

Os imigrantes de que não se fala. Participação política e cívica de cidadãos comunitários não nacionais residentes em Portugal.

The immigrants we do not talk about. Political and civic participation of non-national EU citizens residing in Portugal.

Nuno Oliveira*

Resumo O artigo analisa a participação política de uma população ainda pouco estudada: os comunitários não nacionais residentes em Portugal. Primeiro, apresenta uma breve caracterização sociográfica deste grupo, com um enfoque nos cidadãos romenos, britânicos e espanhóis. Subsequentemente os seus direitos políticos são explicitados à luz da legislação nacional e os dados da sua participação eleitoral examinados. Investiga posteriormente as suas práticas e estratégias políticas, as relações institucionais e representações do espaço dos direitos políticos. Evidenciamos a importância dos projetos migratórios, das componentes estruturais e dos modos de inserção na sociedade portuguesa para compreender a reduzida participação política formal assinalando a heterogeneidade de um grupo usualmente considerado homogéneo.

Palavras-chave participação política, comunitários não nacionais residentes, estruturas de oportunidade, direitos políticos.

Abstract The article examines the political participation of a population poorly studied to date: the non-national EU citizens resident in Portugal, aka EU Movers. First, it presents a brief sociographic characterization of this group, with a specific focus on Romanian, British and Spanish citizens. Subsequently it looks into how their political rights within the national legal framework. Recent turnout data is presented and compared. It investigates their practices and political strategies, institutional relations and representations of space of political rights. Finally, we note the importance of migration projects, structural components and modes of insertion in Portuguese society to understand the reduced formal political participation underlying the heterogeneity of a group usually considered homogeneous.

Keywords political participation, EU movers, opportunity structures, political rights.

* Post-doctoral researcher CIES-IUL, Instituto Universitário de Lisboa. ISCTE-IUL: Avenida das Forças Armadas 1649-026, Lisboa, Portugal. Email: filicastrof@gmail.com

Os imigrantes de que não se fala. Participação política e cívica de cidadãos comunitários não nacionais residentes em Portugal

Nuno Oliveira

Introdução

A investigação sobre imigração em Portugal tem incidido fundamentalmente sobre imigrantes provenientes de países terceiros, ou seja, nacionais de países que não pertencem à União Europeia. Os poucos trabalhos que abordam a questão dos imigrantes comunitários não nacionais têm sido vocacionados para estudar o mercado de trabalho e os seus fluxos transnacionais (Marques e Góis, 2008; Peixoto, 2004, Peixoto *et al.*, 2011) e só residualmente outras dimensões integrativas como seja a cívica, cultural ou política. Sobre estes últimos aspetos, a investigação produzida até à data tem se debruçado sobre os imigrantes em geral, não singularizando os cidadãos comunitários residentes não nacionais (Ruivo *et al.*, 2013; Zobel e Barbosa, 2011; Carvalhais 2006, 2010; Oliveira, Carvalhais e Cancela, 2014; Freire *et al.*, 2013; Albuquerque *et al.*, 2000; Sardinha, 2010). Relativamente a estes últimos, sabemos ainda pouco das suas organizações e da correspondente participação eleitoral e cívica em Portugal.

No entanto, estas dimensões são consideradas fundamentais para uma Europa integrada e de pleno direito. O tratado de Maastricht de 1992 consagrou a base legal para a participação política dos cidadãos comunitários não nacionais nos países da sua residência. Assim fazendo, abriu a possibilidade a estes cidadãos de participarem nas eleições autárquicas e para o Parlamento Europeu (PE) dos países onde residam.

A mobilidade interna à EU tem crescido sustentadamente. A livre circulação de pessoas e bens no espaço Europeu obteve a sua máxima concretização no quadro definido pela Diretiva 2004/38/EC¹. Em 2012, 13,4 milhões de cidadãos europeus residiam num Estado-Membro diferente do Estado da sua cidadania, o equivalente a 2,7% da população europeia residente²; isto apesar da importância deste contingente ser mitigada quando comparado com os imigrantes de países terceiros, cujos valores em 2012 ascendiam a 20,7 milhões.

A comissão europeia decidiu consagrar o ano de 2013 como Ano Europeu dos Cidadãos. Com esta consagração pretendeu-se aprofundar o exercício ativo da cidadania europeia e dos seus direitos beneficiando previsivelmente o diálogo entre o nível governamental, da sociedade civil e dos mercados³. Como exemplo, o reforço da participação dos cidadãos no processo democrático é uma das recomendações elencadas no relatório *EU Citizenship report 2013*⁴.

Por outro lado, o papel dos cidadãos europeus não nacionais para o reforço dessa mesma cidadania assim como os seus significados políticos e sociais têm sido objeto recente de um corpo de investigações em desenvolvimento (Recchi e Favell, 2009; Braun e Recchi, 2009; Maas, 2007; Risse-Kapen, 2010). Em particular, a participação política destes cidadãos tem estado no centro deste programa como elemento fulcral da construção europeia (Muxel, 2009; Strudel e Michalska, 2012; Strudel, 2009). Os dados sugerem que não

apenas a participação é mais baixa do que a dos seus concidadãos nos países de origem como a nacionalidade possui um efeito positivo nas práticas políticas e eleitorais.

Uma conclusão geral parece apontar para que os expatriados europeus sejam “migrantes de um tipo particular” na medida em que os dados mostram que o interesse destes pela política é maior do que as populações residentes, muito embora não transformem esse interesse em prática (Muxel, 2009: 159; Recchi e Raffinni, 2012: 17).

Neste artigo, pretendemos dar um contributo para o conhecimento das modalidades, práticas e obstáculos na participação cívica e política dos cidadãos comunitários não nacionais vulgar *EU movers* na terminologia europeia⁵. Porém, como este grupo abarca uma vasta pluralidade de nacionalidades, na sua maioria sem grande representatividade numérica, optámos por nos debruçar sobre as três maiores comunidades de residentes europeus não nacionais. Estas nacionalidades são, por ordem de grandeza, a romena, a inglesa e a espanhola. A escolha destas três origens nacionais permite iluminar as efetivas clivagens que existem no interior de um grupo aparentemente homogéneo e cuja condição se situa fora dos mecanismos institucionais de integração. Como veremos, apesar de uma participação política reduzida partilhada, estes grupos caracterizam-se por práticas sociais e políticas diferenciadas e por relações institucionais quer com a sociedade de acolhimento quer a nível interno também elas diversas.

Começamos por situar estas três populações no contexto geral da imigração em Portugal. Seguidamente, descrevemos o quadro legal que sustenta os direitos políticos dos cidadãos imigrantes e comunitários não nacionais. Os números da participação política recolhidos junto das autoridades nacionais, designadamente a DGAI, e as suas tendências são posteriormente analisados. Através de uma análise qualitativa baseada em trinta entrevistas realizadas junto de representantes destas comunidades e dos atores estatais nacionais procuramos extrair algumas ilações relativas à participação política, às suas perceções e às relações institucionais entre os três grupos e a sociedade de acolhimento.

Participação, estruturas de oportunidade e inclusão social

A participação política tem sido equacionada como uma das esferas necessárias para a incorporação dos imigrantes nos países de acolhimento, a par com os direitos concedidos, a identificação com a sociedade, a adoção de valores e normas democráticos (Martiniello, 2005; Freire *et al.*, 2013). O envolvimento crescente dos imigrantes na vida pública nos respetivos países onde se fixam tem exigido a concessão de direitos políticos para além do elo tradicional da cidadania nacional (Castles e Miller, 1998). No caso da cidadania europeia estaríamos perante o desenvolvimento de um quadro de cidadania que se pode considerar pós-nacional (Soysal, 1994; Jacobson, 1996; Guiraudon, 1998). Esta orientação, assim como o complexo institucional e político que ela mobiliza, pode a justo título ser considerado a única forma de “cidadania pós-nacional numa ordem política transnacional” (Recchi e Favell, 2009). No entanto, e tendo em conta que a participação eleitoral e cívica constitui-se enquanto alicerce fundamental do aprofundamento dessa mesma cidadania, a investigação conduzida até à data mostra, para a participação eleitoral, que não apenas esta é inferior para os migrantes intraeuropeus quando comparados com os seus conci-

dadãos nos países de origem como esta difere consoante o país de residência (Strudel e Michalska, 2012). Em contrapartida, estes migrantes registam níveis de interesse pela política superiores aos nacionais dos países onde residem (Recchi e Raffini, 2012), o que leva Muxel (2009: 158) a concluir que a prática não corresponde aos níveis de preocupação. Verifica, contudo, que existem pronunciadas diferenças entre origens nacionais. Entre os fatores que contribuem para diferenciar estas pertenças, Muxel realça o tempo de permanência, a cultura política do país de origem e as características do próprio grupo (Muxel, 2009: 171).

Os trabalhos neste domínio, quando referentes aos imigrantes de países terceiros, têm salientado a importância das estruturas de oportunidade e dos regimes de cidadania como facilitadores ou inibidores da participação cívica política (Ireland, 1994; Soysal, 1994; Bommers e Geddes, 2000; Koopmans e Statham, 2000; Hooghe, 2005; Schrover e Vermeulen, 2005). Koopmans *et al.* (2005) salientaram a importância quer das estruturas institucionais como das discursivas para a inclusão política dos imigrantes nos países de acolhimento. Entre outras políticas promotoras dessa mesma inclusão, para além do quadro legal nacional, destacam as políticas locais relativas às associações de imigrantes, a acomodação das procuras específicas aos grupos imigrantes pelas instituições nacionais, e os discursos preponderantes sobre imigração e imigrantes.

Seguindo a literatura tradicional muitos dos fatores explicativos do comportamento político dos imigrantes são idênticos aos que assistem aos nacionais, tais como a idade, o género, o estatuto socioeconómico, as habilitações, o local de residência, ou o capital social (Almond e Verba, 1963; Verba e Nie, 1972; Portes e Rumbaut, 2006). Outros, são específicos das populações imigrantes e devem ser assim isolados. Martiniello (2005) assinala a componente racional ou identificativa da participação política dos imigrantes, bem assim como os sentimentos de pertença ao país de acolhimento. A aprendizagem da língua de acolhimento e o acesso à informação são outros dos fatores condicionantes (Rumbaut, 1999). Por seu turno, Portes (1999) enfatizou as modalidades do trajeto migratório e a posição estrutural no país de destino. E finalmente, outros autores têm vindo a esclarecer o peso detido pela socialização política anterior, o capital social e a densidade das redes sociais (Tillie e Slijper, 2007; Fennema e Tillie, 2001; Putnam, 2000). Sublinhe-se, a este propósito, a distinção entre *bonding social capital* e *bridging social capital*, sendo o primeiro gerado através da pertença a organizações de carácter étnico e o segundo atendo-se à pertença e estabelecimento de relações com as organizações do *mainstream*. Os estudos mostram que estes dois tipos de capital social possuem implicações diversas na participação política dos imigrantes. A contrapelo do senso comum os trabalhos levados a cabo por Jean Tillie e Boris Slijper (2007) mostram que a intensificação do *bonding social capital* surge positivamente correlacionada com a participação política.

Em Portugal, os trabalhos que se têm debruçado sobre participação política e eleitoral dos cidadãos europeus não nacionais residentes englobam-nos em regra na participação cívica e política geral dos imigrantes (Freire *et al.*, 2013; Carvalhais, 2006; Zobel e Barbosa, 2011). Em contraste com um interesse recente nos expatriados europeus, a investigação tem incidido sobretudo nos nacionais de países terceiros, em particular de países lusófonos (Albuquerque, Viegas e Teixeira, 2000; Teixeira e Albuquerque, 2005; Sardinha, 2010; Carvalhais, 2004). É compreensível que assim seja até porque são estas as comunidades

com maior tempo de residência efetiva em território nacional. Todavia, esta relativa falta de atenção é extensível ao campo institucional e político, designadamente à administração central, para quem, como veremos, estes cidadãos não têm constituído uma preocupação. O que vai ao encontro de testemunhos recolhidos junto de políticos e membros partidários selecionados noutra investigação, onde não surgem referências aos expatriados europeus e a associação entre segregação social e envolvimento político é tida como axial (Oliveira *et al.*, 2014: 47), o que manifestamente não se coloca relativamente a todos os expatriados europeus como ilustraremos abaixo.

A investigação por nós levada cabo não procurou oferecer modelos explicativos do comportamento político nem tão-pouco equacionar este com o regime de cidadania (embora nos debruçemos sobre o enquadramento legal). Tentámos antes aduzir algumas das razões que promovem ou inibem a participação política, em particular eleitoral, dos comunitários não nacionais a residirem em território nacional. Desdobrando este propósito procurámos averiguar do conhecimento dos direitos políticos, a avaliação sobre o direito de voto e os níveis em que este é mais valorizado, dos obstáculos à participação política (eleitoral, partidária, associativa), e das estratégias de mobilização associativa face às estruturas de oportunidade existentes. Por outro lado, interessou-nos também as percepções que os atores nacionais políticos possuem sobre estes aspetos. Por esse facto, conduzimos a investigação no âmbito do tecido associativo e dos seus representantes bem assim como das instituições nacionais passíveis de incorporar as procuras políticas dos imigrantes, tais como o parlamento, os sindicatos e as câmaras municipais. Sendo certo que inquéritos extensivos seriam necessários para percebermos com maior profundidade o comportamento político e as motivações que lhe subjazem, este procura ser um contributo que segue uma via fundamentalmente qualitativa. Por conseguinte, foram realizadas 30 entrevistas, tentando abranger uma variedade suficientemente ampla de atores institucionais quer nos três grupos estudados (romenos, britânicos e espanhóis) quer nas autoridades públicas. Quanto aos últimos, compreendem estes deputados de cada uma das forças partidárias representadas no parlamento português, juntamente com as duas principais centrais sindicais em Portugal, (CGTP e a UGT), em particular com os responsáveis pelas áreas da imigração; adicionalmente foram entrevistados um responsável por uma vereação da Câmara Municipal de Lisboa e os responsáveis pelo Gabinete de Apoio ao Recenseamento (GAR) incorporado no Centro Nacional de Apoio à Integração de Imigrantes (CNAI) do atual Alto Comissariado para as Migrações (ACM). No tocante aos primeiros, procurou-se abranger atores privilegiados no campo associativo, das associações empresariais, embaixadas e alguns atores com envolvimento direto na vida político-partidária nacional. Para isso servimo-nos de uma listagem composta por nós, de todas as organizações oficiais destas três comunidades. O processo para chegar a esta informação compreendeu uma estratégia mista combinando pesquisa na internet, levantamento das organizações de imigrantes reconhecidas oficialmente (pelo ACM), listas de contactos fornecidas pelas embaixadas, e um procedimento típico de bola de neve através dos contactos que fomos estabelecendo.

A listagem por nós compilada compreende 23 organizações britânicas, 9 espanholas e 6 romenas. Para além dos registos oficiais as suas atividades foram verificadas recorrendo-se para o efeito às páginas *online*. Algumas, apesar de registadas não mostraram ter qualquer atividade. Foi enviado um mailing cobrindo as organizações enumeradas anun-

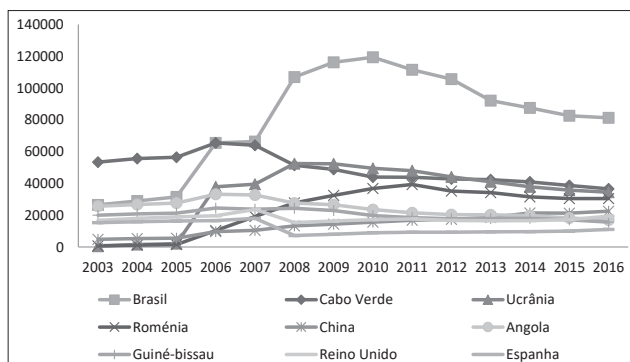
ciando os objetivos do projeto e a intenção de conduzirmos uma entrevista de caráter semi-estruturado junto do(s) responsável(eis). Das entrevistas realizadas nas três comunidades, a distribuição foi a seguinte: 11 entrevistas com organizações do Reino Unido, seis com espanholas e seis com romenas (incluindo embaixadas e consulados).

Quanto ao tratamento da informação recolhida, seguiu este os protocolos analíticos de uma análise de conteúdo exploratória canónica procurando-se extrair do *corpus* de textos os elementos mais estruturantes dos discursos dos entrevistados. Utilizou-se o *Maxqda* para análise e organização do "corpus", extraindo-se deste diversas tabelas com os temas mais recorrentes e estruturantes dos discursos dos entrevistados. A interpretação do "corpus" sugeriu um conjunto de inferências que procuramos delinear socorrendo-nos de transcrições das entrevistas ilustrativas de certas temáticas centrais e com maior saliência nos discursos analisados. No ponto seguinte integramos os três grupos aqui analisados no contexto migratório mais vasto das populações imigrantes e da sua distribuição nacional para posteriormente analisarmos os níveis e evolução da participação eleitoral.

Comunitários não nacionais residentes, no contexto da imigração em Portugal

De acordo com os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a distribuição das principais nacionalidades estrangeiras em 2016 era a seguinte: Brasil (81.251, 20,4% do total da população estrangeira), Cabo Verde (36.578, 9,2%), Ucrânia (34.490, 8,7%), Roménia (30.429, 7,7%), China (22.503, 5,7%), Reino Unido (19.384, 4,9%), Angola (16.994, 4,3%), Guiné Bissau (15.653, 3,9%), França (11.293, 2,8%) e Espanha (11.133, 2,8%). Este grupo de dez nacionalidades mais representativas totalizava cerca de 70% da população estrangeira com permanência regular em Portugal que era de 397.731 indivíduos em 2016, aproximadamente 3,9% do total da população residente. No cômputo geral a tendência decrescente no número de estrangeiros residentes tem-se vindo a consolidar desde sensivelmente 2008 como ilustrado pelo gráfico 1.

Gráfico 1 - População estrangeira residente em Portugal, entre 2003 e 2016 (stock)



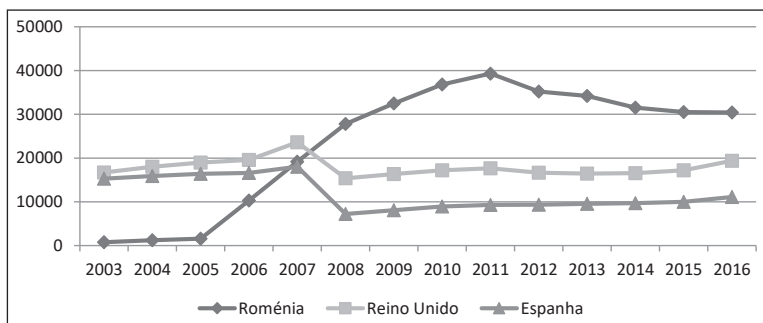
Fonte SEF Relatórios Estatísticos de 2003 a 2016 (organização do autor)

Para o tema aqui em análise, o gráfico 1 mostra duas coisas que julgamos assinaláveis. Primeiro, que os cidadãos britânicos (em menor medida, os espanhóis) figuraram sistematicamente nas 10 principais nacionalidades de residentes estrangeiros. Com efeito, antes da marcada tendência para o crescimento de algumas das populações que são identificadas como típicas representantes da paisagem migratória nacional, já os cidadãos britânicos ombreavam em número com nacionais da China ou da Guiné-Bissau. Todavia, decorrente porventura da sua condição estrutural, não suscitaram nunca o mesmo interesse por parte de académicos ou de decisores políticos. Como corolário, quer britânicos quer espanhóis surgem antes de 2005 como populações que contribuem sistemática e significativamente para a estrutura dos fluxos migratórios nacionais, estando longe de serem populações negligenciáveis.

No que respeita os cidadãos comunitários, os grupos nacionais mais representativos a residirem em Portugal são os romenos, que reforçam a sua posição de quarto maior grupo a nível nacional com 7,7 do total de estrangeiros residentes (30.429); os britânicos com 5% do total de estrangeiros (19.384) e os espanhóis com aproximadamente 3% ou seja 11.113 indivíduos em números absolutos. Seguem-se os cidadãos alemães (2,5% do total de estrangeiros, 10.030) e os italianos (2,1%, 8.523).

Como se constata pela leitura do gráfico 2, quer romenos como britânicos e espanhóis sofreram uma tendência para o decréscimo idêntica ao geral da população estrangeira residente em Portugal, embora em períodos diferentes. Os romenos foram a população que mais tardiamente sofreu essa diminuição apenas invertendo a tendência de crescimento acentuado em 2011. Em contraste, os dois outros grupos têm aumentado sustentadamente com uma ligeira aceleração após 2015.

Gráfico 2 - Evolução dos três maiores grupos de cidadãos comunitários não nacionais em Portugal

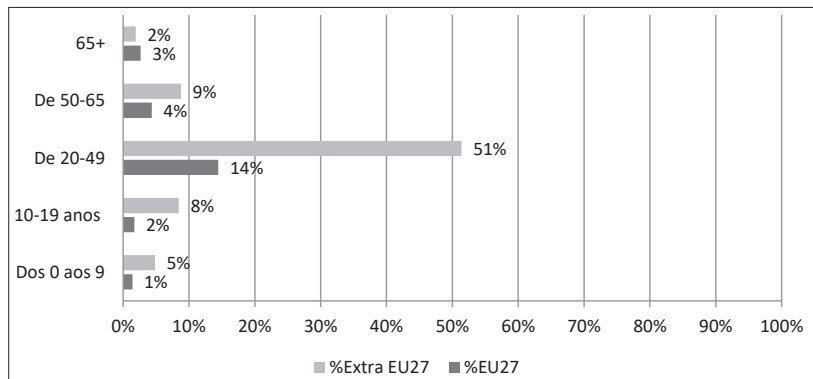


Fonte: SEF Relatórios Estatísticos 2003 a 2016 (organização do autor)

Os cidadãos comunitários não nacionais distinguem-se igualmente por uma estrutura etária mais envelhecida que contrasta com a tendência rejuvenescedora típica associada às populações imigrantes e que decorre em larga medida da sua condição laboral. Comparando os nacionais da UE28 com os nacionais de países exteriores à UE28 observa-se

uma marcada diferença na juventude das duas populações. Por exemplo, pela observação do gráfico 3 constata-se que há três vezes mais cidadãos exteriores à UE em idade ativa.

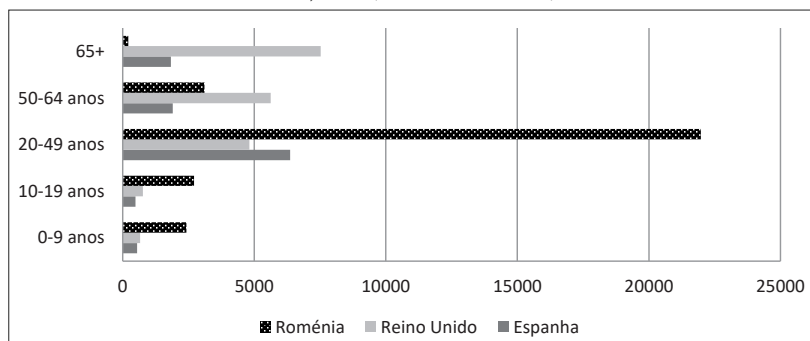
Gráfico 3 - População residente comunitária e extra comunitária por grupo etário, em 2012



Fonte: Eurostat Population by sex, age group and citizenship (2012)

Por outro lado, em termos etários, o rejuvenescimento típico associado às populações imigrantes decorrente da sua condição laboral, não se verifica uniformemente para as três populações analisadas neste artigo. Enquanto 89% dos residentes romenos eram jovens ou em idade ativa em 2016, apenas 32% de britânicos e 24% de espanhóis correspondiam a essas características [dados de 2016], como se pode observar no gráfico 4. Desde logo, uma estrutura demográfica mais envelhecida, como a que acontece para os ingleses, por exemplo, que mostra bem como esta população é tipicamente de reformados ou de imigrantes com inserção definida previamente no mercado de trabalho (Rosa *et al.*, 2004: 127.129).

Gráfico 4 - Distribuição por coortes etárias das três principais nacionalidades de EU não nacionais, 2016 (números absolutos)



Fonte: INE, Estimativas anuais da população residente (cálculos do autor)

Em geral, os comunitários não nacionais residentes em Portugal apresentam um perfil habilitacional e profissional que os distingue dos imigrantes laborais tradicionais (Peixoto *et al.*, 2011: 149), padrão que encontra a sua exceção nos cidadãos romenos e búlgaros residentes. Na sua maioria caracterizam-se por mais altas habilitações, discrepância que é ainda mais notória quando consideramos apenas os britânicos e os espanhóis. Com efeito, verificamos que em 2014, 48,1% de britânicos e 41,4% de espanhóis possuíam habilitações superiores ao bacharelato. Todavia, apenas 2,8% de Romenos possuíam esse grau habilitacional⁶. Da mesma forma, se em 2016, para Espanha temos 7,7% de empregadores e para Inglaterra 19,3%, para a Roménia encontramos uns meros 1,9% sendo os restantes 98% trabalhadores por conta de outrem.⁷

Por conseguinte, observa-se que não apenas as discrepâncias entre cidadãos comunitários e extra comunitários são assinaláveis, como também a posição social de diferentes populações de cidadãos comunitários não nacionais está longe de ser uniforme. Desta forma podemos falar de um subconjunto privilegiado da população imigrante, composto pelos cidadãos ingleses e espanhóis, que contrasta fortemente com o grupo dos romenos que segue os padrões típicos da imigração laboral.

Enquadramento legal e participação eleitoral de Estrangeiros Residentes em Portugal

Quadro legal nacional dos direitos políticos de estrangeiros residentes

O Tratado de Maastricht de 1992 estabelece que qualquer cidadão da União Europeia possui o direito de votar e o direito a ser candidato nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-Membro onde reside⁸. Este direito foi posteriormente incorporado no artigo 20.º da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia cuja subsecção 2 estipula que os cidadãos da União gozam dos direitos de eleger e ser eleitos nas eleições europeias e autárquicas do país de residência "nas mesmas condições que os nacionais".

Quanto ao quadro legal nacional, a *Constituição da República* permite a atribuição aos estrangeiros de capacidade eleitoral ativa e passiva para as eleições autárquicas, embora condicione essa possibilidade à observância do princípio da reciprocidade (artigo 15.º, n.º 4). No caso dos cidadãos da União Europeia residentes em Portugal têm estes ainda o direito de elegerem e serem eleitos deputados ao Parlamento Europeu (n.º 5), mas sob declaração formal de que não votarão para esse órgão no país da sua nacionalidade. Caso não façam essa declaração, apenas votam em Portugal nas eleições autárquicas.

As condições definidas pela *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais* (Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de agosto) que conferem, no seu artigo 2º, n.º 1, capacidade eleitoral ativa para todos os cidadãos maiores de 17 anos, são igualmente válidas para os cidadãos comunitários não nacionais em condições de reciprocidade. A Lei n.º 13/99, de 22 de março, estabelece a voluntariedade do recenseamento para os estrangeiros com direito de voto. Devem estes efetuar a sua inscrição voluntária junto das comissões recenseadoras ou do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, bastando para estes últimos, em contraste com os demais estrangeiros a quem é exigido um certificado válido de residência, apresentarem um título válido de identificação (artigo 34, 1).

Existem restrições temporais relativamente à capacidade eleitoral ativa e passiva que não afetam os cidadãos de países da União Europeia. Com efeito, para nacionais de países terceiros em condições de reciprocidade é exigido um período mínimo de residência legal de 3 anos; para os cidadãos lusófonos em condições de reciprocidade, dois anos⁹; para os cidadãos brasileiros com residência legal há mais de três anos, devemos distinguir dois estatutos: estatuto especial de igualdade de direitos políticos e o estatuto geral de igualdade de direitos e deveres¹⁰. Para os comunitários não nacionais residentes não existe qualquer restrição temporal sejam quais forem as eleições. Quanto ao direito de ser eleito (capacidade eleitoral passiva), podem ser eleitos para os órgãos das autarquias locais os cidadãos nacionais dos seguintes países: Brasil e Cabo Verde, desde que com residência em Portugal há mais de quatro anos; Peru, Uruguai, desde que com residência em Portugal há mais de cinco anos; todos os da União Europeia, nas mesmas condições dos nacionais do país de residência.

No que respeita a filiação em partidos políticos, a *Lei dos Partidos Políticos*, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, estabelece no artigo 19.º, n.º 4, relativo à *Liberdade de Filiação*, que os "estrangeiros e os apátridas legalmente residentes em Portugal e que se filiem em partido político gozam dos direitos de participação compatíveis com o estatuto de direitos políticos que lhe estiver reconhecido". O quadro 1 resume a atribuição diferenciada de direitos políticos consoante a origem nacional dos cidadãos estrangeiros residentes.

Quadro 1 - Diagrama do direito de voto em Portugal

Cidadãos \ Eleições	Eleições			
	Autárquicas	Parlamento Europeu	Presidenciais	Legislativas
Nacionais residentes	sim	sim	sim	sim
Nacionais emigrados	não	sim	sim	sim
Brasileiros residentes com estatuto de igualdade de direitos políticos	sim	sim	sim	sim
Comunitários não nacionais residentes	sim	sim	não	não
Brasileiros residentes sem estatuto de igualdade de direitos e outros cidadãos de países terceiros com acordo de reciprocidade	sim	não	não	não
De países terceiros residentes sem acordos de reciprocidade	não	não	não	não

Fonte: Baseada no Relatório Operation Vote, no âmbito do Program on Fundamental Rights and Citizenship of the European Commission (2012-2013), European Commission, 2014.

Quanto à organização colectiva dos grupos de estrangeiros residentes, a Lei N.º 115/99 de 3 de agosto, decorrente do Decreto-Lei N.º 75/2000 de 14 de Abril¹¹, define o regime jurídico das associações de imigrantes estabelecendo o regime de constituição, direitos e deveres das associações representativas de imigrantes e dos seus descendentes. Apenas as associações reconhecidas pelo Alto-comissário gozam dos direitos aí conferidos. Esse reconhecimento é efetuado por decisão do *Conselho Consultivo para os Assuntos da*

Imigração (COCAI) – renomeado em 2014 para *Conselho para as Migrações*. O Conselho foi instituído ao abrigo do Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de fevereiro, funcionando como um órgão consultivo que integra o atual Alto Comissariado para as Migrações (ACM).

Participação eleitoral – factos e números

Em Portugal, não é possível obter dados relativos à participação eleitoral por nacionalidade, uma vez que não se pode aceder aos cadernos eleitorais utilizados nas eleições para verificar a participação específica dos estrangeiros comunitários residentes. Com efeito, os dados acessíveis referem-se exclusivamente aos inscritos no recenseamento eleitoral sendo que esta inscrição é para os cidadãos estrangeiros voluntária. Ou seja, estes dados não traduzem diretamente a efetiva participação eleitoral dos estrangeiros, apenas fornecendo o universo de potenciais votantes.

A voluntariedade da inscrição eleitoral leva-nos a pressupor que não deverá existir uma grande diferença entre níveis de registo e participação eleitoral, ou seja, aceita-se como consequente que quem se regista está efetivamente interessado em votar. Embora especulativa, esta conclusão parece admissível porque estamos em presença de números reduzidos que confirmam outras experiências nacionais, embora reconhecendo as limitações já apontadas por outros (Freire *et al.*, 2013: 168) quanto à impossibilidade objetiva de conhecer a dimensão da abstenção. Por outro lado, comparações entre estrangeiros e nacionais ficam impedidas porque os nacionais são registados automaticamente.

Como assinalado por diversas vezes nos estudos que se dedicam à participação eleitoral dos imigrantes, as taxas de recenseamento para a generalidade dos grupos apresentam-se reduzidas nunca ultrapassando os 25% quando considerados isoladamente (Oliveira, 2017; Carvalhais e Oliveira, 2015; Oliveira *et al.*, 2014; Freire *et al.*, 2013; Carvalhais, 2007). Quando considerados na totalidade elegível, segundo dados do OM, em 2016 apenas 11% do total de residentes estrangeiros se encontrava registado (Oliveira, 2017).

Para os brasileiros, e tendo como referência o ano de 2015, registam-se, valores na ordem dos 6,5% sendo das nacionalidades cuja baixa participação mais interrogações suscita, sobretudo tendo em conta que fatores como a língua ou a proximidade cultural tidos como dissuasores, não se colocam. De todos os imigrantes residentes em território nacional são os oriundos de Cabo Verde os que evidenciam valores relativos do recenseamento mais elevados em 2015, justamente com 29,5%¹². No total, apenas 7% da população imigrante se encontrava recenseada o que implica questionar a regra da reciprocidade na medida em que esta obstaculizaria uma parte muito significativa dos estrangeiros no exercício da sua cidadania política (Freire *et al.*, 2013: 172).

Não obstante, e de acordo com a evolução dos números do recenseamento eleitoral, observa-se que os registos dos cidadãos da União Europeia (UE) cresceram catorze vezes mais do que os correspondentes aos cidadãos de países terceiros, mostrando assim uma forte contribuição dos chamados “EU movers” para o crescimento global de inscritos. Com efeito, reportando-nos aos cidadãos dos Estados Membros, no espaço de uma década registaram-se quatro vezes mais inscritos do que no primeiro recenseamento eleitoral onde puderam participar estrangeiros (1997) enquanto para os restantes cidadãos estrangeiros após uma

tendência mais acentuada para o crescimento verifica-se uma redução progressiva dos registos, em parte explicada pela obtenção de nacionalidade em parte decorrente da diminuição do contingente de imigrantes em Portugal a partir de 2010 (Oliveira *et al.*, 2014: 29).

Quadro 2 - Estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral, entre 1997 e 2016

Estrangeiros Inscritos	1997	2001	2005	2011	2013	2016	Variação % 1997-2016
Estrangeiros comunitários	3156	5333	8766	11301	12470	12992	312%
Estrangeiros Extracomunitários	11410	15269	19192	15656	15177	13998	23%
Total Inscritos	14566	20602	27958	26957	27647	26990	85%

Fonte: DGAI, dados sistematizados por C. R. Oliveira (2017), *Boletim Estatístico* #2 OM.

Todavia, as variações dentro deste grupo não são despidiendas. Se por um lado temos, para 2016, países como a Alemanha e a Bélgica com taxas de recenseamento superiores a 20%, outras populações apresentam valores comparativamente baixos. É o caso dos cidadãos da Roménia e da Bulgária com taxas de recenseamento de 2,7% e 4% respetivamente. É certo que tem sido assinalada uma clivagem significativa entre países da Europa dos 15 e países do anterior bloco de leste. Estas diferenças são observáveis quer para a participação eleitoral quer cívica (Strudel e Michalska, 2012; Alaminos *et al.*, 2012). A justificação tem recaído sobre as lacunas na cultura cívica dos seus países de origem, tais como a escassez de capital social, refletida pela falta de confiança interpessoal, e na aprendizagem de normas não democráticas instituídas em sistemas onde as regras democráticas não eram estruturantes (Thomassen e Van Deth, 1998; Denters *et al.*, 2007). Mesmo tendo em conta este contraste, os valores dos registos em Portugal são inusitadamente baixos. À frente aprofundamos este aspeto oferecendo algumas explicações provisórias que carecem de ser comprovadas por inquéritos extensivos.

Contudo, as percentagens de registados nos cadernos eleitorais são reduzidas para os três grupos considerados – romenos, ingleses e espanhóis – a este propósito afirmando uma tendência encontrada para as restantes nacionalidades. De um total de 12.992 estrangeiros comunitários recenseados, os cidadãos britânicos representam 24%, os espanhóis 15% e os romenos 6%. Quando consideradas contribuições intragrupos populacionais, apenas 2,7% do total de cidadãos romenos elegíveis para votar se encontrava recenseado, contra 16% de britânicos e 17,6% de espanhóis. Contudo, e apesar de o número de recenseados ser geralmente baixo, as maiores variações positivas são efetivamente para os romenos com 22% de aumento quando considerado o período entre as últimas eleições autárquicas de 2013 e 2016.

O quadro 3 apresenta a síntese da evolução das taxas de recenseamento. Escolhemos uma linha de corte de valores superiores a trinta recenseados, porque os restantes valores são residuais. É notório que para o período considerado quase todas as nacionalidades evidenciam reduções na sua taxa de recenseamento. Em contraste com este padrão, surgem apenas a Roménia, Bulgária e o Brasil. Para as nacionalidades de que aqui nos ocupamos, é de salientar que espanhóis e britânicos registaram quedas significativas nas suas taxas de recenseamento desde 2013, isto apesar de um esforço notório de divulgação das

condições e direitos que assistem estes cidadãos por parte das instituições portuguesas. Quanto ao direito passivo, devemos observar que o exercício deste direito nas eleições locais por parte dos cidadãos estrangeiros tem sido residual. Considerando os 308 municípios existentes em Portugal, foram eleitos apenas 4 cidadãos de nacionalidade estrangeira em 2001 e dois em 2005 (Zobel e Barbosa, 2011: 70). Em 2001 passaram a integrar a assembleia municipal de Cascais um cidadão francês; em Lajes do Pico, nos Açores, um belga. Em 2005 foram eleitos uma holandesa e um alemão para as assembleias municipais de Odemira e de Aljezur, respetivamente. Para as autárquicas de 2013, mais cidadãos comunitários não nacionais integraram as listas partidárias, a merecer destaque um cidadão alemão candidato à presidência da câmara de Aljezur pela CDU. Não há registo da eleição de nenhum cidadão comunitário não nacional residente nestas últimas eleições autárquicas. No entanto, a inclusão de cidadãos britânicos em lugares não elegíveis de listas partidárias parece obedecer a estratégias de cooptação pela via da sua influência estratégica junto da sua "comunidade" e menos a uma socialização político-partidária (ibidem).

Perceções, configurações institucionais e estratégias participativas.

Divergências e ambiguidades: desinteresse ou alienação institucional?

Um primeiro aspeto a assinalar quanto à forma como a participação política é percebida pelos diversos atores trata-se de uma divisão fundamental que surge com grande clareza nas entrevistas realizadas. Por um lado, os partidos políticos através dos seus representantes identificam deficiências a nível da participação cidadã dos membros destes três grupos, quer justifiquem estas pela falta de interesse quer pela relativa distância entre os cidadãos comunitários e as instituições nacionais. Em contrapartida, as associações e aqueles que se assumem como representantes das comunidades denunciam um relativo desinteresse por parte das instituições nacionais em criar as condições necessárias para o pleno exercício da sua cidadania política. Questões como falta de informação, divulgação inexistente ou mal dirigida, alheamento por parte das forças partidárias, barreiras linguísticas e burocráticas, são alguns dos fatores descritos como dificultando a participação política.

Importa ainda salientar que na sua generalidade os porta-vozes dos partidos políticos para a área da imigração consideram que os comunitários não nacionais não constituem um problema, e ainda menos urgente. Na medida em que são estes os mais beneficiados em termos legais, os partidos enunciam uma retórica do privilégio que assistiria aos cidadãos dos países comunitários em confronto com os estatutariamente imigrantes. Com efeito, a sua situação é sistematicamente comparada com os cidadãos de países terceiros que caberiam, segundo esta lógica, na definição estrita de imigrantes, dada a natureza da sua inserção socioprofissional e legal.

"[...] eu creio que há preocupações que devemos ter relativamente à possibilidade de inserção na vida política portuguesa... De comunidades não nacionais com dificuldades particulares de integração. Não é o caso dos cidadãos comunitários, não é? E portanto (...) a participação ou não na vida política portuguesa, depende mais da sua vontade do que propriamente de um défice formal de direitos" (deputado, PCP, ent.2).

Note-se que esta retórica é comum tanto aos partidos do espectro político de esquerda como de direita. Este facto reflete quanto a nós a construção histórica de uma imagem sociocultural que serve de matriz para as questões da imigração e de integração de imigrantes em Portugal, e isso possui implicações diretas na institucionalização das estruturas de oportunidade. Desde logo, o quadro institucional revela deficiências quando se trata de considerar os cidadãos dos países comunitários que não integram esta definição legal e sociocultural de imigrantes. Não estando representados nos conselhos consultivos, e sobretudo no conselho consultivo adstrito ao Alto-comissariado para as Migrações, os canais da sua representação passam em larga medida por organizações intracomunitárias. Este desajustamento, se não tem impacto em populações que apresentam um nível socioeconómico mais elevado, afeta diretamente os cidadãos romenos. A diferenciação dos perfis socioprofissionais entre os três grupos possui um peso não negligenciável nas estratégias de inserção social e tem reflexos nas estruturas de oportunidade acessíveis aos mesmos. Temos assim que a comunidade romena a residir em Portugal procura organizar a sua inserção sociopolítica através das estruturas de oportunidade mais comuns a uma imigração de tipo laboral, ou seja, recorrendo a uma estrutura associativa de base comunal que reivindica um espaço cultural próprio, atuando simultaneamente na linha de um assistencialismo social geralmente apoiado com financiamentos públicos. No caso das populações britânica e espanhola, como a sua inserção socioprofissional apresenta um perfil qualitativamente distinto, os atores identificados assim como as suas estratégias e posicionamentos pertencem sobretudo ao mundo empresarial (no caso espanhol em particular) ou a situações em que a inserção laboral não possui o mesmo peso, como a de pensionista (o caso particular dos cidadãos britânicos).

Neste quadro, a população romena residente em Portugal encontra-se numa situação ambígua fruto da combinação entre uma situação social típica dos migrantes laborais e um estatuto legal que os retira formalmente da correspondência com essa representação social. Ou seja, se por um lado as reivindicações dos cidadãos romenos quadram com a denúncia de assimetrias sociais, a saber, acesso ao emprego, à habitação e melhores condições de vida, o seu estatuto oficial retira-os da possibilidade de representação nas estruturas de oportunidade onde estas podem ser enunciadas. A implicação é uma dupla alienação da vida política e das instituições nacionais. À indiferença política e cívica assumida pelos representantes da comunidade romena como explicação para a baixa participação política dos seus concidadãos acrescenta-se a ambiguidade institucional das associações e organizações romenas. Esta ambiguidade deriva do facto de o estatuto de cidadão comunitário dificultar (embora não impeça) a incorporação institucional em estruturas que estão desenhadas para acolherem migrantes de países terceiros, designadamente os Conselhos Consultivos. Por outro lado, esta configuração alicerça-se na "ficção" de uma comunidade de Leste homogénea que parece servir a economia dos recursos tanto centrais como camarários. A amálgama das origens numa entidade abstrata designada por comunidades de Leste provoca um fenómeno de desidentificação cultural, *"Humm... Há, há é uma grande abertura à ****¹⁴, que é de uma associação russa, não é? Que eles dizer ****, países de Leste. Mas eu não posso representar a cultura da Rússia. Ou da Ucrânia. Eu represento a cultura de onde é que eu nasci. Eu represento a cultura da minha terra".* [representante associativa, Roménia, ent. 23]

Quadro 3 - Participação eleitoral de estrangeiros, entre 2011 e 2016

Países	Registados 31-12-2011	Stock em 31-12-2011	Taxa de recenseamento 2011	Registados 5-11-2013	Stock a 31-12-2013	Taxa de recenseamento 2013	Registados 31-12-2016	Stock a 31-12-2016	Taxa de recenseamento 2016	Varição taxa de recenseamento 2013-2016
Cabo Verde	11.067	43.920	25%	10.259	42.401	24%	9.233	36.578	25,2%	4%
Argentina	60	487	12%	60	462	13%	57	438	13,0%	0%
Brasil	4.308	111.445	4%	4.645	92.120	5%	4.489	81.251	5,5%	10%
Venezuela	141	1.999	7%	132	1.898	7%	121	2.356	5,1%	-26%
Alemanha	2.109	9.054	23%	2.230	8.581	26%	2.288	10.030	22,8%	-12%
Áustria	93	522	18%	99	537	18%	100	757	13,2%	-28%
Bélgica	499	1.752	28%	530	1.881	28%	561	2.853	19,7%	-30%
Bulgária	151	8.606	2%	217	7.553	3%	282	7.019	4,0%	40%
Dinamarca	89	487	18%	96	515	19%	97	658	14,7%	-21%
Espanha	1.905	9.310	20%	1.938	9.541	20%	1.963	11.133	17,6%	-13%
Finlândia	65	395	16%	70	397	18%	71	998	7,1%	-60%
França	1.186	5.293	22%	1.218	5.268	23%	1.342	11.293	11,9%	-49%
Holanda	1.136	4.862	23%	1.224	4.994	25%	1.267	6.840	18,5%	-24%
Irlanda	102	862	12%	116	805	14%	122	1.031	11,8%	-18%
Itália	585	5.338	11%	650	5.121	13%	689	8.523	8,1%	-36%
Luxemburgo	33	130	25%	35	122	29%	37	166	22,3%	-22%
Noruega	42	432	10%	45	455	10%	49	573	8,6%	-14%
Reino Unido	2.756	17.675	16%	3.026	16.471	18%	3.087	19.391	15,9%	-13%
Roménia	400	39.312	1%	753	34.204	2%	820	30.429	2,7%	22%
Suécia	116	918	13%	127	1.189	11%	142	2.633	5,4%	-50%
Total recenseados	26.957	262.799		27.601	234.515		26.817	234.950		

Fonte: DGAJ- Direção Geral da Administração Interna - Administração Eleitoral e INE; SEF - Relatório de Imigração, Fronteiras e asilo 2012, 2014, 2017; Cálculos do autor com base nos totais da população residente e não apenas a população de maiores de 18, recenseáveis. Por economia de espaço apenas as maiores populações de recenseados são apresentadas¹³.

Para os porta-vozes da comunidade romena esta afigura-se ser uma lacuna fundamental que conduz à falta de implicação das suas organizações numa estrutura de oportunidades mais ampla. Em contrapartida, não podemos negligenciar que colocando a questão em termos de densidade organizacional a diferenciação entre os três grupos ainda se torna mais relevante¹⁵. Para a comunidade britânica teríamos uma densidade de 0,0013, para a espanhola, de 0,0009 e finalmente para a romena apenas 0,0001. Embora seja um indicador impreciso, na medida em que necessitaria sempre de ser complementado com outros indicadores tais como a densidade das ligações entre organizações e afins, mostra bem a disparidade que existe entre a atividade cívica – observada em termos das organizações e do seu funcionamento – e a dimensão da população. Sendo a quarta nacionalidade estrangeira mais representada, apenas tem 4 associações registadas oficialmente cujas mais ativas são em Lisboa, Setúbal e no Algarve – a Mundo Feliz, sediada em Lisboa; a Doina, sediada no Algarve; a Mica Romanie e a Fratria sediadas em Setúbal.

A fraca densidade organizacional assim como o desinteresse da parte das instituições nacionais percecionado pelas lideranças em relação aos seus concidadãos, é passível de contribuir para a disparidade tão acentuada da participação política em comparação com os outros dois grupos, quando aferida em termos de registos nos cadernos eleitorais. Mesmo imprecisa, a comparação reveste-se de interesse na medida em que permite situar algumas reflexões sobre a robustez da comunidade cívica e a sua importância para a participação eleitoral. Por conseguinte, à alienação percecionada pelos partidos políticos corresponde de facto uma alienação de certos grupos (os romenos no caso vertente) justificada não somente por um putativo desinteresse, mas sobretudo pela exclusão dos seus porta-vozes dos canais apropriados para a construção de procuras políticas. O reflexo desta configuração é não terem estes qualquer peso nas agendas político-partidárias de nível nacional, contrariamente às questões ligadas à imigração de países terceiros, e isto apesar do peso populacional que representam na imigração em Portugal.

Estratégias locais e projetos migratórios

É consensual que a outorga do direito de voto a estes cidadãos é intrinsecamente positiva quer seja a nível da capacidade eleitoral passiva quer ativa. Quanto à escala das eleições, ou seja, escrutínios para as instituições europeias ou para as autoridades locais, os posicionamentos são divergentes entre os atores estatais e os comunitários. Em relação aos três grupos analisados surge como assumida a perceção da distância e da incomunicabilidade do espaço político institucional europeu, contrariamente à saliência que o projeto europeu tem no discurso dos atores públicos nacionais, tais como partidos políticos e sindicatos. Há portanto uma clivagem entre perceções do que devem ser os espaços da prática política a privilegiar.

Não obstante, o espaço local, em contraste com o nacional ou o supranacional é considerado o espaço de exercício privilegiado da cidadania. Os nossos entrevistados enfatizam – seja qual for o grupo – a preponderância do local sobre o nacional ou o supranacional¹⁶. O voto é assim equacionado segundo duas vertentes não totalmente exclusivas. Por um lado, papel do voto enquanto elo social entre o cidadão e o espaço local é interpretado de forma instrumental, tal como afirmações que enfatizam a implicação entre impostos e a

"voz" ao nível local. Por outro lado, o elo é estabelecido de maneira mais experiencial, ou seja, sendo os "problemas" de nível local, a determinação do espaço político da sua resolução – através de reivindicações ou da gestão do capital social – deve necessariamente ser local. Esta lógica é enunciada pela maioria dos entrevistados sem grandes distinções entre os três grupos. Neste contexto, poderíamos dizer que as associações e organizações sentem que a contribuição dos membros das comunidades por elas representadas deveria ser mais reconhecida e que esse espaço de reconhecimento seria preferencialmente o governo local. Mas este não se faz através da diluição completa na sociedade de acolhimento; antes passa pelo reforço das próprias organizações comunitárias, o aumento do seu número e a densificação das suas ligações quer internas (intracomunitárias) quer externas (com a sociedade de acolhimento).

Em termos analíticos, embora tendo em conta a insuficiência da amostra e a consequente cautela que devemos manter ao traçar generalizações, estamos perante uma tentativa de combinação entre *bonding social capital* e *bridging social capital*¹⁷. Embora mais presente nas associações romenas, para as quais a necessidade de ter voz nos assuntos locais, em face do seu lugar estrutural na sociedade portuguesa, se torna mais premente, esta estratégia é também prosseguida pelas organizações espanholas e britânicas. As afirmações seguintes ilustram estes dois aspetos:

"Porque fazemos parte daqui desta terra. [...] E... E também devemos de ajudar a melhorar. [...] Temos que generalizar, porque já que estamos aqui, temos que contribuir, também, não? E... E se a gente, se a nossa comunidade não está nas listas [partidárias], é como se não existíssemos e não é verdade". [representante associativa, Roménia, ent. 26]

"Nós tentamos, quando há eleições, tentamos sempre... [...] Esses, de facto, são os almoços que estamos a fazer com os candidatos à câmara do Porto, agora e depois, em Setembro... E nós convidamos uma comunidade praticamente de 1500 pessoas". [representante associativo, Espanha, ent. 18]

Uma segunda evidência da centralidade do local no espaço de ação política destas populações, é o facto de nenhuma das organizações contactadas promover campanhas de voto para o Parlamento Europeu (PE). Os esforços são exclusivamente concentrados no envolvimento dos seus representados nas eleições autárquicas. Por um lado esta concentração responde a uma aposta explícita por parte de certas campanhas partidárias na arregimentação de cidadãos imigrantes (sem que estes sejam especificamente comunitários); por outro, porque os problemas locais são passíveis de gerar uma maior mobilização junto dos cidadãos destes três grupos. Assim, quando estas alianças se verificam, ou quando membros de destaque das referidas comunidades são arrolados às campanhas eleitorais, sucede a realização de iniciativas com o intuito de promover a inscrição e posterior participação eleitoral. Onde tal se observou, registaram-se desenvolvimentos em termos de dinâmicas de divulgação de informação e da capacitação destes cidadãos desencadeadas por europeus comunitários não nacionais. É o caso das estratégias de captação levadas a cabo pelo PSD junto de imigrantes britânicos como forma de os integrar nas listas partidárias para os órgãos autárquicos locais. O exemplo de uma cidadã britânica da freguesia de Almancil registada desde vários anos nas listas do PSD em situação não elegível configura justamente um dos resultados dessa estratégia.

Um outro aspeto prende-se em larga medida com a ineficácia de medidas, embora ainda tímidas, tomadas a nível central, em contraste com uma notória preferência por lógicas de proximidade e contacto direto. A dificuldade em mobilizar os cidadãos para vertentes mais técnicas e os desajustamentos intrínsecos entre as agendas individuais destes e a promoção de *workshops* em torno do tema (ritmos laborais quotidianos dificilmente se coadunam com este tipo de iniciativas) requerem, para estes atores, outro tipo de abordagem. Uma das mais citadas é justamente uma aproximação direta e mesmo individualizada. O excerto seguinte exemplifica a perceção dessa necessidade.

“Eu acho que é muito importante as autoridades locais ter uma boa ligação com as associações. E grupos comunitários. Para ter melhor conversa, e mais divulgação da evolução, do que está a passar. E o contacto pessoal. Claro que isso leva tempo e o que nós estamos a fazer nesta campanha é trabalhar primeiro em mailings”. [cidada britânica pertencente a uma lista partidária do PSD, ent. 12]

Por conseguinte, tudo indica que é ao nível do estabelecimento de redes sociais e de contactos privilegiados que se teria que procurar suprir as lacunas participativas. Muito embora as campanhas nacionais sejam, em geral, uma medida considerada positiva, é consensual que um contacto direto com as populações seria de maior eficácia. Neste contexto, a divulgação objetiva do número de recenseados parece possuir um impacto não despidendo. Esta funciona como o apelo dos factos há muito identificado por Merton (1968 [1949]: 580) nos seus estudos de opinião pública. Confrontar os atores com a “magreza” dos números possui um valor de orientação que pode servir de modelo onde enquadrar o problema e serve de base de mobilização aos próprios porta-vozes cujo desconhecimento impedia também uma perceção mais apurada do fenómeno.

Um outro aspeto a ser considerado é a natureza dos próprios projetos migratórios. No caso da comunidade romena, são os candidatos da Roménia que agem junto das associações nacionais no sentido da captação de eleitorado e estas respondem ativando as suas redes. A citação seguinte coloca em evidência a natureza da ligação que é estabelecida entre as diásporas e os atores associativos em Portugal, procurando as primeiras manter estrategicamente os elos com o país de origem:

“Nos candidatos romenos, sim. Porque foram eles, foram eles que vieram ter conosco. Não conheço nenhum candidato português que, que tivesse interesse em vir ter conosco e informar-nos. [...] E tivemos sorte de ter um deputado da diáspora”. [representante associativa, Roménia, ent. 26].

Tais estratégias coadunam-se mais com uma migração de retorno típica que mantém no horizonte dos seus projetos de vida a possibilidade sempre em aberto de regressar ao país de origem. Desde logo, muitos conservam as famílias nas regiões onde partiram, o que torna particularmente crucial a manutenção de um elo político, tal como aquele que é fortalecido pelas periódicas visitas dos deputados romenos à comunidade em Portugal.

“Pensam voltar... É difícil agora. Agora aqui é difícil. Também estamos interessados, mas estamos interessados dos nossos direitos também em Roménia, porque nós temos família. Deixamos famílias lá”. [representante associativa, Roménia, ent.25].

Também para os espanhóis a temporalidade da permanência justifica a escassez de investimentos na vida cívica e política da sociedade de acolhimento. É assim que os profissionais espanhóis a residirem temporariamente em Portugal parecem revelar pouco envolvimento, condição que tende progressivamente a mudar com o prolongamento do tempo de permanência, como ilustra a apreciação de um dos diretores de uma das mais importantes associações espanholas sedeadas em Portugal:

"Porque desde o tempo que eu venho cá, eu sempre vi muitas pessoas que vinham cá, vinham só de trabalho [...] Não estavam cá realmente, vinham só cá trabalhar, fim de semana voltavam, não é? [...] pode haver algumas pessoas que sim, que agora estejam já... Que tenham cartão do cidadão, pronto, façam uso do voto, não é? Nas autárquicas". [representante associativo, Espanha, ent. 18].

A permanência ou a possibilidade de remigração no contexto nacional, segundo os testemunhos recolhidos, em muito faz depender o envolvimento dos cidadãos na vida política nacional, e conseqüentemente o grau de motivação para nela expressarem as suas vontades e opiniões. Populações com um historial migratório recente, como é o caso dos romenos, ou com oscilações nos padrões de permanência, como é o caso dos espanhóis, são consideradas como mais distanciadas da vida política nacional, tanto por atores estatais ou das organizações sindicais, como pelas associações e organizações representativas destas comunidades. Por conseguinte, podemos sugerir que a temporalidade da permanência justifica a escassez de investimentos na vida cívica e política da sociedade de acolhimento.

Conclusão

Em Portugal os direitos políticos passivos e ativos dos estrangeiros residentes não são homogêneos, destacando-se neste universo os brasileiros e cabo-verdianos (Oliveira e Carvalhais, 2016) como os nacionais de países terceiros com mais direitos políticos. Os europeus comunitários residentes em Portugal possuem o direito de eleger e ser eleito nas eleições europeias e autárquicas nas mesmas condições que os nacionais.

A evolução do recenseamento eleitoral em Portugal de europeus comunitários não nacionais evidencia, contudo, taxas de recenseamento relativamente reduzidas. Para além disso, dos grupos de cidadãos comunitários não nacionais cujos valores apurámos, com exceção da Bulgária e da Roménia, todos apresentam variações negativas da proporção de registos eleitorais. Neste artigo destaca-se desse universo de recenseados europeus o caso dos ingleses, espanhóis e romenos por constituírem as nacionalidades de cidadãos da União Europeia não nacionais residentes em Portugal numericamente mais expressivas. Como vimos atrás, considerando o período entre 2011 e 2016, em qualquer uma destas três populações o número de registos não ultrapassa os 20%, sendo a sua tendência, paradoxalmente, para a diminuição. Os cidadãos romenos, sendo aqueles que menos inscrições apresentam, evidenciam contudo uma tendência sustentada para o seu aumento (no âmbito das eleições autárquicas de 2013, por exemplo, registou-se uma subida de 55%). Aos cidadãos britânicos cabe uma posição intermédia com uma percentagem de registos que não ultrapassa os 18% para o período considerado.

Como vimos sublinhando ao longo do texto é errôneo tomar a categoria de residentes comunitários não nacionais como homogênea. Em grande medida, a desatenção a que esta tem sido votada, quando comparada com outras comunidades imigrantes, decorre justamente desse "pré-conceito". É expectável que as clivagens que fazem ressaltar a heterogeneidade desta população sejam ainda mais vincadas quando levadas em linha de conta outros campos e práticas sociais. Mas mesmo ao nível das práticas políticas, principalmente eleitorais, essa heterogeneidade é passível de ser observada.

As modalidades de inserção estrutural possuem implicações diretas nas posicionalidades dos membros destas comunidades, na sua organização e repertórios cívico-políticos refletindo estratégias diferenciadas tanto individuais como de interpretação das possibilidades institucionais. Disso mesmo é exemplo a ambiguidade latente na situação social da comunidade romena, com a sua exclusão implícita e explícita dos principais canais de influência política. Os baixos níveis de participação, aquilatados com as limitações que foram sendo mencionadas, não excluem a falta de identificação com a esfera política nacional da parte destas três nacionalidades de residentes comunitários não nacionais, em certa medida decorrente da natureza dos seus projetos migratórios. Todavia, outros fatores como bloqueios comunicativos, falta de envolvimento nas agendas políticas nacionais – reforçada pela desatenção a que são votados pelos principais partidos – e uma tessitura institucional cívica pouco robusta possuem, isolada ou articuladamente, o seu impacto sobre a participação eleitoral.

Em corolário, observou-se uma certa discordância na atribuição de razões quando se trata de atores nacionais e comunitários. As autoridades nacionais (partidos políticos, sindicatos e outros agentes do Estado) identificam deficiências a nível da participação cidadã dos membros destes três grupos, quer justifiquem estas pela falta de interesse quer pela relativa distância entre os cidadãos comunitários e as instituições nacionais. Em contrapartida, as organizações dos três grupos analisados e os seus representantes afirmam um relativo desinteresse por parte das instituições nacionais em criar as condições necessárias para o pleno exercício da sua cidadania política. Questões como falta de informação, divulgação inexistente ou mal dirigida e desinteresse da parte das forças políticas, sobretudo os partidos, são alguns dos fatores descritos como dificultando a participação política.

Por outro lado, não surpreende que o local surja como o espaço privilegiado por qualquer destes grupos onde afirmar as suas estratégias. Com efeito, não havendo uma estrutura de oportunidades a nível nacional que represente os grupos migrantes na sua condição identitária, ou seja enquanto grupos nacionais, o espaço da ação política para os cidadãos comunitários não nacionais fica delimitado pelas experiências locais e pela sua tradução nas agendas políticas e sociais das instituições locais. Melhor dizendo, como o espaço de representação é o espaço do estatuto de imigrante todos aqueles que não recaiam na problemática "imigrante" não se encontram representados fora das suas próprias redes. Não significa que estejam votados a um isolamento social infligido pelo exterior. Torna-se evidente, no entanto, que não é a pertença coletiva que é representada, mas sim o estatuto de imigrante. Contudo, não podemos negligenciar que no domínio das autoatribuições, os porta-vozes e outros membros das comunidades de espanhóis e britânicos não salientam nos seus discursos a condição de imigrante, preferindo o rótulo de ex-pat, associando-se a categoria a uma determinada posição social. Não iremos desenvolver aqui

as causas e consequências do desajustamento entre a matriz institucional e a realidade dos coletivos de origem estrangeira existentes em território nacional; importa contudo assinalar que este desajustamento, se não tem impacto em populações que apresentam um nível socioeconómico mais elevado, tais como os cidadãos espanhóis ou britânicos a residirem em Portugal, o mesmo não pode ser dito relativamente aos cidadãos romenos. Como salientado atrás, a diferenciação dos perfis socioprofissionais entre os três grupos possui um peso não negligenciável nas estratégias de inserção social e tem reflexos nas estruturas de oportunidade acessíveis aos mesmos.

Finalmente, deve-se salientar que falta ainda percorrer um longo caminho no sentido do aprofundamento do conhecimento das estratégias políticas dos grupos aqui estudados. Abordámos apenas uma faceta, a que se prende à prática e perceção política e dentro desta analisámos as práticas eleitorais e cívicas, com as limitações inerentes a uma estratégia qualitativa.

Notas

¹ Direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, JO L 158 de 30.4.2004

² Estimativas da Comissão Europeia, DG Employment estimates baseadas no Eurostat migration statistics e na EU Labour Force Survey (LFS), in COM(2013) 837 final, "Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference".

³ Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at the local level, DG Justice, European Commission, January 2014.

⁴ EU Citizenship report 2013. EU citizens: your rights, your future, 2013, p.20.

⁵ Os dados que constituem a base da análise qualitativa provém do trabalho realizado pelo autor no projeto Operation Vote, que decorreu durante 2013, no qual participou enquanto head researcher e cujo enfoque foi a dois tempos de investigação e operativo. O primeiro, abrangeu recolha primária de elementos junto das três comunidades aqui estudadas. O segundo, teve uma componente de investigação-ação que passou pela realização de campanhas junto destas populações. As campanhas foram vocacionadas para o incitamento à participação eleitoral nas eleições locais.

⁶ Quadros de pessoal, 2014 [GEP/MTSSS] referido em Oliveira, C.R. e Gomes, N. (2016), Indicadores de Integração de Imigrantes: Relatório Estatístico Anual 2016, Lisboa: ACM.

⁷ Quadros de pessoal de 2016, [Distribuição percentual das pessoas ao serviço, estrangeiros, por nacionalidade segundo a situação na profissão,] GEP/ MTSSS, 2017.

⁸ Desenvolvido em detalhe na Diretiva 93/109/EC de 6 de dezembro e na Diretiva 94/80/EC de 19 dezembro de 1994.

⁹ Atualmente, dos cidadãos dos PALOP, apenas podem inscrever-se no recenseamento os cidadãos de Cabo Verde (com direito de voto limitado às eleições autárquicas).

¹⁰ Com efeito, os cidadãos brasileiros residentes em Portugal, titulares do estatuto de igualdade de direitos políticos, previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, com residência em Portugal por um período superior a três anos e que tenham obtido o estatuto de direitos políticos, têm o direito ao voto nas eleições para a Assembleia da República, Assembleias Legislativas Regionais e Autarquias Locais; ou seja, passam a ter direito a eleger e ser eleito em todas as eleições, exceto nos casos previstos pelo artigo 16, nº2, Diário da República nº 130 Série I-A.

¹¹ Diário da República em 9 de maio de 2000.

¹² Todos os valores são calculados tendo por denominador um proxy da população com idade para votar, correspondente esta à população adulta com idade superior a vinte anos. Ver Oliveira, C.R. (2017).

¹³ SEF, Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo, 2012, 2014, 2017.

¹⁴ O nome da associação foi omitido por respeito ao anonimato.

¹⁵ Este indicador é calculado pelo rácio entre o número de organizações de uma dada comunidade e a sua população total. Excluímos deste cálculo as organizações estatais, tais como consulados ou embaixadas. Também não integramos as igrejas na medida em que não são associações nem funcionam no regime de angariação de associados. Os valores são calculados com base na listagem a que fazemos referência na secção sobre metodologia.

¹⁶ Algo que tem vindo a ser gradualmente assumido teórica e praticamente no que diz respeito aos fenómenos migratórios. Ver por exemplo OECD (2006). Por outro lado, a investigação tem concluído no sentido de uma europeização do voto dos comunitários [Recchi e Raffini, 2012; Muxel, 2009] que não parece ter eco junto dos líderes associativos.

¹⁷ Na literatura sobre redes e capital social reconhece-se uma distinção entre bonding social capital e bridging social capital. O primeiro é gerado através da pertença a organizações de carácter étnico; o segundo atém-se à pertença e estabelecimento de relações com as organizações do mainstream. Os estudos mostram que estes dois

tipos de capital social possuem implicações diversas na participação política dos imigrantes e minorias étnicas. As conclusões contrariam no entanto aquilo que poderia ser sugerido pelo senso comum. Com efeito, trabalhos levados a cabo por Jean Tillie e Boris Slijper mostram que a intensificação do bonding social capital surge positivamente correlacionada com a participação política. Ver por exemplo, Tillie, J. e Slijper, B. (2007) "Immigrant Political Integration and Ethnic Civic Communities in Amsterdam", in Benhabib, S. e Shapiro, I. (eds.), *Identities, Allegiances and Affiliations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 206-225. Para a literatura sobre capital social e participação política de grupos étnicos, ver especialmente, Fennema, M. e Tillie, J. (2001), "Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups", *Connections* 24/1, pp. 26-41; Putnam, R. D. (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.

Referências Bibliográficas

- Alaminos, A. *et al.* (2012), "Building a Civil Society (or Not): EU Mover's Associative Behaviours", in Recchi, E. *et al.*, "All citizens now": *Intra-eu mobility and political participation of British, Germans, Poles and Romanians in Western and Southern Europe*, Brussels: European Commission, pp.34-41.
- Albuquerque, R., Ferreira, L. e Viegas, T. (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- Almond, G. A., e Verba, S. (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Bommes, M. e Geddes A. (2000), *Immigration and welfare: Challenging the borders of the welfare State*, London: Routledge.
- Braun, M. e Recchi, E. (2009), "Free-Moving Western Europeans: An Empirically Based Portrait", in Fassmann, H., Haller, M. e Lane, D. (eds), *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 85-101.
- Castles, S. e Miller, M.J. (1993) *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan.
- Carvalhais, I. (2004), "Political Integration of Lusophone non-national citizens in Portugal: perception of key political actors", *Journal of Portuguese Social Science*, 3, vol 2 (3), pp.133-148.
- Carvalhais, I. (2006), "Condição Pós-Nacional Da Cidadania Política: Pensar a Integração de Residentes Não-nacionais em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas* (50), pp. 109-130.
- Carvalhais, I. (2007), "Condição Pós-nacional da Cidadania Política", in Carvalhais, I., *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo*, São João do Estoril: Príncipeia, pp. 165-89.
- Carvalhais, I. (2010), "Citizenship Policy Making in Portugal", *EUDO Citizenship Observatory*, Florence: RSCAS/EUI. Acedido em <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=EUDOcomp-Portugal.pdf>.
- Carvalhais, I. e Oliveira, C. R. (2015), *Diversidade étnica e cultural na Democracia portuguesa: não-nacionais e cidadãos nacionais de origem migrante na política local e na vida dos partidos políticos*, volume 56 da Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, Lisboa: ACM.
- Denters, B., Gabriel, O. e Torcal, M. (2007), "Political Confidence in Representative Democracies: Socio-Cultural vs. Political Explanations", in Van Deth, J. W., Montero, J. R. e Westholm, A. (eds.) *Citizenship and Involvement in European Democracies – A Comparative Analysis*, London & New York, Routledge, pp. 66- 87.
- Fennema, M. e Tillie, J. (2001), "Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups", *Connections* 24/1, pp. 26-41.

- Freire et al. (2013), *Participação eleitoral dos Imigrantes e Emigrantes de Portugal*, Lisboa: OIM.
- Guiraudon, V. (1999) "Citizenship Rights for Non-Citizens: France, Germany and the Netherlands", in C. Joppke (ed.) *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press, pp. 272-318.
- Hooghe, M. (2005), "Ethnic Organizations and Social Movement Theory: The Political Opportunity Structure for Ethnic Mobilization in Flanders", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5): 833-64.
- Ireland, P.R. (1994), *The Policy Challenge of Ethnic Diversity: Immigrant Politics in France and Switzerland*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jacobson, D. (1996) *Rights Across Borders*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press
- Koopmans, R. e Statham P. (eds.) (2000), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans et al. (2005), *Contested Citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maas, W. (2007), *Creating European Citizens*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.
- Marques, J. C. e Góis, P. (2008), "Imigrantes altamente qualificados em Portugal: uma tipologia", in Peixoto, J. (org.), *Revista Migrações-Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho*, abril 2008, n.º 2, Lisboa: ACIDI, pp. 73-94.
- Martiniello, M. (2005), "Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their off spring in Europe", *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations*, School of International Migration and Ethnic Relations, Malmö University, Malmö.
- Merton, R. K. (1968 [1949]), *Social Theory and Social Structure*, New York: The Free Press.
- Muxel, A. (2009), "EU movers and politics: Towards a fully-fledged citizenship", in Recchi, E. e Favell, A., *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 156-178.
- OECD (2006), *From Immigration to Integration: Local Solutions to a Global Challenge*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Programme, November 2006.
- Oliveira, C. R. (2017), "Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros", *Boletim Estatístico OM # 2, Coleção Imigração em Números* do Observatório das Migrações, disponível em <http://www.om.acm.gov.pt/publicacoes-om/colecao-imigracao-em-numeros/boletins-estatisticos>.
- Oliveira, C. R. e Carvalhais, I. (2016), "Immigrants' political claims in Portugal: confronting the political opportunity structure with perceptions and discourses", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 40, Issue 5, pp. 787-808.
- Oliveira, C. R. (coord.), Carvalhais, I. e Cancela, J. (2014), *Political parties openness to immigrants in Portugal: Between the opportunity structures and the individual perceptions*, Divpol, Lisboa: ACIDI.
- Peixoto, J. (2004), "Highly Skilled Migration in Portugal - An Overview", in *SOCIUS Working Papers* N°3/2004, Lisbon: SOCIUS, ISEG/UTL.
- Peixoto, J. (coord.) et al. (2011), *Imigrantes e Segurança Social*, estudo 49 do Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.
- Portes, A. (1999), *Migrações internacionais, Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Oeiras: Celta Editora.

- Portes, A. e Rumbaut, R. (2006), *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley: University of California Press.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Recchi, E. e Favell, A. (eds) (2009), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, London: Edward Elgar Publishing.
- Recchi, E. e Raffini, L. (2012), *Political Interest and its Roots*, in Recchi, E. (ed.), "All citizens now": *Intra-eu mobility and political participation of British, Germans, Poles and Romanians in Western and Southern Europe*, Brussels: European Commission, pp. 16-25.
- Risse-Kappen, T. (2010), *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca: Cornell University Press.
- Rosa, V., Seabra, H. e Santos, T. (2004), *Contributos dos Imigrantes na Demografia Portuguesa: o papel das populações de nacionalidade estrangeira*, Coleção de Estudos do Observatório da Imigração, vol. 4, Lisboa: ACIME.
- Ruivo, F. et al. (2013), "Acesso Formal aos Espaços Políticos no Contexto Local: Eleitos e Eleitores nos Municípios e Freguesias Portuguesas", Coimbra: Almedina.
- Rumbaut, R. G., (1999), "Assimilation and Its Discontents: Ironies and Paradoxes". in C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind, (eds), *The Handbook of International Migration. The American Experience*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 172-195.
- Sardinha, J. (2010), "Estratégias identitárias e esquemas de integração: os posicionamentos das associações angolanas, brasileiras e da Europa de Leste em Portugal", *Revista Migrações*, Lisboa: ACIDI.
- Schrover, M. e Vermeulen, F. (2005), "Immigrant Organisations", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31, no. 5, 823-832.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Strudel, S. (2009), "L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté?: le vote des non-nationaux", *Revue internationale de politique comparée*, Élections Européennes, 16, 4, pp. 559-568.
- Strudel, S. e Michalska, K. K. (2012), *European Citizenship in Action: EU Movers as Voters*, in "All citizens now": *Intra-eu mobility and political participation of British, Germans, Poles and Romanians in Western and Southern Europe*, Brussels: European Commission, pp. 26-33.
- Teixeira, A. e Albuquerque, T. (2005), "Active Civic Participation of Immigrants in Portugal", *Country Report, Politics Project*, University of Oldenburg.
- Thomassen, J. e Van Deth, J. (1998), "Political Involvement and Democratic Attitudes", in Barnes, S.H. e Simon, J. (eds.), *The Postcommunist Citizen*, Budapest, Erasmus Foundation and IPS of HAS, pp. 139-64.
- Tillie, J. e Slijper, B. (2007), "Immigrant Political Integration and Ethnic Civic Communities in Amsterdam", in Benhabib, S. e Shapiro, I. (eds.), *Identities, Allegiances and Affiliations*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 206-225.
- Verba, S. e Nie, N. (1972), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row.
- Zobel, C. e Barbosa, C.E. (2011), "O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas", *Revista Migrações*, Abril 2011, n.º 8, Lisboa: ACIDI, pp.57-76.