos entre imigrantes e não imigrantes; ou enfim, o território ser crítico (ou ser um *gueto*), quando sabemos que a mobilidade social já não é garantida pelo Estado-Providência, ao qual nem todos acedem da mesma forma. Quando as palavras equivocam a realidade, os conflitos agravam-se.

Finalmente, algumas expressões parecem um pouco obsoletas, além de eufémicas e difusas: *país de acolhimento* (ou de *recepção*) e, em geral, a ideia de *acolhimento*; o conceito de *conhecer* (alguém disse, provocatoriamente, *cheirar-se*, outros/as, burocraticamente, *adaptar-se reciprocamente*) e, como foi repetido até à exaustão,

integrar-se são todas representações mentais que reforçam o pensamento abissal. Na medida em que exista a ideia de que há alguém que chega e alguém que acolhe, uns/as conhecidos/as e outros/as desconhecidos/as, e que portanto uns/as devem conhecer os/as outros/as e adequar-se a eles/as, , ou ainda que aquele/a que não faz parte do grupo *deve* integrar-se, existirá também o *nós* e *eles/as* o *concêntrico* e o *excêntrico*, o *normal* e o *estranho*, alguém que precisará de *ser normalizado/a* dentro de um esquema de *ordem social*. No entanto, se lembrarmos o afirmado há pouco sobre a autonomia dos processos migratórios enquanto variáveis independente das políticas públicas, é oportuno que estas palavras reconheçam ser somente tristes legados de um passado colonial, meros pretextos para esconder uma fundamental confusão mental de quem as utiliza para falar de fenómenos que evidentemente mal compreende ou não quer compreender. É preferível dizer as coisas como são: chamar os países pelos nomes que têm, imigrante quando o/a migrante chega e emigrante quando sai, e assim por diante.

Traduzir o conceito de participação democrática

Na direção apontada acima, e sendo o conceito de *participação* uma das *buzzwords* mais difundidas (além de uma das palavras-chave do trabalho aqui realizado), vale a pena explicitar melhor o uso que aqui é feito e propor a sua tradução em aplicações concretas. Uma revisão sobre o conceito foi realizada no capítulo três. Do que aí referi quero lembrar o conceito de *participação na vida pública* proposto pelo Conselho da Europa (COE) que lança as bases para a presença dos/as migrantes nas comunidades políticas das cidades europeias.

A partir disso, quero recuperar a ideia de *participação democrática*⁶⁰⁷ para deixar definitivamente clara a minha proposta de estender o conceito de *participação dos/as migrantes* (e, em geral de todos/as os/as beneficiários/as de políticas públicas) a todos os âmbitos da esfera pública democrática, entendida como arena real e virtual de deliberação sobre o uso dos bens comuns. A participação democrática dos/as migrantes realiza-se agregando à gestão democrática tradicional (representativa) formas de democracia participativas a ser implementadas no plano intercultural, transnacional, plural (de representação de todas as minorias) de forma subsidiária e integrada entre dimensões

⁶⁰⁷ Sobre este conceito, consulte alguns casos específicos relatados por Moyser e Parry (Moyser e Parry, 1997: 25-47), Jaeger (Jaeger, 2007: 840-859) e Wodak e Wright (Wodak e Wright, 2006: 251-275).

multissetoriais e multiníveis. As vinte propostas concretas feitas para os quatro organismos estudados e todas as propostas avançadas nesta secção baseiam-se neste conceito de participação democrática.

Reconhecer (R), Ampliar (A), Descolonizar (D): uma proposta metodológica para a tradução dos mecanismos genéricos em práticas de transformação social

Chegamos, finalmente, à última secção do último capítulo: não quero decepcionar o leitor e a leitora mas devo ser honesto e dizer que as propostas formuladas não serão avaliadas institucionalmente enquanto as políticas regulatórias de *integração*, *representação* e *desenvolvimento-sem-os/as-migrantes* permanecerem dominantes e as propostas emancipatórias da *intercultural*, da *participação* e da *experimentação-com-os/as-migrantes* não emergirem e não se consolidarem como práticas de transformação social.

A hegemonia regulatória moderna foi observada nos casos estudados empiricamente. Nestes, o embate entre princípios produziu recombinações locais onde, por exemplo, formas de governação experimentais alargadas são contrariadas por princípios de desenvolvimento territorial que excluem os/as migrantes; é o que acontece nas *arenas territoriais representativas* (RSL e IPA) onde os organismos, por um lado, consideram os/as imigrantes como interlocutores/as mas, por outro, não os/as empoderam como atores/atrizes territoriais. Além disso no caso das *consultas territoriais representativas* (CMIC e CS), formas de governação experimentais sob o perfil intercultural são dominadas por princípios representativos que marginalizam os/as imigrantes obrigando-os/as ao exercício separado da cidadania política.

Portanto, mesmo depois de formulado um conjunto de propostas para o nível local e transnacional não posso pensar que o meu trabalho esteja terminado. Pelo contrário, se considerarmos as evidências de que as políticas de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes estão maioritariamente a produzir efeitos opostos aos esperados, três tarefas urgentes se apresentam no horizonte imediato deste trabalho. Nomeadamente,

- a. diante da exclusão social provocada pelas políticas de “integração”, revalorizar o projeto de *sociedade intercultural*;
- b. diante da segregação democrática gerada pelas políticas de representação revalorizar o projeto de *sociedade participativa*;

- c. diante da fragmentação territorial provocada pelas políticas de desenvolvimento-sem-os/as-migrantes revalorizar o projeto de *sociedade em transformação com os/as migrantes*.

Para explicar como é possível, do meu ponto de vista, revalorizar estes três princípios de emancipação, realizando o propósito de transformar o quadro hegemónico da abordagem migratória moderna e ocidental, e assim concluir o meu trabalho, retomo em consideração os “*mecanismos genéricos’ de configurações específicas de relações sociais*” (Guerra, 2006a: 86). Como vimos, trata-se de elementos úteis para definir as situações e as lógicas de ação que se desenvolvem em resposta às situações hegemónicas observadas no trabalho de terreno. O uso dos *mecanismos genéricos* não é um sofisma académico mas possui eficácia política, pois permite descobrir, como afirma Guerra, “o sentido social que está subjacente à descrição dos fenómenos através quer da rearticulação das variáveis, quer da ligação aos fenómenos estruturais conhecidos” (2006a: 83). Aqui a interpretação dos grupos focais, feita no final dos capítulos empíricos, fez perceber como estes mecanismos estruturaram as lógicas contra-hegemónicas de ação que se desenvolveram em resposta às políticas hegemónicas realizadas. Em resumo, estes mecanismos descreveram segmentos dinâmicos das relações sociais que expressavam em conjunto uma lógica geral.

A minha hipótese, no entanto, é que, nesta fase de transição paradigmática, a identificação e a reprodução dos mecanismos genéricos que subjazem à implementação de políticas emancipatórias podem ser metodologicamente organizada com o objetivo de reproduzir ciclicamente tais políticas no contexto onde se realizam. Quero dizer: se existem num território lógicas emancipatórias, mas estas não conseguem tornar-se hegemónicas, suponho que identificar os mecanismos genéricos que as compõem e reconstruir o sentido social a estas subjacentes pode facilitar a sua reprodução. Por outras palavras, uma das razões da subalternidade dos princípios emancipatórios é muitas vezes a presença dos processos de recodificação que os desacredita não permitindo a sua articulação num projeto dotado de sentido social. Assim, se as pessoas que se ativam em oposição a princípios regulatórios com propostas emancipatórias, não conseguem reconstruir o sentido social daquilo que fazem diante dos processos de recodificação, então é importante dotarem-se de um instrumento que permita fazê-lo. Portanto, construir um instrumento metodológico que permita reconstruir o sentido social das lógicas

emancipatórias presentes no território a partir da relevação dos mecanismos genéricos, pode ser útil para reproduzir os mecanismos. Por conseguinte, uma reprodução mais segura dos mecanismos pode favorecer a disseminação de lógicas e práticas de transformação social que, por sua vez, podem contribuir mais eficazmente para uma oposição às políticas de objetificação do/a outro/a que geram sofrimento humano e conflito social, político e territorial.

Vejamos como hipoteticamente poderia funcionar tal mecanismo no nosso sistema de conflitos migratórios.

No caso da “integração”, é hegemónico pensar que *temos que integrar os imigrantes* e que a *integração* é o futuro da sociedade quando na realidade é o passado, porque ao invés de integrar, acultura, isto é obriga os/as imigrantes a tornarem-se iguais aos autóctones, o que gera conflito social. O conflito social é o futuro real que nos traz a “integração”. Se quisermos um futuro diferente, isto é, uma *sociedade intercultural*, podemos tentar investir na igualdade que gera coesão social. Este objetivo poder-se-á realizar, no plano do Direito, com base nos princípios constitucionais da igualdade⁶⁰⁸ enquanto, no plano concreto das políticas públicas, com a adoção de medidas que procurem *Reconhecer (R): reconhecer as diferenças sociais articulando igualdade e identidade pode tornar a sociedade mais coesa e as pessoas socialmente emancipadas. Uma sociedade coesa e pessoas emancipadas podem confiar mais na participação democrática (P) na vida pública* (em itálico, o 1º mecanismo genérico).⁶⁰⁹

Da mesma forma, no caso da “representação” é comum crer que temos que representar os/as imigrantes e que a representação é o futuro da democracia quando na realidade é o passado, porque ao invés de representar segrega, isto é obriga os/as migrantes a uma cidadania isolada, o que gera conflito político. O conflito político é o futuro real que nos traz a “representação”. Se quisermos um futuro diferente, que é uma sociedade participativa, podemos tentar investir na coesão política. Este objetivo poderá realizar-se, no plano do Direito, com base nos princípios constitucionais da participação⁶¹⁰ e, no plano

⁶⁰⁸ Artigo 13.º da Constituição Portuguesa e Artigo 3º primeiro, da Constituição Italiana.

⁶⁰⁹ Em termos de procedimentos hermenêuticos, indico o uso da sociologia das ausências para recuperar arqueologicamente as políticas para a inclusão e a coesão social, a sociologia das emergências para valorizar o reconhecimento das diferenças e o trabalho de tradução para articular igualdade e identidade e obter o resultado emancipatório na implementação das políticas públicas.

⁶¹⁰ Artigo 2º da Constituição Portuguesa e Artigo 3º, segundo, da Constituição Italiana.

concreto das políticas, através da adoção de medidas que procurem Ampliar (A): ampliar as diversas formas de democracia, partilhando-as entre experiências diversas, pode tornar o sistema político mais coeso e as pessoas politicamente emancipadas. Um sistema político coeso e pessoas emancipadas podem confiar mais na experimentação-com-os/as-migrantes (E) no território (em itálico, o 2º mecanismo genérico).⁶¹¹

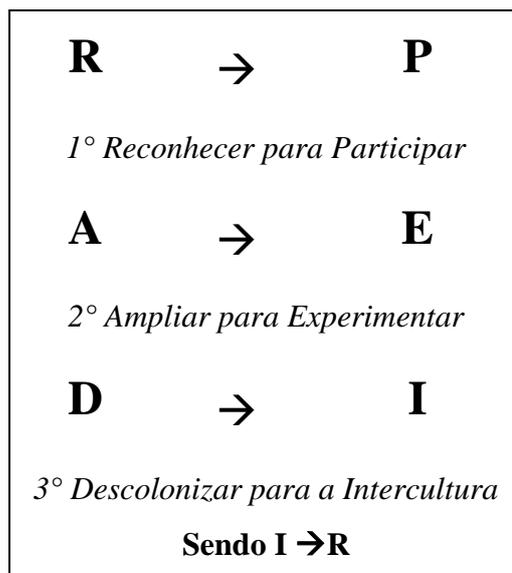
Finalmente, no caso do “desenvolvimento”, as correntes mainstream asseguram (um tanto disfarçadamente) que temos que desenvolver o território sem os/as imigrantes e que o desenvolvimento (o crescimento) é o futuro do território quando na realidade é o passado, porque ao invés de desenvolver gera desconfiança, temor e antipatia pelos/as imigrantes, o que gera conflitos no território. O conflito no território é o futuro real que nos traz a “representação”. Se quisermos um futuro diferente, que é uma sociedade em transformação com os/as migrantes, podemos tentar investir na coesão territorial. Este objetivo poderá realizar-se, no plano do Direito, com base nos princípios constitucionais da coesão⁶¹² e, no plano concreto das políticas públicas, na adoção de medidas que obriguem a Descolonizar (D): descolonizar o território, confiar nos seus habitantes, experimentar e transformá-lo com os/as imigrantes pode torná-lo mais coeso e as pessoas que o ocupam mais emancipadas. Um território coeso e pessoas emancipadas podem confiar mais na sociedade intercultural (I) (em itálico, o 3º e último mecanismo genérico).⁶¹³

Em resumo, os três objetivos de políticas públicas, Reconhecer (R), Ampliar (A), Descolonizar (D), relacionam-se respetivamente com as emergências emancipatórias Participação (P), Experimentação (E) e Intercultura (I) de maneira a formar os mecanismos genéricos (→) descritos acima, que esquematizo a seguir:

⁶¹¹ Em termos de procedimentos hermenêuticos, indico o uso da sociologia das ausências para recuperar arqueologicamente as políticas participativas, a sociologia das emergências para ampliar as possibilidades de participação na vida pública e o trabalho de tradução para partilhar a democracia e obter o resultado participativo na implementação das políticas públicas.

⁶¹² Artigo 81º da Constituição Portuguesa e Artigo 119º da Constituição Italiana.

⁶¹³ Em termos de procedimentos hermenêuticos, indico o uso da sociologias das ausências para recuperar arqueologicamente as políticas para a coesão territorial, a sociologia das emergências para descolonizar, isto é, induzir as comunidades a confiar no/a imigrante como parceiro/a do projeto de desenvolvimento local, e o trabalho de tradução para promover comunidades locais coesas e tornar sustentável a experimentação de políticas de desenvolvimento local.



Reconhecer para Participar é o primeiro mecanismo genérico que reconduz à relação entre reconhecimento das diferenças como premissa para a participação democráticas dos/as imigrantes. *Ampliar para Experimentar*, o segundo, indica que os espaços de experimentação, inovação e transformação social se realizam à medida a que se aprofunda o sistema democrático, tornando-o mais amplo. Finalmente, *Descolonizar para a Intercultura* é o terceiro mecanismo que conclui a série mas que, de facto, relança o dinamismo social emancipatório no sentido de se posicionar como premissa para a realização do conjunto. Libertar a sociedade do legado colonial é o primeiro passo a dar para construir um contexto de relações que reconheçam a dignidade do/a outro/a, a sua diversidade como elemento de enriquecimento do território. Neste sentido o terceiro mecanismo recorda que para a Intercultura o pressuposto é Reconhecer (I → R): assim, a dinâmica retoma o seu andamento.

O funcionamento dos mecanismos genéricos é portanto circular e recorda o funcionamento do *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*, no sentido que se a sequência

R → P; A → E; D → I

pressupõe que

I → R

então deve ser considerada contínua. Portanto,

...R → P; A → E; D → I → R → P; A → E; D → I...

Nota-se que a parte central da sequência permite reativar a dinâmica, tornando-a de facto circular e impulsionando a sua dinâmica cíclica, de maneira a gerar um fluxo contínuo de mecanismos de relações sociais que tendem a operar de forma livre na esfera pública transnacional, como ilustro graficamente abaixo.

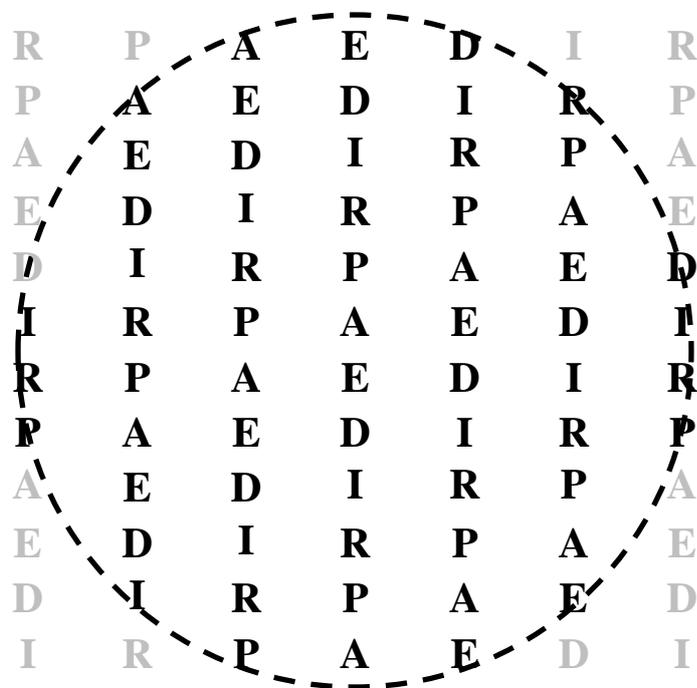
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...
...R → P → A → E → D → I → R → P → A → E → D → I...

Como se pode observar, o fluxo contínuo de mecanismos genéricos de relações sociais opera de forma livre e, por consequência, produz um sentido social dinâmico e adaptável, de facto, entre todos os objetivos de políticas públicas e todas as emergências emancipatórias. A ilustração acima demonstra como a versatilidade dos mecanismos genéricos é tamanha, porque são elementos que se recombinaem nos contextos territoriais de forma diversificada, pois operam contemporaneamente no plano transnacional.

Para o efeito, como se pode facilmente perceber trata-se do mesmo mecanismo pelo qual se reiteram *ad infinitum* os modelos de políticas públicas no *Círculo dinâmico de reprodução das políticas migratórias na modernidade ocidental*. Contudo, se este gera exclusão social, segregação política e fragmentação territorial, na minha hipótese a reiteração dos mecanismos genéricos acima tende a gerar o oposto, isto é, coesão social, política e territorial utilizando práticas de transformação social emancipatórias e solidárias

que são expressas autonomamente em cada contexto territorial numa dimensão simultaneamente transnacional. Por conseguinte, o funcionamento circular dos mecanismos genéricos no espaço transnacional configura-se como ciclicidade alternativa àquela que reproduz as políticas hegemónicas; sendo assim, passo a designá-lo como *Círculo dinâmico de reprodução dos mecanismos genéricos emancipatórios e solidários*, que reproduzo abaixo.

Figura 8: Círculo dinâmico de reprodução dos mecanismos genéricos emancipatórios e solidários



Fonte: E labor ação do autor

Trata-se de uma hipótese metodológica que permanece como legado epistémico do presente trabalho, enquanto as propostas concretas formuladas acima se caracterizam por uma aplicabilidade exequível.

Não resta dúvida que, independentemente da minha contribuição, as emergências de práticas transformadoras inspiradas em paradigmas emancipatórios já estão a realizar-se em todos os níveis nos territórios onde realizei este trabalho em Portugal e Itália. No entanto, muitas vezes acontece que tais propostas emancipatórias são identificadas com as

culturas e as tradições políticas que na modernidade promoveram mais do que outras a ideia da solidariedade. Hoje, isto não se aplica mais. O que se aplica, no séc. XXI, são as turbulências, os conflitos e as instabilidades que atravessam as sociedades europeias e que geram sofrimento humano, exclusão e degradação económica, política, cultural e ética. Não é exclusivo de nenhuma parte política, ou da população migrante ou não migrante, o desejo de eliminar estas violências e obter coesão social, política e territorial num quadro de aprofundamento das democracias, das liberdades, das emancipações e das solidariedades.

O empenho aqui realizado, portanto, não foi a favor deste ou daquele partido ou movimento ou cultura política, mas a favor da solução dos conflitos tão presentes nesta fase da transição paradigmática. Os objetivos realizados pelas políticas de “integração”, representação e desenvolvimento-sem-os/as-migrantes não resolveram mas agudizaram os conflitos; portanto, defendo que a sua substituição por políticas interculturais, participativas e de experimentação com os/as migrantes pode representar uma alternativa válida, pois se a solução para os problemas modernos não pôde ser encontrada utilizando instrumentos modernos, nós modernos/as devemos procurar alhures, nos/as outros/as, a solução para os problemas que criamos.

Bibliografia

- Abreu, Laurinda Faria dos Santos (2002) "A especificidade do sistema de assistência pública português: linhas estruturantes" *ARQUIPÉLAGO. História*. Vol. 6, no. 2, 417-434.
- Alejandro Leal, Pablo (2007) "Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era" *Development in Practice*. Vol. 17, no. 4-5, 539-548.
- Alexander, Michael (2003) "Local policies towards migrants as an expression of Host-Stranger Relations: A proposed typology" *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29, no. 3, 411-430.
- Allegretti, Giovanni; Bandeirinha, José A.; Moniz, Gonçalo C. (2010) "Debate social e construção do território" *Revista Crítica de Ciências Sociais* no. 91, 5-8.
- Allegretti, Giovanni; Mattiazzi, Giulio (2014) *La Partecipazione Oltre il Quartiere*. Padova: CSV Centro di Servizio per il Volontariato della Provincia di Padova.
- Allegretti, Giovanni; Zobel, C. (2010) "Spazi di partecipazione politica per immigrati: un'opportunità sottostimata nel Portogallo post-coloniale" in Marco Deriu; Testa, Italo (eds.) *Democrazie immaginate*. Milano: Franco Angeli, 66-82.
- Almeida, Miguel V. de (2000) "Tristes luso-tropic" in *Um mar da cor da terra: raça, cultura e política da identidade*. Oeiras: Celta, 184-161.
- Almond, Gabriel A. (2005) *Cultura civica e sviluppo politico*. Bologna: Il Mulino.
- Amaro, Rogério R. (2003) "Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria" *Cadernos de Estudos Africanos*. Lisboa. 35-70.
- Ambrosini, Maurizio (2013) "'We are against a multi-ethnic society': policies of exclusion at the urban level in Italy" *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 36, no. 1, 136-155.
- Araújo, Marta (2006) International Conference *Equality and Social Inclusion in the 21st Century: Developing Alternatives*", 1-3/2/2006, Belfast.
- Araújo, Marta; Maeso, Silvia R. (2010) "Explorando o eurocentrismo nos manuais portugueses de História" *Estudos de Sociologia*. Vol. 15, no. 28.
- Arnaldi, Girolamo (2004) *L'Italia e i suoi invasori*. Roma Bari: Laterza.
- Asgi, Fieri (2005) *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*. Working Paper, Rapporto commissionato dall'assessorato alla Solidarietà sociale, Politiche giovanili e Programmazione sanitaria della Provincia di Torino, Fieri, Torino.

- Avritzer, Leonardo (2009) *Participatory Institutions in Democratiz Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins. University Press
- Babbie, Earl R. (1990) *Survey research methods*. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co.
- Baccetti, Carlo; Messina, Patrizia (2009) *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*. Grugliasco: Liviana.
- Baganha, Maria I. (2005) "Política de imigração: a regulação dos fluxos" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 73, 29-44.
- Baganha, Maria I.; Marques, José C.; Góis, Pedro (2009) "Imigrantes em Portugal: uma síntese histórica" *Ler História*, 56, 123-133.
- Balbo, Laura; Manconi, Luigi (1993) *Razzismi un vocabolario*. Milano: Feltrinelli.
- Balibar, Ethienne; Wallerstein, Immanuel (1990) *Razza nazione classe. Le identità ambigue*. Roma: Associate.
- Barth, Fredrik (1995) "Les groupes ethniques et leurs frontières" in Philippe Poutignat; Streiff-Fenart, Jocelyne (eds.) *Teorias da Etnicidade*. Sao Paulo: UNESP, 185-227.
- Basch, Linda; Glick Schiller, Nina; Blanc-Szanton, Cristina (1994) *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-states*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Bassetti, Pietro (2001) *Globali e locali*. Lugano: Casagrande.
- Basso, Pietro; Perocco, Fabio (2003) *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: Franco Angeli.
- Bastos, José G. P.; Bastos, Susana T. P. (1999) *Portugal multicultural: situação e estratégias identitárias das minorias étnicas*. Lisboa: Fim-de-Século.
- Bauböck, Rainer (2003) "Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism" *International Migration Review*. Vol. 37, no. 3, 700-723.
- Bauböck, Rainer (1994) *Transnational Citizenship*. Aldershot: Edward Elgar.
- Becattini, Giacomo (1989) "Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico" *Stato e mercato*. Vol. 1, no. 25, 112-128.
- Becattini, Giacomo (1987) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bologna: Il Mulino.
- Becattini, Giacomo; Antonelli, Cristiano (1991) *Politiche di sviluppo locale nuove imprese, innovazione e servizi alla produzione per uno sviluppo endogeno*. Milano: Franco Angeli.

- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bevilacqua, Piero; De Clementi, Andreina; Franzina, Emilio (2001) *Storia dell'emigrazione italiana*. Roma: Donzelli.
- Bobbio, Norberto; Bovero, Michelangelo (1999) *Teoria generale della politica*. Torino: Einaudi.
- Bohman, James; Rehg, William (eds) (1997) *Deliberative Democracy. Essays on Reasons and Politics*. Cambridge (M.A.): MIT Press.
- Boldrini, Laura (2010) *Tutti indietro: Storie di uomini e donne in fuga, e di come l'Italia li accoglie, tra paura e solidarietà*. Milano: Rizzoli.
- Boltanski Luc, Thévenot L. (1999) "The Sociology of critical capacity" *European Journal of Social Theory*. Vol. 2, no. 3, 359-377.
- Bolzman, Claudio (2011) "The Transnational Political Practices of Chilean Migrants in Switzerland" *International Migration*. Vol. 49, no. 3, 144-167.
- Burawoy, Michael (1998) "The Extended Case Method" *Sociological Theory*. Vol. 16, no. 1, 4-33.
- Caffio, Fabio (2013) "Operazione Mare Nostrum" *Rivista MARITTIMA*. Vol. Novembre, Anno CXLVI, 11-20.
- Calaprice, Alice (2005) "The new quotable Einstein" in *The new quotable Einstein/collected and edited by Alice Calaprice; with a foreword by Freeman Dyson*. Princeton, NJ: Princeton University Press, Vol. 1.
- Calchi Novati, Giampaolo (2011) *L' Africa d'Italia. Una storia coloniale e postcoloniale*. Roma: Carocci.
- Callan, Eamonn (1997) *Creating Citizens*. Oxford: OUP.
- Campos, Geraldo Adriano Godoy De; Lima, Manolita C. (2011) *Práticas pedagógicas em contexto de mobilidade acadêmica internacional: estudantes da comunidade dos países de língua portuguesa na Universidade de Coimbra (II Congresso Internacional IGLU - Florianópolis - 7 a 9 de dezembro de 2012)*, Repositorio da Universidade Federal de Santa Catarina edn., Florianópolis: UFSC.
- Cancela, João C. G. (2012) *Associativismo e participação política: o caso português (2006-2009)*. Tese de Mestrado. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Candia, Giuliana; Carchedi, Francesco (2012) *Risorse di cittadinanza*. Roma: sviluppolocale.

- Capinha, Graça (1997) "Tecendo e distorcendo o colonialismo da linguagem: um pequeno e quotidiano exercício de poética" *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Vol. 47, 65-73.
- Caponio, Tiziana (2006) "Relazione presentata al IX Convegno internazionale della Società Italiana di Studi Elettorali (SI: SE) La cittadinanza elettorale, Firenze" .
- Caponio, Tiziana (2006) *Citta italiane e immigrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Cardoso, Fernando H.; Faletto, Enzo (1973) *Dependência e desenvolvimento na América Latina ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Carvalhais, Isabel M. E. (2004) *Os desafios da cidadania pos-nacional*. Porto: Afrontamento.
- Carvalhais, Isabel M. E.; Cohen, Robin (2007) *Postnational citizenship and the state: political integration of non-national residents in Portugal*. Lisboa: Celta.
- Cecchini, Marco (2011) *La politica dell'immigrazione nell'Unione dei Comuni del Camposampierese e nel Circondario dell'Empolese Valdelsa*. Tesi di laurea in Scienze Politiche. Università degli Studi di Firenze.
- Centro di Ricerca Interuniversitario per le Aree di Piccola Impresa (2007) "Innovazione, distretti industriali e filiere globali: il caso veneto", *Quaderni CRIAPI*, [Online], vol. 2012, no. 8/1/2012, 01/08/2012 <http://polisdoc.cab.unipd.it/politiche-per-i-distretti-produttivi/rassegna/criapi/quadernocriapi2007.pdf> [8/1/2012].
- Cesareo, Vincenzo; Blangiardo, Gian C. (2009) *Indici di integrazione un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*. Milano: Franco Angeli.
- CET/ISCTE (2008) *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 – Documento Políticas de Habitação*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Chakrabarty, Dipesh (2004) *Provincializzare l'Europa*. Roma: Meltemi.
- Cipolla, Costantino (2003) *Il ciclo metodologico della ricerca sociale*. Milano: Franco Angeli.
- Cirulli, Adriano; Conversi, Daniele (2010) "Movimenti e conflitti etnoterritoriali" *Partecipazione e Conflitto*. Vol. 2, 5-14.
- Cohen, Joshua (1997) "Deliberation and Democratic Legitimacy" in James Bohman; Rehg, William (eds.) *Deliberative Democracy. Essays on Reasons and Politics*. Cambridge (M.A.): MIT Press.
- Colombo, Asher; Caponio, Tiziana (2005) *Migrazioni globali, integrazioni locali*. Bologna: Il Mulino.

- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2012) *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Attrattività e potenziale di integrazione dei territori italiani (VIII Rapporto)*. Roma: CNEL.
- Cotta, Maurizio; Best, Heinrich (eds) (2007) *Democratic Representation In Europe Diversity, Change and Convergence*. Oxford: OUP.
- Crozier, Michel; Friedberg, Erhard (1978) *Attore sociale e sistema sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas libri.
- D'Agostini, Marco (2011) *Analisi economica e demografica del territorio dell'IPA del Camposampierese*. Tesi di laurea in Statistica e Gestione delle Imprese. Università degli Studi di Padova.
- Dal Lago, Alessandro (ed) (1996) *Dentro/fuori. Scenari dell'esclusione. "aut aut" Special Issue*. Firenze: La Nuova Italia.
- Dalla Zuanna, Gianpiero; Crisafulli, Carmelo (2001) "Intervento al workshop "La bassa fecondità in Italia tra costrizioni economiche e cambio di valori"". Firenze, 8-9 november 2001.
- Devoto, Fernando J.; Rosoli, Gianfausto (1988) *L' Italia nella societa argentina*. Roma: Centro Studi Emigrazione.
- Dias, Nelson; Allegretti, Giovanni (2009) "Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?" *Cidades-Comunidades e Territórios*. Vol. 18, 59-78.
- Dingwerth, Klaus (2007) *The new transnationalism: transnational governance and democratic legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eisermann, Gottfried. (1975) "L'importanza dello straniero nei paesi in via di sviluppo" in *Conoscenza sociologica e mutamento sociale*. Roma: Bulzoni.
- Elias, Norbert; Scotson, John L. (2000) *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Escrivá Chordá, María Á.; Bermúdez, Anastasia; Moraes, Natalia (2009) *Migración y participación política*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Fanon, Frantz (1967) *Black skin, white mask*. New York: Grove Press.
- Fanon, Frantz; Sartre, Jean-Paul; Chaliand, Gérard (1961) *Les damnés de la terre*. Paris: F. Maspero.
- Fausto, Boris (1994) *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.

- Fazito, Dimitri (2010) "Análise de redes sociais e migração: dois aspectos fundamentais do "retorno"" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 25, no. 72, 89-176.
- Ferrero, Marco; Perocco, Fabio (eds) (2011) *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*. Milano: Franco Angeli.
- Fonseca, Maria L. (2008) *Imigração, diversidade e novas paisagens étnicas e culturais*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração eo Diálogo Intercultural (ACIDI, IP) e Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa (CEPCEP).
- Fonseca, Maria L. (2005) "Migrações e Território" *Estudos para o Planeamento Regional e Urbano*, no. 64.
- Fonseca, Teresa M. F. (2010) "'Essa marca que eu tenho na língua' [documento electrónico]: o papel da escrita criativa na reinserção social: um estudo de caso". Dissertação de Mestrado em Estudos Anglo-Americanos, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.
- Franzina, Emilio (1976) *La grande emigrazione e l'esodo dei rurali dal Veneto durante il secolo XIX*. Venezia: Marsilio.
- Freire, Paulo (1967) *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Frisina, Annalisa (2010) *Focus group. Una guida pratica*. Bologna: Il Mulino.
- Galston, William (1991) *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gambino, Ferruccio (2003) *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*. Verona: Ombre corte.
- Gambino, Ferruccio (1996) "Alcune aporie delle migrazioni internazionali" *Aut aut*. N°. 275, 129-141.
- Gandy, Matthew (2005) "Cyborg urbanization: complexity and monstrosity in the contemporary city" *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29, n°. 1, 26-49.
- Geertz, Clifford (1973) *The interpretation of cultures: Selected essays*. New York: Basic Books.
- Geertz, Clifford (1999). *Mondo globale, mondi locali*. Bologna: Il Mulino.
- Gerhards, J. (2001) "Missing a European Public Sphere" in Martin Kohli; Novak, Mojca (eds.) *Will Europe work? Integration, Employment and the Social Order*. London: Routledge.

- Giddens, Anthony (1990) *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gilroy, Paul (1993) *The black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. Harvard: Harvard University Press.
- Glick Schiller, Nina; Povrzanovic Frykman, Maja (2008) *Beyond Methodological Ethnicity: Local and Transnational Pathways of Immigrant Incorporation*. Malmö: Malmö University.
- Golini, Antonio; Amato, Flavia. (2001) "Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana" in *Storia dell'emigrazione italiana. Partenze*. Roma: Donzelli
- Gomes, Joaquim Benedito Barbosa (2001) *Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA*. Rio de Janeiro: Renovar
- Gramsci, Antonio (1975) *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*. Roma: Editori Riuniti.
- Guarnizo, Luis Eduardo; Portes, Alejandro; Haller, William (2003) "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants" *American Journal of Sociology*. Vol. 108, no. 6, pp. 1211-1248.
- Guerra, Isabel C. (2006a) *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Princípia.
- Guerra, Isabel C. (2006b) *Participação e Ação Colectiva: interesses, conflitos e consensos*. Cascais: Princípia.
- Guha, Ranajit; Spivak, Gayatri C.; Said, Edward W.; Mezzadra, Sandro (2002) *Subaltern studies, modernity and post-colonialismo*. Verona: Ombre corte.
- Habermas, Jurgen (1987) *The Philosophical Discourse of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hespanha, Pedro (2008) *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina.
- Hespanha, Pedro (2002) "Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social" in Boaventura d. S. Santos (ed.) *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 163-196.
- Hobbes, Thomas; Magri, Tito (1976) *Leviatano*. Roma: Editori Riuniti.
- Horta, A.P.B. (2010) *Revista Migrações - Número temático associativismo imigrante*. Vol. 6.

- Hoskins, Linus A. (1992) "Eurocentrism vs. Afrocentrism: A Geopolitical Linkage Analysis" *Journal of Black Studies*. Vol. 23, no. 2, Special Issue: The Image of Africa in German Society, 247-257.
- Howe, Susan (1993) *The Nonconformist's Memorial*. New York: New Directions.
- Huddleston, Thomas (2011) *Migrant Integration Policy Index*. Belgium: British Council and Migration Policy Group.
- Huddleston, Thomas (2011a) *Migrant Integration Policy Index (Italia)*. Belgium: British Council and Migration Policy Group.
- Huddleston, Thomas (2011b) *Migrant Integration Policy Index (Portugal)*. Belgium: British Council and Migration Policy Group.
- Huntington, Samuel (1997) *Choque de civilizações e a reconstrução da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- INPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT (2013) *Rapporto sulla Coesione Sociale - Anno 2013*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Instituto Nacional de Estatística (2012) *XV Recenseamento geral da população. V Recenseamento geral da habitação*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- International Organization for Migration (2009) *World Migration 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*. Geneva: IOM.
- International Organization for Migration (2010) *World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change*. Geneva: IOM.
- Ismu, Fondazione (2013) *Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2012*. Milano: Franco Angeli
- Itzigsohn, Jose (2000) "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism" *International Migration Review*. Vol. 34, no. 4, 1126-1154.
- Itzigsohn, José; Villacrés, Daniela (2008) "Migrant political transnationalism and the practice of democracy: Dominican external voting rights and Salvadoran home town associations" *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 31, no. 4, 664-686.
- Jaeger, Paul T. (2007) "Information policy, information access, and democratic participation: The national and international implications of the Bush administration's information politics" *Government Information Quarterly*. Vol. 24, no. 4, 840-859.
- Jasanoff, Sheila (2003) "Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science" *Minerva*. Vol. 41, no. 3, 223-244.

- Jori, Francesco; Diamanti, Ilvo (2009) *Dalla Liga alla Lega storia, movimenti, protagonisti*. Venezia: Marsilio.
- Kennedy, Paul; Roudometof, Victor (2002) *Communities across Borders: New Immigrants and Transnational Cultures*. London: Routledge.
- Kirk, Dudley (1996) "Demographic transition theory" *Population Studies*. Vol. 50, no. 3, 361-387.
- Kolarova, M.; Peixoto, J. (2009) *Sindicatos e Imigração em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP).
- Kymlicka, Will (2003) "New Forms of Citizenship" in Thomas Courchesne; Savoie, Donald (eds.) *The Art of the State: Governance in a World Without Frontiers*. Montreal: Institute for Research in Public Policy.
- Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Núcleo de Ecologia Social (2011) "*Mistura social*": uma referência europeia partilhada? A contribuição portuguesa. Lisboa: LNEC.
- Lafleur, Jean-Michel (2011) "The Transnational Political Participation of Latin American and Caribbean Migrants Residing in Europe" *International Migration*. Vol. 49, no. 3, 1-9.
- Lafleur, Jean-Michel; Chelius, Leticia C. (2011) "Assessing Emigrant Participation in Home Country Elections: The Case of Mexico's 2006 Presidential Election" *International Migration*. Vol. 49, no. 3, 99-124.
- Lanza, Alessandro (2002) *Lo sviluppo sostenibile*. Bologna: Il Mulino.
- Lechner, Elsa (2010) *Histórias de vida: olhares interdisciplinares*. Porto: Afrontamento.
- Legros, Olivier (2012) "Conflitti urbani ed empowerment dei migranti e dei poveri urbani: i rom jugoslavi di Tours e gli abitanti dei quartieri non regolamentari di Dakar e Tunisi" *Partecipazione e Conflitto*. Vol. 3, 47-69.
- Lie, John (1995) "From International Migration to Transnational Diaspora" *Contemporary Sociology*. Vol. 24, no. 4, 303-306.
- Longhi, Vittorio (2012) *La rivolta dei migranti*. Palermo: Duepunti Edizioni.
- Macedo, Stephen (1990) *Liberal Virtues: Citizenship, Virtues, and Community in Liberal Constitutionalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Mahler, Margaret S.; Pine, Fred; Bergman, Anni (2008) *The psychological birth of the human infant symbiosis and individuation*. New York: Basic Books.

- Malapeira, David M.; Ferrer, Alba V. (eds) (2010) *Sufragio y participacion politica de los extranjeros extracomunitarios en Europa*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- Malheiros, Jorge da Silva Macaista (2013) *Diagnóstico da situação da população imigrante em Portugal: desafios e potencialidades*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP).
- Malheiros, Jorge M.; Silva, Sandra B.; Schiltz, Aline; Vala, Francisco (2007) *Espaços e expressões de conflito e tensão entre autóctones, minorias migrantes e não migrantes na área metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP).
- Malheiros, Jorge; Fonseca, L. (2011) *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI, IP).
- Mantovan, Claudia (2007) *Immigrazione e cittadinanza auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Marques, Margarida M. (ed) (2010) *Estado-Nação e Migrações Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Martiniello, Marco; Lafleur, Jean M. (2009) *The transnational political participation of immigrants*. London; New York: Routledge.
- Marx Ferree, Myra; Gamson, William A.; Gerhards Jürgen, Rucht D. (eds) (2002) *Shaping abortion discourse: democracy and the public sphere in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, Karl; Engels, Friedrich; Togliatti, Palmiro; Zangheri, Renato (1996) *Manifesto del Partito comunista Karl Marx, Friedrich Engels traduzione di Palmiro Togliatti*. Roma: Editori riuniti.
- Mattiazzi, Giulio (2009) *Migrazioni, influenze politiche e ibridazione culturale fra Europa e America Latina (18-21. sec.)*. Torino: L'Harmattan Italia.
- Mattiazzi, Giulio (2011a) "Cidadania, migração e agentes políticos no séc. XXI" *Confluenze, Rivista di Studi Iberoamericani*. Vol. 3, no. 1, 43-61.
- Mattiazzi, Giulio (2011b) "Participação política, abstencionismo, democracia: onde está o problema?" *Perspectivas*. Vol. 6, 131-154.
- Mattiazzi, Giulio (2011c) "Cidadania e migração: da "integração nacional" à "participação local"" *Tempo e Argumento*. Vol. 3, no. 2, 122-140.
- Mény, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1989) *Politiques publiques*. Paris: PUF.

- Messina, Patrizia (2012) *Modi di regolazione dello sviluppo locale una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Messina, Patrizia (2009) *Innovazione e sostenibilità modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: CLEUP.
- Messina, Patrizia (2008) *Reti di impresa e reti di città scenari evolutivi sostenibili per il nord est*. Padova: CLEUP.
- Messina, Patrizia (2006) "Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali" in Cristina Grasseni (ed.) *Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità*. Rimini: Quaderni del CE.R.CO, 2, 77-96.
- Messina, Patrizia (2005) *Una policy regionale per lo sviluppo locale il caso della L.r. 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto*. Padova: Cleup.
- Messina, Patrizia (2003) *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carocci.
- Messina, Patrizia (2001) *Regolazione politica dello sviluppo locale Veneto ed Emilia Romagna a confronto*. Torino: UTET libreria.
- Mezzadra, Sandro (2004) *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*. Roma: Derive Approdi.
- Ministero dell'Interno (2011) "*Quarto rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione nel 2009*". Available: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0164_quarto_rapporto_Cons_Terr_Immig.pdf
- Mongardini, Carlo (a cura di) (1976), *Il conflitto della cultura moderna*. Roma: Bulzoni.
- Montesperelli, Paolo (1998) *L'intervista ermeneutica*. Milano: Franco Angeli.
- Mossello, Maria T. (2008) *Politica dell'ambiente: analisi, azioni, progetti*. Il mulino.
- Moyser, George; Parry, Geraint (1997) "Voluntary associations and democratic participation in Britain", *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*, London: Routledge, 25-47.
- Município da Amadora - Divisão de Informação Geográfica (2013) *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) do Município da Amadora*. Amadora: CMA.
- Nicolescu, Basarab (2002) *Manifesto of transdisciplinarity*. Albany: SUNY Press.
- Ong, Aihwa (1999) *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham: Duke University Press.

- Osservatorio Regionale sull'Immigrazione (2013) *Immigrazione straniera in Veneto rapporto 2013*. Venezia-Mestre: Regione Veneto.
- Osservatorio Regionale sull'Immigrazione (2011) *Immigrazione straniera in Veneto rapporto 2011*. Venezia-Mestre: Regione Veneto.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2003) "The Politics of Migrants' Transnational Political Practices" *International Migration Review*. Vol. 37, no. 3, 760-786.
- Ostergaard-Nielsen, Eva K. (2009) "La política através de las fronteras: reflexiones sobre la dimension transnacional de la participacion politica de los migrantes" in Escrivá Chordá, María Á.; Bermudez, Anastasia; Moraes, Natalia (eds.) *Migracion Y Participacion Política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 17-41.
- Pace, Vincenzo (2007) "Policy Dialogue among Cultures and Religions in the City" in Bekemans et al. (ed.) *Intercultural Dialogue and New European Citizenship. A contribution to the European Year of Intercultural Dialogue 2008*. Venezia: Marsilio, 555-569.
- Pace, Vincenzo (2004) *L' Islam in Europa: modelli di integrazione*. Roma: Carocci.
- Paci, Massimo (2008) *Welfare locale e democrazia partecipativa. La programmazione sociale nei municipi di Roma*. Bologna: Il Mulino.
- Padilla, Beatriz; Ortiz, Alejandra (2012) "Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios" *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Vol. 20, no. 39, 159-184.
- Padilla, Beatriz; Xavier, Maria (2009) "Migrações entre Portugal e América Latina", *Revista Migrações-Número Temático*. Vol 5.
- Papademetriou, Demetrios G. (ed) (2008) *A Europa e os seus imigrantes no século XXI*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.
- Park, Robert E. (1950) *Race and culture*. New York: Free Press.
- Peixe Dias, Bruno; Dias, Nuno (eds) (2011) *Imigração e Racismo em Portugal*. Lisboa: Coleção de bolso Le Monde Diplomatique - 3.
- Peixoto, João (ed) (2011) *Imigrantes e segurança social em Portugal*. Lisboa: Observatório da Imigração.
- Pereira, Sónia (2008) "Trabalhadores imigrantes de origem africana: precariedade laboral e estratégias de mobilidade geográfica" *Revista Migrações-Número Temático*. Vol. 2, 47-94.
- Peyrefitte, Alain (1996) *La sociedad de confianza*, Barcelona: Andrés Bello.

- Pichon-Rivière, Enrique (1983) "Contribuições à Didática da Psicologia Social" in *O Processo Grupal*. São Paulo: Martins Fontes, .
- Pitkin, Hanna (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Polchi, Vladimiro (2010) *20 marzo, ore 00.01 Blacks Out un giorno senza immigrati*. Roma: GLF Editori Laterza.
- Ponzio, Augusto (1993) *Signs, dialogue, and ideology*. Amsterdam: John Benjamins.
- Porter, Michael E. (1990) *The competitive advantage of nations*. London Basingstoke: MacMillan.
- Portes, Alejandro (2003) "Conclusion: Theoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism" *International Migration Review*. Vol. 37, no. 3, 874-892.
- Pureza, José M. (2001) "Para um internacionalismo pós-vestefaliano" in Boaventura d. S. Santos (ed.) *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 233-254.
- Quintaneiro, Tania; Oliveira, Marcia G. M. (2002) *Labirintos simétricos: introdução à teoria sociológica de Talcott Parsons*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Regione Veneto (2012) *Rapporto Statistico 2012*. Venezia: Regione Veneto.
- Regione Veneto (2013) *Rapporto Statistico 2013*. Venezia: Regione Veneto.
- Reis, José; Tolda, João; Pereira, Tiago S.; Serra, Nuno (2010) *Imigrantes em Portugal: economia, sociedade, pessoas e territórios*. Coimbra: Almedina.
- Rogers, Peter P.; Jalal, Kazi F.; Boyd, John A. (2008) *An introduction to sustainable development*. London: Earthscan/James & James.
- Rousseau, Jean J. (1965) *Il contratto sociale o Principi di diritto politico*. Milano: Mursia.
- Rovisco, Maria L. (2001) "Panorama histórico da emigração portuguesa" *Janus*. Vol. 2001, 138-139.
- Ruivo, Fernando (2010a) *O poder local português e a participação formal dos imigrantes*, Oficina do CES, 349, Coimbra: CES.
- Ruivo, Fernando (2010b) *Acesso formal dos imigrantes aos espaços políticos: eleitos e eleitores nos municípios e juntas de freguesia portuguesas*. Coimbra: Almedina.
- Ruivo, Fernando; Gomes, Catarina A.; Francisco, Daniel (2011) *O poder local português e a construção europeia. O estado labiríntico revisitado*. Coimbra: Almedina.

- Rullani, Enzo; Anastasia, Bruno; Corò, Giancarlo (1998) *Percorsi locali di internazionalizzazione competenze ed auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*. Milano: F. Angeli.
- Saborio, Sebastian (19 luglio 2011) *Analisi della partecipazione dei migranti all'associazionismo in un'ottica di empowerment*. Tesi di Laurea Magistrale in Sociologia. Università degli Studi di Padova.
- Said, Edward (2003) *Orientalism: Western Representations of the Orient [1978]*. London: Penguin.
- Said, Edward (2000) *The Art of Displacement: Mona Hatoum's Logic of Irreconcilables (Art catalogue)*. London: Tate Gallery.
- Said, Edward (1997) *Beginnings: Intention and method*. London: Granta Books.
- Santos, Boaventura d. S. (1994) *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S. (2000) *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S. (ed) (2001) *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S. (2001) "Os processos da globalização" in Boaventura de Sousa Santos (ed.) *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, 31-106.
- Santos, Boaventura S.; Avritzer, Leonardo (eds) (2002) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S.; Avritzer, L. (2002) "Introdução: para ampliar o cânone democrático" in Boaventura d. S. Santos; Avritzer, Leonardo (eds.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamentos, 35-69.
- Santos, Boaventura d. S.; Meneses, Maria Paula G.; Nunes, João A. (2004a) "Introdução: para ampliar o cânone da ciência. A diversidade epistemológica do mundo" in Boaventura de Sousa Santos (ed.) *Semear outras soluções: Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 19-101.
- Santos, Boaventura d. S.; Meneses, Maria P. G.; Nunes, João A. (2004b) *Semear outras soluções. Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S. (2006) *A gramática do tempo*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura d. S. (2008) "A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal" *Revista crítica de Ciências Sociais*. No. 80, 11-43.

- Santos, Boaventura d. S. "Os limites da ordem" . Available: <http://jornal.publico.pt/noticia/14-08-2011/os-limites-da-ordem-22677458.htm> [9/19/2011].
- Santos, Maria Irene Ramalho de Sousa; Bebiano, Adriana (2004) *Poesia do mundo 4: Antologia bilingue*. Coimbra: Palimage.
- Sardinha, J. (2006) "Os movimentos associativos de imigrantes em Portugal e a forma como estes podem contribuir na definição e implementação de políticas de imigração", *I Fórum Nacional das Estruturas Representativas dos Imigrantes*.
- Sayad, Abdelmalek (2002) *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: R. Cortina.
- Sayad, Abdelmalek (1999) *La double absence*. Paris: Editions du Seuil.
- Schiavo, Lidia L. (2009) "Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati" *Quaderni di Intercultura*. Vol. 1.
- Schmidt, Donatella; Palutan, Giovanna (2010) *Il noi politico del Nord Est. Emigranti locali e Victor Turner*. Milano: Franco Angeli.
- Schoenberger Mahler M., Pine, F., Bergman, A. (1978) *La nascita psicologica del bambino*. Torino: Boringhieri.
- Schumpeter, Joseph A. (1984) *Capitalismo, socialismo, democrazia*. Milano: Etas libri.
- Sclavi, Marianella (2003) *L'arte di ascoltare*. Milano: Bruno Mondadori.
- SEF/Departamento de Planeamento e Formação (Núcleo de Planeamento) (2012) *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*, Oeiras: SEF.
- Serrão, Joel (1970) "Conspecto histórico da emigração portuguesa" *Análise Social*. Vol. 8, no. 32, 597-617.
- Severino, Eliana; Curado, Patrícia (2005) "Uma abordagem municipal sobre o fenómeno da Religião" *Revista Lusófona de Ciência das Religiões*. Vol. 7-8, 121-125.
- Smith, Adam (1976) *La ricchezza delle nazioni*. Roma: Newton Compton.
- Sori, Ercole (1979) *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*. Bologna: Il Mulino.
- SOS Racismo (2002) *A imigração em Portugal*. Lisboa: SOS Racismo.
- Soysal, Yasemin N. (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

- Stella, Gian A. (1996) *Schei: dal boom alla rivolta: il mitico Nordest*. Milano: Dalai Editore.
- Tabboni, Simonetta (1990) *Vicinanza e lontananza modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*. Milano: Franco Angeli.
- Tavares, António F.; Rodrigues, Miguel (2012) *Os Instrumentos de Participação Política e Administrativa a Nível Local: Uma Análise Empírica das Escolhas dos Municípios Portugueses*. Braga: Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.
- Tibúrcio, Tiago (2008) *O Direito de Petição perante a Assembleia da República*. Lisboa: ISCTE, 2008. Tese de mestrado.
- Todorov, Tzvetan; Crovetto, Pier L. (1992) *La conquista dell'America. Il problema dell'altro*. Torino: Einaudi.
- Tolda, João (2001) "Globalização e espaços locais: economia do conhecimento e da inovação" in José Reis; Baganha, Maria I. (eds.) *A economia em curso: contextos e mobilidades*. Porto: Afrontamento, 87-110.
- Trento, Angelo (1987) *Argentina e Brasile come paesi d'emigrazione nella pubblicistica italiana (1860-1920)*. São Paulo: Istituto Italiano di Cultura.
- Trenz, Hans-Jörg; Eder, Klaus (2004) "The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere Towards a Theory of Democratic Functionalism" *European Journal of Social Theory*. Vol. 7, no. 1, 5-25.
- Trigilia, Carlo (1986) *Grandi partiti e piccole imprese comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*. Bologna: Il Mulino.
- Tullio-Altan, Carlo (1999) *Gli italiani in Europa: profilo storico comparato delle identità nazionali europee*. Bologna Il Mulino.
- Tullio-Altan, Carlo (1995) *Ethnos e civiltà*. Milano: Feltrinelli.
- Vitale, Tommaso (a cura di) (2012) "Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati" *Partecipazione e Conflitto*. Vol. 3.
- Von Gierke, Otto (1987) *Political Theories of the Middle Age*. Boston: Beacon Press.
- Ware, C.F. (1932) "Immigrations", in *Encyclopaedia of Social Sciences*, vol. VII, New York: The McMillan Company.
- Warning, Michael J. (2009) *Transnational public governance: networks, law and legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Weber, Max (1991) "Relações comunitárias e étnicas" in *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora da UNB.
- Weber, Max (2002) *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Milano: Biblioteca Universale Rizzoli.
- Wessler, Hartmut; Peters, Bernhard; Brüggemann, Michael; Kleinen-von Königslöw, Katharina; Siff, Stefanie (2008) *Transnationalization of public spheres*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wieviorka, Michel (2001) *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*. Roma-Bari: Laterza.
- Wimmer, Andreas; Glick Schiller, Nina (2002) "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences" *Global Networks*. Vol. 2, no. 4, 301-334.
- Wimmer, Andreas; Schiller, Nina G. (2003) "Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology" *International Migration Review*. Vol. 37, no. 3, 576-610.
- Wodak, Ruth; Wright, Scott (2006) "The European Union in cyberspace: multilingual democratic participation in a virtual public sphere?" *Journal of Language and Politics*. Vol. 5, no. 2, 251-275.
- Wolf, Eric R. (2010) *Europe and the People without History*. Los Angeles: University of California Press.
- Young, Iris M. (1989) *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship Ethics*. Vol. 99, 250-274.
- Zanier, Maria L. (2002) "Identità politica e immagine dell'immigrazione straniera: una ricerca tra gli elettori ei militanti di An e Ds a Bologna" *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale*. Vol. 28.
- Zanin, Valter; Mattiazzi, Giulio; (eds) (2011a) *Migrazione, lavoro, impresa tra America Latina ed Europa*. Torino: L'Harmattan Italia.
- Zanin, Valter; Mattiazzi, G. (2011b) "Fonti orali nel contesto di una ricerca sociologica su lavoratori/trici latino-americani tra Veneto e America Latina: alcuni aspetti metodologici" in Chiara Vangelista (ed.) *AREIA. Le nuove migrazioni tra America Latina e Europa*. Roma: CISU, 85-101.
- Zanin, Valter; Wu, Bin (2009) *Profili e dinamiche della migrazione cinese in Italia e nel Veneto*. Padova: Report del Dipartimento di Sociologia, Università degli Studi di Padova..

Zara, Stefano (2007) *Governance europea: esperienza dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*. Tesi di Laurea Corso di Laurea in Relazioni Internazionali e Diritti Umani. Università degli Studi di Padova.

Zincone, Giovanna (2010) *Immigrazione e cittadinanza*. Modena: Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali.

Zobel, Clemens (2005) "Decentralisation, espaces participatifs et l'idée de l'indigénisation de l'État africain: le cas des communes maliennes" *Africa Development*. Vol. 29, n°. 2.

Zobel, Clemens; Barbosa, Carlos E. (2011) "O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas" *Revista Migrações*. Vol. 8, 57-76.

ANEXOS

Anexo I Projeto de tese de doutoramento (Trabalho de terreno).....	574
Anexo II Avaliação das instituições homólogas para o trabalho de terreno	579
Anexo III Quadro Lógico.....	581
Anexo IV a - Entrevistas para a Definição das Estratégias Metodológicas para o Estudo dos Casos.....	582
Anexo IV b Cronograma para o Estudo dos Casos/Políticas/Atores /Etapas/Técnicas ...	584
Anexo V Grelha ee Identificação das Políticas.....	585
Anexo VI Resumo das entrevistas e das observações realizadas para o trabalho de investigação	586
Anexo VII Roteiro para a realização de uma entrevista com informantes-chave em Portugal (e Itália)	594
Anexo VIII a Grupos Focais	596
Anexo VIII b Roteiro do Focus Group da Rede Social Local da Amadora.....	597

Anexo I | Projeto de tese de doutoramento (Trabalho de terreno)

Projeto de tese de doutoramento (Trabalho de terreno) – Desafios da democracia em escala transnacional. A participação dos migrantes nas políticas públicas para o desenvolvimento local. Os casos de Lisboa e Pádua.					
Data Inicial: Setembro 2011		Data Final: Maio 2013			
Cronograma das tarefas					
Fases	Meses	Objetos de estudo (OE)	Modelo Analítico (MA)	Metodologia/Descrição das atividades (MDA)	output/observações /trabalho de terreno
WP1: estudar o fenómeno complexo da migração internacional, da integração socioeconómica e das formas de participação democrática dos migrantes nos contextos nacionais e locais analisados.					
1.1	10-11/02-12	(OE1) os contextos nacionais e locais à luz do fenómeno complexo da migração internacional, da integração socioeconómica e das formas de representação/participação democrática dos migrantes. Os objetos específicos de estudo se concentram sobre: (OE1.1) o sistema migratório nacional e local; (OE1.2) os modos de desenvolvimento que caracterizam os contextos locais; (OE1.3) os processos de integração dos migrantes nos territórios de acolhida; (OE1.4) as formas de representação/participação democrática dos migrantes presentes nos territórios dos estudos de caso.	(MA1) estudo dos contextos nacionais e locais: (MA1.1) estudo e comparação sócio-demográfica dos principais fluxos e presenças migratórias em nível nacional e local; (MA1.2) análise e comparação por contextos territoriais dos modos de desenvolvimento local, dos atores locais; (MA1.3) estudo e comparação dos índices de integração dos migrantes obtidos nacionalmente e localmente e dos processos de integração relacionados pela literatura; (MA1.4) levantamento e comparação das formas de representação/participação democrática dos migrantes em nível local.	(M1) revisão da literatura; (M2-M3) coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; (M4.1) realização de 4+4 entrevistas exploratórias em cada país com informantes-chave operantes no plano nacional e local, a saber: Portugal - um académico especialista em fluxos migratórios e políticas públicas, um representante da ACIDI-Rede Nacional de Apoio ao Imigrante, um representante do Observatório do Desenvolvimento Económico e Social da Área Metropolitana de Lisboa (ODES-AML), um membro (imigrado) do Conselho Municipal para a Interculturalidade e Cidadania; Italia - um académico especialista em fluxos migratórios e políticas públicas, um representante do <i>Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri</i> do Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL-ONC), um representante do Servizio Immigrazione da Provincia de Padova, um membro (imigrado) da <i>Commissione per la rappresentanza dei cittadini stranieri residenti</i> do Comune di Padova; (M6) comparação por contextos; (M7.1-M7.2) avaliação das políticas.	Nesta fase é prevista a realização de um pré-campo de investigação nos países, para o reconhecimento da área (pré-campo). As entrevistas exploratórias permitirão mapear as principais informações relativas, respectivamente, aos OE1.1, OE1.2, OE1.3. Em relação ao OE1.4, as entrevistas deverão permitir a identificação dos migrantes que protagonizaram específicas experiências de representação/participação democrática e que poderão ser objeto de investigação nas fases sucessivas da pesquisa.

WP2: estudar as políticas públicas para o desenvolvimento local					
Fases	Meses	Objetos de estudo (OE)	Modelo Analítico (MA)	Metodologia/Descrição das atividades (M)	output/observações /trabalho de terreno
2.1	03/12-7/12	(OE2) as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente e seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação: os objetos específicos de estudo se concentram: (OE2.1) em conhecer e analisar as políticas públicas para o desenvolvimento local que foram adotadas e que apresentam alguma interface específica com o fenômeno da migração internacional e os processos de integração dos migrantes; (OE2.2) em seus processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (OE2.3) nas interações que sistema de governação local promove com os atores locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas identificadas; (OE2.4) na avaliação, segundo os migrantes, das políticas identificadas, tanto nos termos dos processos de decisão que do conteúdo e da eficácia da implementação; (OE2.5) na avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas identificadas.	(MA2) análise comparada por contextos das políticas públicas para o desenvolvimento adotadas localmente. (MA2.1) análise de conteúdo dos programas de implementação das políticas identificadas; (MA2.2) e (MA2.3) análise de fontes documentais e primárias e eventual observação direta dos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (MA2.4) e (MA2.5) análise de indicadores e fontes primárias para a avaliação dos resultados obtidos localmente em termos de modificações ao desenvolvimento local realizados após a implementação das políticas analisadas.	(M2-M3-M4) coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; (M4.1) análise das pré-entrevistas realizadas; (M6) comparação por contextos; (M4.1) realização de 3+3 entrevistas em profundidade com atores locais italianos e portugueses (a saber: um italiano, um português e quatro estrangeiros, dois na Itália e dois em Portugal). As entrevistas deverão ter três objetivos: 1. identificar, analisar e comparar as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente, 2. conhecer seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação, 3. realizar uma avaliação das mesmas; (M9) observação direta na Itália e Portugal.	Neste período é prevista a realização de duas atividades de campo, uma em Padova com duração de dois meses, outra em Lisboa com a mesma duração. O trabalho de terreno tem por objetivo a realização das atividades (M2), (M9) e (M4.1) e obter informações relativas aos OE2.1-2-3-4-5. Caso OE2.4. não tenha sido alcançado satisfatoriamente, as entrevistas deverão permitir a identificação dos migrantes que protagonizaram específicas experiências de representação/participação democrática e que poderão ser objeto de investigação nas fases sucessivas da pesquisa.

WP3: experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e os resultados obtidos por estas.					
Fases	Meses	Objetos de estudo (OE)	Modelo Analítico (MA)	Metodologia/Descrição das atividades (MDA)	output/observações /trabalho de terreno
3.1	7/12 a 10/12	<p>(OE3) experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local, os resultados obtidos e sua avaliação.</p> <p>As experiências serão estudadas especificamente, em Portugal, relativamente a políticas públicas setoriais promovidas pelo Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa e pelo Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (CMIC) de Lisboa, sem prejuízo de outras experiências; na Itália, relativamente a políticas públicas setoriais promovidas pelo governo provincial de Padova – Provincia di Padova – pelo governo municipal de Padova – Comune di Padova – e pela Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese (IPA Camposampierese) na província de Padova, sem prejuízo de outras experiências.</p> <p>Os objetos específicos de estudo se concentram:</p> <p>(OE3.1) em conhecer e analisar casos específicos de implementação de experiências de políticas públicas para o desenvolvimento local que foram elaboradas ou discutidas ou adotadas ou implementadas com a</p>	<p>(MA3) análise comparada contextual das experiências de participação política de migrantes internacionais na elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas nas duas áreas urbanas</p> <p>(MA3.1) análise de conteúdo dos programas de implementação das políticas identificadas;</p> <p>(MA3.2) e (MA3.3) análise de fontes documentais e eventual observação direta dos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação.</p> <p>Contextualmente, serão assinaladas boas práticas e fragilidades nas formas de participação dos migrantes;</p> <p>(MA3.4) e (MA3.5) análise de indicadores e fontes primárias para a avaliação dos resultados obtidos localmente em termos de modificações ao desenvolvimento local realizados após a implementação das políticas analisadas. Contextualmente, serão assinaladas boas práticas e fragilidades nas políticas públicas adotadas.</p>	<p>(M4.1) análise das entrevistas realizadas; (M1-M2-M3) coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; (M9) observação direta na Itália e Portugal; (M4.1) realização de 3+3 entrevistas em profundidade em Portugal e Itália com migrantes que tenham participado contextualmente da realização de políticas públicas. Os objetivos das entrevistas são: 1. conhecer as experiências de participação, 2. obter uma participação nas atividades de pesquisa até então realizadas e dos resultados preliminares obtidos.</p>	<p>Neste período é prevista a realização de duas atividades de campo, uma em Padova com duração de dois meses, outra em Lisboa com a mesma duração. O trabalho de terreno tem por objetivo a realização das atividades (M2), (M9) e (M4.1). No final do primeiro ano será elaborado um relatório preliminar de pesquisa que deverá: 1. descrever os contextos português e italiano nos termos da relação entre migração e desenvolvimento local; 2. fornecer uma descrição crítica das políticas públicas adotadas no plano nacional e dos resultados obtidos, fazendo específica referência aos indicadores de avaliação utilizados; 3. descrever os três contextos locais explicando as medidas tomadas em matéria de desenvolvimento local e integração dos migrantes; 4. indicar quais são os indicadores utilizados a nível local para avaliar o grau de integração territorial dos migrantes e para avaliar a sustentabilidade do desenvolvimento local; 5. ilustrar os processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas. O relatório servirá de base para a</p>

		participação, individual ou coletiva, de migrantes; (OE3.2) nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (OE3.3) nas interações promovidas com os atores locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação; (OE3.4) na avaliação, segundo os migrantes, das políticas identificadas, tanto nos termos do processo de decisão que do conteúdo e da eficácia da implementação; (OE3.5) na avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas identificadas.		elaboração dos capítulos 4, 5 e 6 da tese.
3.2	11/12 a 6/13		(M4.1) análise das entrevistas realizadas; (M9) observação direta na Itália e Portugal; (M5) estudo de casos de planejamento e/ou realização de políticas públicas para o desenvolvimento local com o envolvimento de migrantes; (M8) realização de 1+1 grupos focais em Portugal e Itália com migrantes, operadores dos serviços municipais, membros de associações, empresários, sindicalistas e administradores locais, tendo por tema as experiências de participação dos migrantes e por objetivo a elaboração compartilhada de um questionário a ser aplicado sucessivamente; (M4.2) realização de entrevistas quantitativas, com questões estruturadas e realização fechada com aplicação de 25+25 questionários em cada um dos dois territórios (5+5 para administradores, 5+5 para operadores dos serviços municipais, 5+5 para empresários	Neste período é prevista a realização de duas atividades de campo, uma em Padova com duração de quatro meses, outra em Lisboa com a mesma duração. O trabalho de terreno tem por objetivo a realização das atividades (M2), (M3), (M8) e (M4.2). No final do período será elaborado um relatório de pesquisa que deverá: 1. ilustrar as políticas públicas para o desenvolvimento local que foram elaboradas ou discutidas ou adotadas ou implementadas com a participação, individual ou coletiva, de migrantes; 2. evidenciar as interações promovidas com os atores locais nos processos de elaboração,

				<p>estrangeiros e autóctones, 5+5 para sindicalistas e membros de associações estrangeiras e 5+5 para usuários estrangeiros dos serviços locais identificados). Os questionários deverão ser elaborados com base nas informações coletadas e segundo as orientações obtidas pelo grupo focal; (M1-M2-M3) coleta e análise de fontes estatísticas e documentais.</p>	<p>discussão, adoção e implementação; 3. apresentar a avaliação, segundo os migrantes, das políticas identificadas, tanto nos termos do processo de decisão que do conteúdo e da eficácia da implementação; 4. apresentar a avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas identificadas.</p> <p>O relatório servirá de base para a elaboração dos capítulos 1 e 7 da tese e a eventual revisão do capítulo 2-4-5-6. No final do período deverá ser preparada uma primeira versão final da tese.</p>
3.3	7/13 a 9/13			<p>(M1) revisão da literatura; (M2-M3-M4) coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; (M4.2) análise das entrevistas realizadas; (M6) comparação por contextos.</p>	<p>Revisão e discussão da segunda e definitiva versão da tese</p>

Anexo II | Avaliação das instituições homólogas para o trabalho de terreno

Avaliação das instituições homólogas para o trabalho de terreno

Caso A. Representação dos/as migrantes no poder local: as comissões de representação junto às Câmaras Municipais

Terreno/Objetos de Estudo (OE) conforme WP qualificado em 22/7/11	(OE1) os contextos nacionais e locais à luz do fenómeno complexo da migração internacional, da “integração” socioeconómica e das formas de representação/participação democrática dos migrantes	(OE2) as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente e seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação (evidências)	(OE3) experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local, os resultados obtidos e sua avaliação. (metodo)
Portugal	Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania de Lisboa. Nasce em 1994. renovada em 2008. Estrutura consultiva do município. Nomeação autárquica	Os imigrantes fazem parte do conselho enquanto co-optados. No entanto, estes podem votar nas eleições autárquicas. Como funciona uma estrutura de poder local dessa num país que prevê a participação eleitoral dos migrantes nas eleições locais?	realização de uma entrevista semi-fechada com os 25 membros. A entrevista sera definida através de um focus-group onde estarão presentes o doutorando, um professora da universidade de padova, um funcionário do Comune di Padova, um membro eleito do Comune e o Presidente da <i>Commissione</i>
Italia	Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti a Padova. Nasce em 1997. renovada em 2009. Estrutura consultiva do município. Eleitos	Os imigrantes fazem parte do conselho enquanto eleitos. No entanto, estes nao podem votar nas eleições autárquicas. Como funciona uma estrutura de poder local dessa num país que nao preve a participação eleitoral dos migrantes nas eleições locais?	realização de uma entrevista semi-fechada com os 25 membros. A entrevista sera definida através de um focus-group onde estarão presentes o doutorando, um professora da universidade de Padova, um funcionario do Comune di Padova, um membro eleito do Comune e o Presidente da <i>Commissione</i>
<i>Indice de homologia 1/10 (entre parentese os aspectos mais frageis da homologia)</i>	10	10	10
Resultado:	homologia total		
			10

Caso B. Migração e reorganização da governação local: as parcerias multisetoriais locais

Terreno/Objetos de Estudo (OE) conforme WP qualificado em 22/7/11	(OE1) os contextos nacionais e locais à luz do fenómeno complexo da migração internacional, da “integração” socioeconómica e das formas de representação/participação democrática dos migrantes	(OE2) as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente e seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação (evidencias)	(OE3) experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local, os resultados obtidos e sua avaliação. (método)	
Portugal	Rede Social Local (Amadora)	Como se articulam os atores locais e como enfrentam os temas migratorios (Amadora)		
Italia	Intesa Programmatica d'Area (IPA-Camposampierese)	Como se articulam os atores locais e como enfrentam os temas migratorios (Padova)		
<i>Índice de homologia 1/10 (entre parêntese os aspectos mais frágeis da homologia)</i>	<i>7 (no caso pt trata-se de um único concelho, no caso it trata-se de onze concelhos)</i>	<i>6 (no caso da Amadora os atores locais são também migrantes, no caso de pd não são)</i>	<i>5 (não será possível encontrar casos de migrantes que participem da IPA)</i>	<i>IH média</i>
				6
Resultado:	homologia baixa			

TESE DE DOUTORAMENTO – GIULIO MATTIAZZI – QUADRO LÓGICO

(pergunta geral de pesquisa) Embora Portugal e Itália apresentem dinâmicas migratórias parecidas e tenham introduzido simultaneamente políticas de “integração” dos migrantes inspiradas nas mesmas diretrizes fornecidas pela União Europeia, por que os resultados obtidos, evidenciados pelos indicadores de “integração”, são distintos?

Hip. principal	Sub-Hipóteses	Objetos Geral de Estudo (OGE) Modelo Analítico Geral (MAG)	Variáveis indep.	Variáveis dep.	Operacionalização
A participação dos migrantes à elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local contribui com a sustentabilidade do sistema de desenvolvimento, graças a processos de “integração” contextual, gerando melhores indicadores.	1. os contextos nacionais e locais apresentam índices diferenciados de “integração” pois possuem formas diferenciadas de representação/participação democrática dos migrantes.	[Marco temporal 2000-2010]: (OGE) os contextos nacionais e locais à luz do fenómeno complexo da migração internacional, da “integração” socioeconómica e das formas de representação/participação democrática dos migrantes; (MAG) estudo comparado por contextos nacionais e locais	o sistema migratório nacional e local	os processos gerais de “integração” e os indicadores que resultam	revisão da literatura; coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; realização de 4+4 entrevistas exploratórias em cada país com informantes-chave operantes no plano nacional e local
	2. as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente se diferenciam por objetivos, processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e, em função disso, produzem resultados e recebem avaliações diferenciadas	[Marco temporal 2009-2013]: (OGE) as políticas públicas para o desenvolvimento local adotadas contextualmente e seus processos de elaboração, discussão, adoção, implementação e avaliação; (MAG) análise comparada por contextos das políticas públicas para o desenvolvimento adotadas localmente e das avaliações recebidas	os modos de desenvolvimento e as políticas públicas que apresentam alguma interface específica com o fenómeno da migração	os processos locais de “integração” social e de democracia participativa e os indicadores que resultam	coleta e análise de fontes estatísticas e documentais; realização de 6+6 entrevistas em profundidade com atores locais italianos e portugueses
	3. diferentes experiências de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local produzem diversos resultados e são avaliados distintamente.	[Marco temporal 2009-2013]: (OGE) experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local, os resultados obtidos e sua avaliação; (MAG) análise comparada contextual de dois estudos de caso em cada país evidenciando experiências de participação política de migrantes internacionais na elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e as avaliações recebidas	a participação dos migrantes à elaboração das políticas	as políticas realizadas e as avaliações recebidas	observação direta na Itália e Portugal; estudo de casos de planejamento e realização de políticas para o desenvolvimento local com o envolvimento de migrantes; realização de 1+1 grupos focais em Portugal e Itália com migrantes, operadores dos serviços municipais, membros de associações, empresários, sindicalistas e administradores locais, sobre as experiências de participação dos migrantes

Anexo IVa - Entrevistas Para a Definição das Estratégias Metodológicas para o Estudo dos Casos

<p align="center">TESE DE DOUTORAMENTO – GIULIO MATTIAZZI – ESTUDO DE VIABILIDADE DO WP3 (de 9/2012 a 6/2013) “Experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e os resultados obtidos por estas” – ENTREVISTAS PARA A DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA O ESTUDO DOS CASOS –</p>						
<i>Revisão da Literatura →</i>	<i>Entrevista recognitivas →</i>	<i>Definição dos estudos de caso →</i>	<i>Identificação do Referente institucional do Objeto de Estudo →</i>	<i>Entrevista exploratória sobre o Objeto de Estudo →</i>	<i>Referente técnico/político para interface operacional →</i>	<i>Informantes-chave para escolha das políticas</i>
Ver referências bibliográficas indicadas para cada estudo de caso	Prof. Clemens Zobel e Dr. Elias Barbosa	1 Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania (Câmara Municipal de Lisboa) – CMIC	Ver. Helena Roseta – Pelouro da Habitação, Desenvolvimento Social (colóquio informal)	Dr. Miguel Graça, Assessor da Vereadora Helena Roseta	Dr. Miguel Graça, Assessor da Vereadora Helena Roseta	Membros da Comissão
	Dra. Antonella Ferrandino – Responsável “Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione” – Comune di Padova	2 Commissione per la rappresentanza dele cittadine e dei cittadini stranieri residenti a Padova (Comune di Padova) – CS	Dra. Nona Evghenie – Consigliere Comunale Padova (entrevista em profundidade)	Dra. Egi Cenolli, Presidente da Comissao	Dra. Egi Cenolli, Presidente da Comissão	7 Membros da Comissão
	Prof. Maria Lucinda Fonseca	3 Rede Social Local (Amadora) - RSL	Dra. Carla Tavares, Presidente do Rede Social Local (colóquio informal)	Ana Moreno, Rute Gonçalves	Dra. Rute Gonçalves, Técnica Superior da Divisão de Intervenção Social do Município da Amadora	7 Membros do Núcleo Executivo do CLAS
	Prof. Patrizia Messina	4 Intesa Programmatica d’Area (Camposampiero) – CSP	Dr. Luciano Gallo, Diretor Geral da IPA (entrevista em profundidade)	Dr. Luciano Gallo, Diretor Geral da IPA	Dr. Luciano Gallo, Diretor Geral da IPA	Atores/Atrizes locais

Anexo IVb | Cronograma para o estudo dos Casos/Políticas/Atores /Etapas/Técnicas

<p align="center">TESE DE DOUTORAMENTO – GIULIO MATTIAZZI – ESTUDO DE VIABILIDADE DO WP3 (de 9/2012 a 6/2013) “Experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e os resultados obtidos por estas” – CRONOGRAMA PARA O ESTUDO DOS CASOS/POLITICAS/ATORES /ETAPAS/TÉCNICAS – nov 2012</p>					
Estudos de caso	Escolha das políticas para a análise	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
		Entrevistas em profundidade	Análise de conteúdo Observação direta	Focus group p/ análise da estratégia de atores	Tempo para avaliação da política
CMIC Lisboa	Leitura atas Entrevista exploratórias + preencher “grelha identificação das políticas” (gip) test. chave FMINT de 4 a 8/12	Entrevista em profundidade + preencher quadros 19 a 22 IG Janeiro 2013	Visitar ações Janeiro 2013	Entre 22/3 e 10/4/13	De 15/4 a 31/5/13
CS Padova	Leitura atas Entrevista exploratórias + preencher gip test. chave 27/11 e 10-11/12	Entrevista em profundidade + preencher quadros 19 a 22 IG Fevereiro 2013	Participar das reuniões Fevereiro 2013	Até 21/3/13	De 15/4 a 31/5/13
RSL (Amadora)	preencher gip NE/RSL 07/12	Entrevista em profundidade + preencher quadros 19 a 22 IG Janeiro 2013	Visitar ações Janeiro 2013	Entre 22/3 e 10/4/13	De 15/4 a 31/5/13
IPA Camposampiero	Encontrar Gallo + participar de uma reunião+ preencher gip test. Chave dezembro	Entrevista em profundidade + preencher quadros 19 a 22 IG Fevereiro 2013	Participar das reuniões Fevereiro 2013	Até 21/3/13	De 15/4 a 31/5/13

Anexo V | Grelha de Identificação das Políticas

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS – UNIVERSIDADE DE COIMBRA		
TESE DE DOUTORAMENTO – GIULIO MATTIAZZI – WORK PACKAGE 3:		
“Experiências específicas de participação dos migrantes na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento local e os resultados obtidos por estas”		
– GRELHA DE IDENTIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS –		
Instruções: a) para o preenchimento, considerar somente as atividades realizadas ; b) responder às perguntas somente segundo sua pessoal avaliação; c) uma mesma atividade poderá ser mencionada mais vezes.		
Notas: 1. algumas perguntas são voluntariamente genéricas e/ou redundantes; 2. as respostas serão dadas de forma anônima.		
Qual foi a atividade onde a participação de migrantes enquanto planeadores foi...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade onde a participação de migrantes enquanto beneficiários foi...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade que teve uma participação em geral...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade que teve, em seu processo de planeamento, uma conflitualidade...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade que teve, em seu processo de planeamento, uma consensualidade...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade onde os migrantes foram consultados...	...muito pouco?	...muito?
Qual foi a atividade onde os migrantes, no planeamento, decidiram...	...muito pouco?	...muito?
Qual foi a atividade onde os migrantes, em geral, participaram...	...muito pouco?	...muito?
Qual foi a atividade que, para o Município, teve uma relevância...	...muito baixa?	...muito alta?
Qual foi a atividade cujo impacto foi...	...muito baixo?	...muito alto?

Anexo VI | Resumo das entrevistas e das observações realizadas para o trabalho de investigação

Tabela 1. Entrevistas de reconhecimento e exploratórias realizadas em Portugal

nr.	Entrevistado/a	Profissão	Local da entrevista	data
2	Clemens Zobel e Elias Barbosa	Docente universitário e Investigador	Coimbra	01/05/2012
3	Marluci Menezes	Antropóloga - LNEC	Lisboa	03/03/2012
4	Maria Lucinda Fonseca	Geógrafa - CEG-IGOT	Lisboa	06/03/2012
5	Jorge Malheiros	Geógrafa - CEG-IGOT	Lisboa	08/03/2012
6	Juliana Torquato	Investigadora CES-UC	Lisboa	02/03/2012
7	Rogério Roque Amaro	Professor ISCTE-IUL	Lisboa	05/07/2012
8	Vanessa Sousa	Investigadora ISCTE-IUL	Lisboa	04/07/2012
9	Jorge Cancela	Associação para a valorização da Alta de Lisboa	Lisboa	09/07/2012
10	Isabel Guerra	Professora ISCTE-IUL	Lisboa	22/10/2012
11	Renato Varriale	Embaixador da Italia em Lisboa	Lisboa	22/10/2012
12	Camila Pombeiro	Estudante de doutoramento	Lisboa	15/01/2013

Tabela 2. Entrevistas de reconhecimento e exploratórias realizadas em Itália

nr.	Entrevistado/a	Profissão	Local da entrevista	data
1	Antonella Ferrandino	Responsável “Unità di Progetto Accoglienza e Immigrazione” UPAI – Comune di Padova	Pádua	16/02/2012
3	Mariagrazia D'Acquino e Eliana Scoizzato	ALS 16 de Pádua	Pádua	24/1 e 02/02/12
4	Gabriella Brugnera	Ass. Granello di Senape (Carcere Due Palazzi - Pádua)	Mogliano Veneto	24/02/2012
5	Paola Degani	Docente universitário	Pádua	18/01/2012
6	Ornella Favero	Ass. Granello di Senape (Carcere Due Palazzi - Pádua)	Pádua	17/04/2012
7	Marco Calì	Questura di Padova	Pádua	11/04/2012
8	Andrea Bergamo	Ufficio Scolastico Provinciale de Pádua	Pádua	28/02/2012
9	Giovanni Allegretti	Investigador – CES-UC	Pádua	21/09/2012
10	Selena Grimaldi	Investigadora Universidade de Pádua	Pádua	02/10/2012
11	Patrizia Messina	Docente Universidade de Pádua	Pádua	26/02/2013
12	Nicoletta Parise	Analista de políticas públicas	Pádua	08/03/2013

Tabela 3. Entrevistas em profundidade realizadas para o estudo do Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania de Lisboa (CMIC)

nr.	Ator/Atriz (Migrante/Nacional)	Local da entrevista	Data	Duração da gravação	Palavras transcritas
1	Investigador Centro de Estudos Sociais – UC (M)	Lisboa	15/06/2012	30'08"	2713
2	Assessor da Vereadora Helena Roseta (N)	Lisboa	23/10/2012	-	anotações
3	Membro da Associação de Solidariedade Imigrante (N)	Lisboa	06/12/2012	1h24'24"	4970
4	Membro da Associação SOS Racismo (N)	Lisboa	06/12/2012	1h56'56"	9477
5	Membro da Associação SOS Racismo (M)	Lisboa	07/12/2012	44'25"	anotações
6	Membro da Associação Caboverdeana de Lisboa (M)	Lisboa	18/01/2013	43'27"	4860
8	2 Membros da Casa do Brasil em Lisboa (M/M)	Lisboa	19/01/2013	46'47"	4936
9	Membro do Serviço Jesuíta de Refugiados – JRS Portugal (N)	Lisboa	21/01/2013	1h06'46"	7817
10	Secretariado técnico do CMIC (N)	Lisboa	15/04/2013	-	respostas escritas
11	Membro da Comunidade Islâmica de Lisboa (M)	Lisboa	16/04/2013	-	anotações
13	2 diretoras da Câmara Municipal de Lisboa (Gabinete Bip/Zip) (N/N)	Lisboa	24/04/2013	1h45'13"	anotações

Tabela 4. Entrevistas em profundidade realizadas para o estudo da Rede Social Local da Amadora (RSL)

nr.	Ator/Atriz (Migrante/Nacional)	Local da entrevista	Data	Duração da gravação	Palavras transcritas
1	Técnica Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	16/10/2012	-	anotações
2	Técnica Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	11/01/2013	1h11'17"	anotações
3	Chefe de Setor do ISS – Lisboa-Amadora (N)	Amadora	11/01/2013	55'18"	anotações
4	Militante do Coletivo pelo Direito à Habitação – Amadora (N)	Lisboa	18/01/2013	57'01"	anotações
5	Membro da Associação Espaço Jovem – S. Filomena – Amadora (M)	Amadora	22/01/2013	46'12"	7223
6	Membro da Comissão de moradores do Bairro Santa Filomena – Amadora (M)	Amadora	22/01/2013	59'18"	6593
7	Membro da Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (N)	Amadora	23/01/2013	52'39"	7093
8	Membro da Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (M)	Amadora	23/01/2013	16'55"	2130
9	Membro da Associação Unidos de Cabo Verde – Amadora (M)	Amadora	23/01/2013	25'40"	4051
11	2 Técnicas Dep.to Intervenção Social – CMA (N)	Amadora	24/01/2013	1h03'01"	7063
12	Chefe de Setor da Santa Casa da Misericórdia – Amadora (N)	Amadora	24/01/2013	49'06"	6348
13	Representante da Associação dos Amigos da Encosta Nascente S. Filomena – Amadora (M)	Amadora	24/01/2013	54'38"	7048
14	Membro da Associação Caboverdeana de Lisboa (M)	Lisboa	18/01/2013	43'27"	4860

Tabela 5. Entrevistas em profundidade realizadas para o estudo da Commissione Stranieri de Pádua (CS)

nr.	Ator/Atriz (Migrante/Nacional)	Local da entrevista	Data	Duração da gravação	Palavras transcritas
1	Dirigente - Comune di Pádua (N)	Pádua	06/04/2012	1h12'22"	3865
2	Dirigente - Comune di Pádua (N)	Pádua	20/02/2013	54'16"	6564
3	Investigador Universidade de Pádua – Ex membro do CS (M)	Pádua	24/01/2012	21'19"	anotações
4	Deputado Municipal de Pádua (M)	Pádua	21/08/2012	1h02'27"	3790
5	Membro CS – Europa Leste (M)	Pádua	13/11/2012	-	anotações
6	Membro CS – Europa Leste (M)	Pádua	08/03/2013	41'13"	4235
7	Membro CS – Asia (M)	Pádua	10/12/2012	36'13"	2672
8	Membro CS – Asia (M)	Pádua	11/12/2012	37'45"	2847
9	Membro CS – Europa Leste (M)	Pádua	18/12/2012	1h07'23"	9912
10	Membro CS – África Subsaariana (M)	Pádua	18/12/2012	45'40"	5500
11	Representante da Associazione Immigrati Extracomunitari de Pádua (M)	Pádua	15/03/2013	45'03"	4726
12	Representante da Pastorale dei Migranti di Pádua (M)	Pádua	15/03/2013	35'42"	4032
13	Estudante de origem ganense (M/N)	Pádua	28/03/2013	1h04'09"	anotações

Tabela 6. Entrevistas em profundidade realizadas para o estudo da Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese (IPA)

nr.	Ator/Atriz (Migrante/Nacional)	Local da entrevista	Data	Duração da gravação	Palavras transcritas
1	Docente universitária – Università di Padova (N)	Pádua	01/10/2012	-	anotações
2	Dirigente da IPA (N)	Camposampiero	20/09/2011	28'14	3078
3	Técnica da IPA (N)	Camposampiero	09/02/2012	1h30'46"	10488
5	Dirigente da ASL 15 <i>Alta Paduana</i> e Dirigente de Cooperativa G.E.A. – Padova (N/N)	Cittadella	12/03/2013	1h08'51"	8013
6	Representante da Associação Japoo Senegalesi – Camposampiero (M)	Camposampiero	28/02/2013	1'36'00"	7922
7	Representante da Associação Tam Tam Sene – Trebaseleghe (M)	Trebaseleghe	01/03/2013	1h15'50	6689
8	Representante da Associação de Cultura Islâmica – Borgoricco (M)	Villanova di Camposampiero	15/02/2013	1h08'39"	6313
9	Dirigente da Cooperativa Nuovo Villaggio – Padova (N)	Pádua	25/02/2013	1h09'44"	8227
10	Sindicalista da CGIL – Padova (N)	Cittadella	12/03/2013	58'05"	6429
11	Dirigente de Instituto de Educação – Camposampiero (N)	Camposampiero	15/03/2013	1h15'39"	9111
12	Político – Villanova di Camposampiero (N)	Mestre	01/03/2013	33'42"	3281
13	Sindicalista da CGIL – Padova (N)	Pádua	28/02/2013	22'34"	2704

Tabela 7. Observações diretas realizadas em Lisboa

nr.	Local	Contexto	Objetivos	Protocolo etnográfico adotado	Data
1	Mouraria - Lisboa	Horta do Monte	reconhecimento de terreno	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta dos atores da Horta Comunitária	02/07/2012
2	Aula Magna - Lisboa	Congresso Democrático das Alternativas	análise de contexto político	transcrição das intervenções, anotações, contato com alguns membros para marcação de entrevistas	05/10/2012
3	Alta de Lisboa - Lisboa	Associação para a Valorização Ambiental da Alta de Lisboa - AVAAL	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta dos atores	16/10/2012
4	Feira Internacional de Lisboa	Fórum Municipal para a Cidadania e a Intercultura	observação direta	transcrição das intervenções, anotações, contacto com alguns membros para marcação de entrevistas	06/12/2012 a 09/12/2012
5	Jantar Tertúlia da Comunidade Islâmica de Lisboa	Comunidade Islâmica de Lisboa	observação direta	transcrição das intervenções, anotações, contacto com alguns membros para marcação de entrevistas	16/04/2013

Tabela 8. Observações diretas realizadas na Amadora

nr.	Local	Contexto	Objetivos	Protocolo etnográfico adotado	Data
1	Cova da Moura - Amadora	Festa de Kola San Jon	reconhecimento de terreno	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta das participantes da atividade	23/06/2012
2	Centro Multigeracional - Amadora	Plenária do Centro Local de Apoio Social (CLAS) da Rede Social Local	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta das atrizes	19/10/2012
3	Centro Multigeracional - Amadora	Reunião do Núcleo Executivo do CLAS-RSL Amadora	observação direta	observação direta das atrizes	26/10/2012
4	Centro Multigeracional - Amadora	Reunião do Núcleo Executivo do CLAS-RSL Amadora	observação direta	observação direta das atrizes	07/12/2012
5	Bairro Santa Filomena - Amadora	Entrevistas a moradores	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta das atrizes	22/01/2013

Tabela 9. Observações diretas realizadas em Pádua

nr.	Local	Contexto	Objetivos	Protocolo etnográfico adotado	Data
1	Fornace Carotta - Pádua	Conferência organizada pela Camara Municipal de Pádua "Come fare partecipazione oggi?"	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta dos atores	10/11/2012
2	Sala Anziani - Comune di Pádua	Reunião da "Commissione Stranieri" um ano após sua eleição	observação direta	transcrição das intervenções, anotações, contacto com alguns membros para marcação de entrevistas	27/11/2012
3	Commissione Stranieri	Reunião entre CS e sindicatos	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta dos atores	30/01/2013
4	Commissione Stranieri	Reunião sobre prófugos do Norte da Africa	observação direta	análise ambiental e reconhecimento do campo, observação direta dos atores	20/02/2013

Tabela 10. Observações diretas realizadas no Camposampierese

nr.	Local	Contexto	Objetivos	Protocolo etnográfico adotado	Data
1	Sede da IPA	Reunião do Tavolo di Concertazione IPA	observação direta	apresentação do projeto, observação direta das atrizes	07/02/2013
2	Festa senegalesa Trebaseleghe	Debate sobre "Migração oportunidade ou ameaça?"	observação direta	transcrição das intervenções, anotações, contacto com alguns membros para marcação de entrevistas	20/02/2013

Anexo VII | Roteiro para a realização de uma entrevista com informantes-chave em Portugal (e Itália*)

Roteiro para a realização de uma entrevista com informantes-chave em Portugal (e Itália*)

Guião inicial

Possível roteiro para a realização de uma entrevista com informantes-chave em PT

Como avalia o processo de integração dos migrantes em Portugal nos últimos dez anos (2000-2011)?

Para o Sr./Sra., qual relação existe entre os processos de integração dos migrantes internacionais e a dimensão geral da coesão social?

Como avalia o problema do acesso à habitação dos migrantes internacionais na Área Metropolitana de Lisboa (AML)?

Em relação à discussão sobre o documento “Europa 2020”, isto é aos temas das políticas *place based* e da inovação dos sistemas locais, como vê o debate que acontece em Portugal ao nível local. O que acontece, neste sentido em Lisboa?

Conhece a existência do uso de indicadores para a medição de:

sustentabilidade institucional;

qualidade da democracia;

Integração intercultural

Qual é afinal o papel das Ong’s e, particularmente da Igreja Católica, na mobilização da sociedade civil portuguesa?

Como se explica a baixa participação ao voto por parte dos imigrantes? Por que muitos não são sequer recenseados?

Quais conflitos interétnicos graves que ocorreram na AML nos últimos dez anos apontaria como relevantes?

Marluci Menezes afirma que “reinventar a cidade com o imigrante [é uma oportunidade] para reinventar a democracia (MENEZES, M. A cidade com os imigrantes. J.A. Jornal Arquitectos. Ordem dos Arquitectos: Lisboa, n.º 238, 2010, pp.81-91. <http://www.jornalarquitectos.pt/pt/238/ensaio%201/>). O Sr./A Sra. concorda com a ideia de que a migração internacional representa um desafio para a diversificação da democracia ao nível local? Por que?

Última versão do Guião utilizada

Parte geral

1. Como avalia o processo de integração dos migrantes em Portugal nos últimos dez anos (2000-2011)?

2. Para o Sr./Sra., qual relação existe entre os processos de integração dos migrantes internacionais, sua participação à vida pública/comunitária e a dimensão geral da coesão social?
3. Como avalia o problema do acesso à habitação e ao emprego para os migrantes internacionais na Área Metropolitana de Lisboa (AML)?
4. Em relação à discussão sobre o documento “Europa 2020”, isto é aos temas das políticas place based e da inovação dos sistemas locais, como vê o debate que acontece em Portugal ao nível local. O que acontece, neste sentido em seu Município e em geral na AML?
5. Conhece a existência do uso de indicadores para a medição de:
sustentabilidade institucional;
qualidade da democracia;
integração intercultural
6. Qual é afinal o papel das Ong’s e, particularmente da Igreja Católica, na mobilização da sociedade civil portuguesa?
7. Como se explica a baixa participação ao voto por parte dos imigrados? Por que muitos não são sequer recenseados?
8. Quais conflitos interétnicos graves que ocorreram na AML nos últimos dez anos apontaria como relevantes?

Parte específica para cada entrevistado

Em sua organização os migrantes participam? Como?

Como se realizam os processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas adotadas por sua organização?

Quais são as interações que o sistema de governação local promove com os atores locais nos processos de elaboração, discussão, adoção e implementação das políticas realizadas por sua organização?

Qual é a avaliação, segundo os migrantes, das políticas realizadas por sua organização, tanto nos termos dos processos de decisão que do conteúdo e da eficácia da implementação?

Qual é a avaliação, segundo os indicadores comumente utilizados, das políticas realizadas por sua organização?

para a diversificação da democracia ao nível local? Por que?

* Reproduzo somente o roteiro em português e não aquele em italiano que foi simplesmente traduzido e adaptado à toponomástica contextual

Anexo VIIIa | Grupos Focais

Grupos Focais					
Data	Local	Entidade	Tema	Participantes	Duração hs/minutos
26/03/2013 18 hs	Sede da Comissão no Câmara Municipal de Padova	Commissione per la rappresentanza delle cittadine e dei cittadini stranieri residenti nel Comune di Padova (Commissione Stranieri)	L'esperienza di partecipare: effetti sull' 'integrazione' e sulle scelte del Comune di Padova	14 + 1 Observadora	01:35
15/04/2013 15 hs	Instalações da Camara Municipal de Lisboa	Conselho Municipal para a Interculturalidade e a Cidadania da Camara Municipal de Lisboa	A experiência da participação: efeitos sobre a 'integração' e as escolhas camarárias	9	01:48
23/04/2013 15 hs	Instalações da Camara Municipal da Amadora	Rede Social Local da Amadora	A experiência da participação: efeitos sobre a 'integração' e as escolhas da Rede	12	02:14
07/05/2013	Università degli Studi di Padova	Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese	L'esperienza di partecipare: effetti sull' 'integrazione' e sulla governance locale	9+ 1 Observadora	02:05

Anexo VIIIb | Roteiro do Focus Group da Rede Social Local da Amadora

Focus Group

Rede Social Local da Amadora | “A experiência da participação: efeitos sobre a ‘integração’ e as escolhas da Rede”

Centro Multigeracional da Amadora - Travessa de Santa Teresinha S/N Brandoa 2650-118 Amadora - 23 de Abril/13, das 14.30H às 17H

Boa tarde, obrigado a todas e a todos vocês por estarem aqui.

Agradeço a CMA, especialmente à Sr. Ver. Carla Tavares e às Dras. Ana Moreno e Rute Gonçalves que aceitaram sem restrições minha proposta e permitiram a realização deste trabalho sobre o qual falarei em breve.

O espírito desta iniciativa é fornecer uma contribuição reflexiva útil para os trabalhos da Rede Social Local (RSL) da Amadora. Por isso, falaremos sobre a experiência de participar da RSL e os efeitos que esta participação terá sobre a chamada "integração" dos migrantes e sobre sociais realizadas na Cidade da Amadora.

Antes de chegar ao foco da discussão quero dar algumas informações:

- estamos a trabalhar numa modalidade de Grupo Focal e, portanto, devemos respeitar algumas regras muito simples;
- em primeiro lugar, reforçar a afirmação de que não estamos aqui para julgar ninguém, mas apenas tentar se concentrar sobre o tema proposto. Assim sendo, vamos falar sobre a vossa experiência de membros da RSL e de como as outras pessoas que não o são vêm de fora esta experiência;
- outra coisa importante é o meu papel, que será apenas do moderador/dinamizador, pois o objectivo primário do Focus Group é deixar que os participantes discutam entre si. Minha função será apenas de estimular essa discussão;
- neste nosso encontro temos de considerar o debate franco como o instrumento principal para que as verdadeiras questões importantes emerjam. Aqui estamos todos animados pela boa vontade de contribuir com a RSL e portanto as opiniões diferentes tem de ser valorizadas, ainda mais que disso poderá futuramente beneficiar todos os cidadãos da Amadora e uma parte da comunidade académica;
- a ultima informação é técnica: o Focus é filmado, mas o uso de imagens é absolutamente interno e não será visto por ninguém além de nós; peço no entanto para observar que, mesmo respeitando a ideia de gerarmos um debate vivo e até acalorado, se falarmos todos ao mesmo tempo a transcrição das falas será muito difícil.

Temos muitas questões e vamos tratar disso: proponho um rapidíssimo giro de apresentação e depois poderemos iniciar com as intervenções que, no entanto, peço para que

sejam breves e pontuais.

Começo eu com uma brevíssima apresentação do meu trabalho: meu nome é Giulio Mattiazzi estou a realizar uma investigação para meu doutoramento em Sociologia no Centro de Estudos Sociais da UC (ver slides)

Bem, agora é a vez de vocês: pediria aos dois empresários para se apresentarem um pouco mais amplamente para poder explicar como se deu a participação deles dentro do Projecto Amadora Empreende.

(.....10 Minutos)

1. *(Verificando a hipótese da tese)*

eu vou fazer uma hipótese (HP2): um migrante que participar das decisões da administração local está mais integrado do que aquele que não participa.

Eu faço uma primeira pergunta: "Vocês acham que a participação em órgãos como a RSL ajuda os migrantes a se “integrar” melhor?"

• Vocês pode confirmar as seguintes afirmações?

"Através do trabalho na RSL

...o imigrante sente-se mais “integrado”

...contribuiu-se para a integração dos imigrantes da Amadora

...ajudou-se a melhorar a imagem dos imigrantes na cidade

(HP6)

(.....20 Minutos)

→Faço uma segunda hipótese (HP1): a RSL contribuiu para mudar as políticas sociais do município

Deixe-me perguntar-lhe: "com o vosso trabalho na RSL, você acham que influenciaram as escolhas feitas pela Rede? No que?"

- Vocês pode confirmar as seguintes afirmações?

"Desde 2009, graças à RSL

... a política social da cidade melhorou (HP5)

... foram tomadas medidas que ajudam os imigrantes que antes não existiam

... na cidade da Amadora os migrantes estão mais “integrados” (HP7)

(.....20 Minutos)

→ "Vamos a uma questão um pouco mais crítica, contudo importante para a RSL perceber como o seu trabalho está a ser visto pelas pessoas que entrevistei"

2. *(Questões críticas que emergiram das entrevistas e das observações directas: uso de indicadores de sustentabilidade institucional)*

Uma das pessoas entrevistadas a respeito do programa Amadora Empreende declarou: *“A falha de comunicação que existe é brutal, mas não sei porque. As vezes as instituições, eu acho que deviam trabalhar todas para o mesmo, mas cada uma anda a trabalhar não sei para o quê.”*

- *(Indicadores sost. ist: institucionalização da rede)* Em fase de planeamento, a RSL promoveu reuniões com os parceiros identificados para projectar conjuntamente o Programa Amadora Empreende? Aonde? Com quem? Por quê? *(Comissão Social de Freguesia?)*

- *(Indicadores sost. ist: envolvimento cidadãos)* Uma vez projectado o Programa Amadora Empreende, a Rede Social Local realizou reuniões públicas de apresentação/discussão do Programa Amadora Empreende e de auscultação de sugestões com a população da Amadora? Decidiu-se agir de forma diferenciada em relação aos territórios vulneráveis onde havia CLDS (Boba e Sta. Filomena)? Como? Por quê? *(Metodologias de Auscultação?)*

- *(Indicadores sost. ist: comunicação, transparência, accountability)* Em fase de realização do Programa, a Rede Social Local apresentou/discutiu seu andamento com os parceiros e os beneficiários da acção? Por que? Como? Qual foi o juízo expresso a este respeito? *(Assembleias, reuniões, workshops, sítios web?)*

- *(Indicadores sost. ist: planeamento, projectos e implementação):* o programa conseguiu apresentar projectos empresariais concretos? Estes projectos foram de facto

implementados? Conseguiu atrair financiamentos externos? Como? Por quê?

(.....40 Minutos)

→"De onde vêm estas dificuldades? Quais eram os seus objectivos em participar ou promover ao Programa? Foram alcançados? Qual é a razão do sucesso ou da frustração? Alguma coisa deveria mudar na RSL?"

3. *(Auto-avaliação sobre sua própria experiência como membro da Rede Social Local (como promotor ou beneficiário de atividades: usando o "Análise de Estratégia de Atores" - Quadro 19)*

- (Objectivos) Quais foram as propostas feitas? Quais foram minhas metas quando decidi fazer parte da RSL?
- (Objectivos) Qual destes objectivos / propostas foram alcançados?
- (Avaliação) Qual avaliação foi feita? Como foi feita?
- (Meios) Quais meios tenho posto em prática para alcançá-los?
- (Obstáculos) Quais foram as maiores dificuldades que tive de enfrentar?
- (Expectativas) O que eu esperava da RSL que não veio? O que eu esperava dos colegas que não veio?
- Teoricamente, o que precisaria mudar para desempenhar este papel melhor?