



*Diversidade Étnica e Cultural na Democracia Portuguesa:
Não-nacionais e cidadãos nacionais de origem migrante na
política local e na vida dos partidos políticos*

Isabel Estrada Carvalhais e Catarina Reis Oliveira

Julho de 2015, Estudos OM 56
Observatório das Migrações
Alto Comissariado para as Migrações (ACM)
147 pp. | ISBN 978-989-685-065-4

Estudo disponível em: www.oi.acidi.gov.pt
Contacto: centro.documentacao@acm.gov.pt

Resumo:

O presente livro tem a sua génese nos resultados obtidos no âmbito de um projeto de investigação europeu¹ que envolveu oito países, entre os quais Portugal (Oliveira *et al.*, 2014), tendo como questão de partida: *porquê estudar a integração política de imigrantes e de portugueses de origem imigrante, quando o próprio exercício dos direitos políticos no âmbito do paradigma nacional de cidadania parece ser hoje questionado?*

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

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



como académico, em torno da emancipação política e social dos imigrantes (entre outros grupos) e em torno das perspetivas normativas e políticas sobre a cidadania pós-nacional.

A partir do 11 de setembro de 2001 (e muito mais acentuadamente depois do 11 de março de 2004 e do 7 de julho de 2005) conceitos como o de *multiculturalidade* vêm enfrentando contínuas críticas e pressões políticas para serem descontinuados enquanto enquadradores de política pública.² Em inúmeros países europeus o conceito de *multiculturalidade* está hoje sujeito a uma pressão sem precedentes quanto à legitimidade das suas propostas e quanto à sua credibilidade enquanto orientador da práxis política³. Em paralelo, em inúmeros governos ocidentais tem-se verificado uma adesão a formas pós-nacionais de cidadania que conduz alguns países a afirmarem-se como amplamente mais inclusivos, multiculturais e cosmopolitas. Estes são, pois, tempos de paradoxos provocantes e exigentes, e em simultâneo, tempos perfeitos para explorar mais profundamente estas dinâmicas.

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

Portugal tem assistido nas últimas décadas à evolução do seu edifício jurídico e institucional no que respeita à integração de imigrantes na esfera ampla dos direitos de cidadania. Pese embora seja um país recente de imigração no contexto europeu, no qual a população estrangeira não vai além dos 4% do total de residentes, Portugal tem assumido um protagonismo internacional ao nível das suas opções de política e de medidas de integração de imigrantes, consideradas de referência não apenas no contexto europeu mas também no contexto internacional mais abrangente (MIPEX, 2011 e 2015). Contudo, embora o enquadramento nacional esteja assente em pilares concebidos para sustentar a integração de todos os imigrantes (prevendo mesmo alguma proteção para imigrantes em situação irregular no país no que se refere ao acesso a direitos básicos tidos como fundamentais, tais como os direitos à educação e à saúde), no que diz respeito aos direitos políticos são sobretudo os residentes de longa duração os que tendem a ver a sua cidadania a ser expandida e sob determinadas condições no contexto nacional. Como analisava o relatório europeu *Index de*

² Considere-se a título de exemplo as declarações da Chanceler Angela Merkel em Outubro de 2010 sobre o que alegava ser o fracasso do modelo multicultural na Alemanha, no seguimento das declarações públicas do ministro Horst Seehofer, segundo as quais era evidente a menor capacidade de “outros círculos culturais, como a Turquia e a dos países árabes para se integrarem no estilo de vida alemão” (Walker, in *Wall Street Journal*, 12.10.2010, pág. 6).

³ O ano de 2014 refletiu alguns exemplos que atestam essa pressão. Em países como a Hungria, a França, a Bulgária, a Grécia, a Itália, entre outros, assistiu-se a uma crescente popularidade dos discursos xenófobos da extrema-direita contra os imigrantes, verificando-se a entrada de inúmeros atores que os preconizam nas instâncias democráticas como são os Parlamentos.



Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX 2011), a concessão de direitos políticos a imigrantes em Portugal mostra-se menos efetiva por comparação a outros países.

Os mecanismos legais e institucionais nacionais que se analisam neste estudo expressam as respostas políticas que os sucessivos governos da República têm interpretado como as mais acertadas face à necessidade de (a) instituir uma política de integração organizada e à altura das exigências e recomendações internacionais em matéria de integração de imigrantes, e de (b) instituir uma política que enquadre direitos e deveres dos estrangeiros no país numa base de igualdade e de antidiscriminação que resulte na efetiva integração dos mesmos em Portugal. Como se mostra em detalhe neste estudo, estes mecanismos legais e institucionais são enquadrados pela própria Constituição da República Portuguesa que no primeiro parágrafo do artigo 15 reconhece aos estrangeiros e apátridas que residem em Portugal os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses. Contudo, no ponto 2 do mesmo artigo, a Constituição realça que os direitos políticos são a exceção ao disposto anterior, limitando o acesso a esses direitos a algumas condicionantes e restringindo a alguns grupos de países.

Ora este enquadramento tem demonstrado ser menos efetivo na integração de todos os imigrantes e estrangeiros residentes no país (Carvalhais, 2006; Oliveira *et al.*, 2014). Concretamente, entre 2001 e 2011, ainda que se tenha verificado um aumento da percentagem de estrangeiros elegíveis para votar por total de estrangeiros (de 53,3% em 2001 para 62,9% em 2011), verifica-se que cerca de 37% dos estrangeiros residentes em Portugal não têm capacidades eleitorais ativas no país. Acresce que, como aprofunda neste estudo, também entre 2001 e 2011 a percentagem de cidadãos estrangeiros recenseados em Portugal para votar por total de estrangeiros residentes elegíveis para votar diminuiu 8 pontos percentuais - eram 21,7% em 2001, passando para 13,5% em 2011 (Oliveira e Gomes, 2014: 172). Neste âmbito, é objetivo deste estudo explorar se: *estamos perante um crescente desinteresse das populações estrangeiras residentes em Portugal para o exercício de direitos políticos ou verifica-se um aumento da falta de acesso ao exercício de direitos políticos em Portugal?*

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

- *Qual é a real capacidade de integração de políticos imigrantes nas estruturas internas dos partidos políticos em Portugal?*
- *Como é que os partidos se autoavaliam no que toca às suas estratégias de abordagem ao fenómeno da imigração?*



- *Como interpretam os partidos políticos o potencial da cidadania política das comunidades imigrantes?*
- *Como é que a sociedade civil encara o comportamento dos partidos na sua relação com a imigração, em geral, e com a presença de políticos de origem migrante na política local e/ou nacional, em particular?*
- *Que obstáculos e oportunidades são percecionados pelos imigrantes, pelos atores políticos (nacionais, imigrantes e de origem imigrante), e pelos próprios partidos políticos à participação política dos imigrantes e a uma participação mais ativa de políticos imigrantes e de origem imigrante nas estruturas partidárias?*

Em síntese, este estudo procura caracterizar, por um lado, os direitos políticos que os imigrantes têm em Portugal (capítulo 1), atendendo assim aos contornos do enquadramento legal e institucional nacional que definem a capacidade eleitoral ativa e passiva dos diferentes cidadãos residentes no país; e, por outro lado, a partir das perceções dos participantes dos quatro *focus groups* promovidos e dos entrevistados (51 pessoas no total), analisar a relação que se estabelece em Portugal entre os partidos políticos e os cidadãos imigrantes e de origem imigrante (capítulo 2), e a efetiva participação e representação política dos imigrantes percecionada pelas elites políticas e pelos representantes de comunidades imigrantes (capítulo 3). Estando o estudo orientado pela procura de respostas às questões em cima elencadas, com rigor científico e pragmatismo, conclui com a sinalização de algumas oportunidades e obstáculos identificados ao lugar da diversidade cultural e étnica na democracia portuguesa. Finalmente, conscientes da necessidade e da importância de se recolherem contributos que otimizem a qualidade dos processos de decisão pública em matéria de integração política dos imigrantes, no contexto de uma sociedade plural e integradora, o estudo apresenta ainda no final inúmeras recomendações dirigidas a diferentes atores – aos partidos políticos e elites políticas, ao legislador, à sociedade civil, e aos académicos e investigadores.