

IMIGRANTES, MINORIAS ÉTNICAS E AUTARQUIAS

Intervenções e Omissões – Práticas Políticas no Município da Amadora

Ana Paula Cordeiro

Tese de Doutoramento em Sociologia

UNIVERSIDADE ABERTA

Lisboa

2004

UNIVERSIDADE ABERTA

IMIGRANTES, MINORIAS ÉTNICAS E AUTARQUIAS

Intervenções e Omissões – Práticas Políticas no Município da Amadora

Ana Paula Cordeiro

Tese de Doutoramento em Sociologia

orientada por:

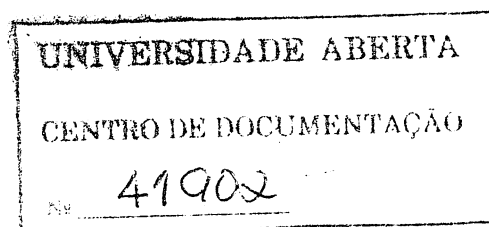
Professora Doutora Isabel Guerra

e

Professora Doutora Maria Beatriz Rocha-Trindade

Lisboa

2004



Incluído no arquivo

ÍNDICE

Índice de quadros.....	6
Índice de figuras.....	6
Índice de gráficos.....	6
Siglas	8
Agradecimentos.....	10

I PARTE – INTRODUÇÃO

1. Nota Prévia.....	13
2. Plano capitular da tese.....	17
3. Definição da problemática.....	19
4. Delimitação do objecto de estudo.....	25
5. Modelo de análise.....	27
6. Finalidade e objectivos.....	28
7. Considerações de natureza conceptual.....	29

II PARTE – ENQUADRAMENTO TEÓRICO – ECONOMIA E POLÍTICA EM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

1. A era “in” – a mudança da mudança.....	36
2. Globalização, Tecnologia e Economia.....	38
2.1. O ciberespaço da finança.....	40
2.2. A ditadura do mercado mundial.....	41
2.3. O mercado de trabalho sob fogo cruzado.....	43
3. “O rei vai nu” – O equívoco político da globalização.....	47
3.1. O Estado suicida.....	47
3.2. Estado: poder virtual <i>versus</i> poder real.....	49
3.2.1. A desnacionalização do Estado.....	49
3.2.2. A internacionalização do Estado e a dinâmica “ <i>top-down</i> ”.....	53
3.2.3. A “comunitarização” do Estado e a dinâmica “ <i>bottom-up</i> ”.....	59
3.3. Nostalgia de Vestefália – a crise identitária do Estado-nação.....	60

III PARTE – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

1. A Abordagem qualitativa como opção de fundo.....	66
2. Fontes de informação, técnicas e instrumentos de recolha de dados.....	68
2.1. Entrevistas exploratórias.....	69
2.2. Entrevistas guiadas.....	70
2.2.1. Universo e critérios de selecção dos entrevistados.....	71
2.2.2. Aplicação do guião de entrevista.....	81
3. Tratamento, análise e interpretação dos dados	83
3.1. O recurso à análise de conteúdo.....	83
3.1.1. Procedimentos operativos.....	83

IV PARTE – AMADORA, UM CONCELHO PARADIGMÁTICO DE MUDANÇAS SOCIAIS CÉLERES E PROFUNDAS

A. Amadora – Um Olhar Retrospectivo.....	87
1. Enquadramento geográfico e político-administrativo.....	87
2. Génese e evolução do núcleo urbano - contexto e particularidades.....	90
2.1. Porcalhota e arredores.....	90
2.2. A “cidade-jardim”.....	93
2.3. A “cidade-betão”.....	94
2.4. A cidade metropolitana.....	98
3. População.....	101
3.1. Evolução demográfica.....	101
3.2. Caracterização sócio-demográfica.....	108
3.2.1. Estrutura e comportamento demográficos.....	108
3.2.2. Proveniência geográfica da população - a importância das migrações.....	110
3.2.3. Qualificações académicas.....	115
4. Dinâmica urbana e condições de vida.....	117
B. Imigrantes e Minorias Étnicas na Amadora: As Percepções dos Actores..	121
1. Evolução e características do fenómeno imigratório.....	121
2. Factores de atracção.....	129
3. Inserção no espaço geográfico e habitacional.....	134
4. Inserção sócio-profissional.....	140
5. Cidadania.....	143
6. Problemas que a sociedade de acolhimento lhes associa.....	145

C. Necessidades e Problemas	149
D. A Autarquia Perante o Desafio da Imigração – Práticas Políticas na Óptica Desencontrada dos Actores.....	158
1. Habitação.....	158
1.1. Memórias de um passado recente.....	159
1.2. Perspectivas sobre a situação actual.....	164
1.2.1. PER – Programa Especial de Realojamento.....	164
1.2.1.1. Casa nova e então?.....	170
a) Críticas no plano conceptual.....	170
b) Criticas no plano Operacional.....	180
c) A gestão local do Programa.....	181
1.2.2. PER-Famílias.....	186
1.2.3. Habitação a custos controlados.....	188
1.2.4. Programa de Apoio ao Auto-Realojamento.....	189
1.2.5. Programa Retorno	191
2. Educação.....	196
3. Formação Profissional e Emprego.....	200
4. Saúde.....	209
5. Cidadania.....	212
6. Condições de realização das práticas políticas autárquicas.....	214
6.1. Fontes de financiamento.....	214
6.2. Actores e parcerias.....	216
6.3. Visibilidade das intervenções nos planos de actividades e orçamentos.....	221
6.4. Estruturas organizacionais de suporte – Os sinais exteriores de existência...	222
7. Objectivos das práticas políticas autárquicas	239
8. Política de Integração – Uma eventual existência.....	244
9. Dificuldades e obstáculos à implementação de uma política de integração.....	256
 V PARTE – REFLEXÕES FINAIS.....	 284
 BIBLIOGRAFIA.....	 288

ANEXOS

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas realizadas aos Políticos.....	75
Quadro 2 – Entrevistas realizadas aos Técnicos	77
Quadro 3 – Entrevistas realizadas aos Dirigentes Associativos/Institucionais.....	79
Quadro 4 – Estrangeiros recenseados no concelho da Amadora em 2003	143
Quadro 5 – Situação dos bairros de barracas em 2004.....	167
Quadro 6 – Processos de Realojamento.....	169
Quadro 7 – Respostas Autárquicas no âmbito dos programas habitacionais.....	195

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Universo dos informadores qualificados.....	72
Figura 2 – Área Metropolitana de Lisboa.....	87
Figura 3 – Freguesias do concelho da Amadora.....	89
Figura 4 – Factores de Atracção.....	129
Figura 5 – Variáveis explicativas da selecção dos locais de residência.....	138
Figura 6 – Postura do executivo autárquico relativamente ao crescimento dos bairros degradados e à fixação de migrantes.....	160
Figura 7 – PER – aspectos negativos ao nível conceptual.....	179
Figura 8 – PER – aspectos negativos ao nível operativo.....	180
Figura 9 – Avaliação do desempenho da CMA na aplicação do PER.....	185

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução demográfica do concelho da Amadora 1890-2001.....	101
Gráfico 2 – Alojamentos segundo o tipo de ocupação.....	104
Gráfico 3 – Evolução da população residente nas freguesias.....	105
Gráfico 4 – Pirâmides etárias relativas a 1981, 1991 e 2001	108
Gráfico 5 – População residente na Amadora, segundo os grandes grupos etários.....	109
Gráfico 6 – População estrangeira residente na Amadora.....	112
Gráfico 7 – População estrangeira residente na Amadora, segundo a nacionalidade.....	113
Gráfico 8 – População estrangeira residente na Amadora, segundo a naturalidade.....	114

Gráfico 9 – População residente na Amadora, segundo o nível de ensino atingido.....	115
Gráfico 10 – Edifícios e alojamentos por freguesia.....	117
Gráfico 11 – Edifícios segundo o tipo de utilização.....	118
Gráfico 12 – Percentagem de barracas no total dos alojamentos de cada freguesia.....	119
Gráfico 13 – Alojamentos familiares de residência habitual segundo a existência de infra-estruturas básicas.....	120

SIGLAS

ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

AERLIS – Associação Empresarial da Região de Lisboa

AML – Área Metropolitana de Lisboa

ATL – Actividades de Tempos Livres

AMLN – Área Metropolitana de Lisboa Norte

BE – Bloco de Esquerda

BM – Banco Mundial

CDU – Coligação Democrática Unitária

CCRLVT – Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo

CDH – Contratos de Desenvolvimento à Habitação

CMA – Câmara Municipal da Amadora

CMO – Câmara Municipal de Oeiras

CRIL – Cintura Regional Interna de Lisboa

DREL – Direcção Regional de Educação de Lisboa

FFH – Fundo de Fomento da Habitação

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAM – Gabinete de Apoio às Minorias

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social

JAЕ – Junta Autónoma de Estradas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento na Europa

OIG – Organização Intergovernamental

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial de Comércio
OMS – Organização Mundial de Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMA – Programa de Apoio ao Movimento Associativo
PER – Plano Especial de Realojamento
PDM – Plano Director Municipal
PP – Partido Popular
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social-Democrata
RLVT – Região de Lisboa e Vale do Tejo
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
UE – União Europeia
UOP – Unidade Operativa de Planeamento

AGRADECIMENTOS

Pela dimensão e complexidade do trabalho que lhe é inerente, a realização de um projecto de doutoramento implica necessariamente, a mobilização de um conjunto alargado de recursos. Entre eles assume particular importância aquele que é considerado actualmente o mais escasso de todos os recursos: o tempo. Por essa razão dirijo as minhas primeiras palavras de agradecimento à Universidade Aberta, instituição que me permitiu dedicar-me a tempo inteiro, de forma autónoma, a este trabalho. Mas sendo as instituições a face opaca de um grupo de pessoas, agradeço aos colegas que, directa e indirectamente, me concederam a possibilidade de encetar e prosseguir este processo de desenvolvimento profissional e pessoal.

Entre os recursos verdadeiramente imprescindíveis à concretização de um projecto desta natureza figuram igualmente as pessoas. No caso vertente são muitas aquelas a quem devo uma palavra de sincero reconhecimento. À Professora Isabel Guerra, na qualidade de orientadora desta tese, agradeço os ensinamentos ministrados com real mestria académica, e, sobretudo, a monitorização de um grande rigor metodológico no decorrer de toda a pesquisa empírica. À Professora Maria Beatriz Rocha-Trindade, como co-orientadora deste trabalho, agradeço o incentivo à materialização do projecto, as oportunidades de formação e de interacção no meio académico, e os saberes transmitidos ao longo de muitos anos de trabalho conjunto. A ambas as orientadoras agradeço o respeito integral pelas opções tomadas e a compreensão dos constrangimentos e dificuldades surgidas no âmbito da investigação.

Aos informadores que integram as categorias dos entrevistados devo palavras de especial apreço. De facto, constituindo os seus depoimentos a matéria-prima da pesquisa empírica que sustenta a tese, a sua colaboração foi determinante para a respectiva concretização. Pelo tempo que tiveram a amabilidade de me conceder, apesar de todos os condicionalismos de agenda e das condições adversas em que muitos trabalham, mas, principalmente, por me terem deixado espreitar os seus mundos, por terem partilhado comigo as suas verdades, e os seus sentimentos, muitas vezes contraditórios, de esperança e de frustração, de revolta e empenhamento, de descrédito e confiança, expresso a todos, não só como profissional mas também como pessoa, a mais sentida gratidão.

A todos aqueles que embora não tendo sido entrevistados me disponibilizaram inúmeras informações nos mais diversos serviços públicos centrais e locais, contribuindo assim para um maior enriquecimento deste trabalho, agradeço também a atenção dispensada. Aqueles que comigo colaboraram nos aspectos logísticos do trabalho, nomeadamente nas transcrições das entrevistas, nas correcções e nos aspectos gráficos, manifesto um agradecimento merecido.

Às colegas e amigas da Universidade Aberta e, em particular, do CEMRI, dirijo também um obrigado sincero pela cumplicidade e pelo apoio incondicional nas horas de maior desalento.

À minha família, agradeço, com especial carinho, o apoio de retaguarda e as condições materiais e afectivas sem as quais não teria sido possível desenvolver este trabalho. Às minhas queridas Anas estou particularmente grata por me aceitarem mesmo sem poderem, ainda, compreender-me.

PARTE I

INTRODUÇÃO

1. NOTA PRÉVIA

A imigração assume hoje uma importância inusitada na sociedade portuguesa. Se, porventura, em meados da década de 80, se poderia supor tratar-se de um fenómeno de expressão relativamente limitada no tempo e no espaço, dadas as ligações que estabelecia com o processo de descolonização e os percursos conturbados de independência da maioria das ex-colónias portuguesas, ele veio a adquirir uma dinâmica própria e inesperada, reflexo também do processo de globalização em curso.

Sendo certo que a sua dimensão em Portugal não atinge ainda, face à população residente, valores absolutos nem relativos semelhantes àqueles que dizem respeito aos restantes países europeus, a intensidade do ritmo a que cresceu e se diversificou, bem como o impacto que teve, em todos os quadrantes da sociedade, conferem-lhe uma relevância que não passa despercebida ao cidadão comum, às instituições públicas e privadas da mais diversa natureza e à comunidade científica.

Na verdade, na experiência quotidiana de qualquer um de nós, já se tornou familiar o contacto com pessoas de origens geográficas diversificadas, fisionomias diferentes, várias línguas e culturas. Há alguns anos, tal ocorrência tinha lugar quase exclusivamente nos grandes centros urbanos, nomeadamente nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e no Algarve. Hoje, ela alarga-se praticamente a todo o território, mesmo a lugares recônditos, embora em proporções diferenciadas. Esta expansão e dispersão geográfica dos imigrantes à escala nacional leva a que alguns autores defendam que estamos perante uma nova geografia da imigração, enquanto outros acentuam, com base nos dados estatísticos disponíveis, o carácter predominantemente regional da imigração, afirmando mesmo que Portugal não se pode considerar um País de imigração, mas sim um País com regiões de imigração. Ambas as posições reflectem aspectos concomitantes da realidade portuguesa neste domínio. A presença de imigrantes é, de facto, recente em muitos lugares, principalmente do interior do País, e constitui, por isso, um dado novo. Todavia, a forte concentração espacial dos imigrantes continua a verificar-se nos grandes centros urbanos, revelando expressão particularmente proeminente na capital e nos respectivos concelhos adjacentes.

Esse facto parece estar intimamente relacionado com a natureza económica destes fluxos migratórios e justifica-se pela procura de maior proximidade, por parte dos seus protagonistas, aos mercados de trabalho que apresentam maior dinamismo e, portanto, maior capacidade de absorção de mão-de-obra.

Embora muitas vezes camuflado por ocorrer em situação de ilegalidade, o papel da imigração na economia portuguesa, em geral, e em alguns dos seus sectores em particular, tem sido progressivamente reconhecido. Alguns autores sustentam até, que no sector da construção civil e obras públicas, bem como no dos serviços pessoais e domésticos, existe uma dependência estrutural da mão-de-obra estrangeira. A explicação para tal ocorrência assenta, de acordo com alguns investigadores, na teoria da segmentação dos mercados de trabalho dos países desenvolvidos, segundo a qual os nacionais desempenham funções nos sectores primários, que integram os segmentos laborais mais formais, e os estrangeiros nos sectores secundários, aos quais estão frequentemente associados os segmentos mais informais e precários. Contudo, outros académicos opinam que a receptividade do mercado de trabalho português aos trabalhadores estrangeiros se deve essencialmente às necessidades de mão-de-obra criadas pelas correntes emigratórias que continuam a existir no nosso País. A coexistência de fluxos migratórios de natureza predominantemente económica e laboral, processados em sentidos opostos, é percebida, por uns, numa perspectiva de complementaridade e, por outros, numa perspectiva de substituição. Estas interpretações podem, contudo, não ser exclusivas, uma vez que os imigrantes podem ter uma função substitutiva no mercado de trabalho, face aos trabalhadores que partem, e uma função complementar, face aos que permanecem (Machado, 1999: 71).

Desempenhando uma ou outra destas funções, ou as duas em simultâneo, a verdade é que a participação dos imigrantes na actividade económica do País em geral, e no funcionamento de alguns sectores da nossa economia em particular, tem uma importância digna de nota. A relevância do respectivo contributo líquido para a receita do Estado daí advindo foi recentemente avaliada e reconhecida através de um estudo promovido e divulgado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.

A fixação em Portugal de contingentes significativos de imigrantes económicos das mais diversas origens culturais teve também um impacto social muito relevante. A debilidade da situação económica e jurídica que caracterizava muitos deles à chegada ao país levou a que a sua inserção no mercado laboral se efectivasse maioritariamente numa posição de desvantagem e, por isso, ligada a trabalhos precários, não qualificados e, por norma, mal pagos. Tal facto, associado à evidência de que muitas dessas correntes migratórias decorrem no quadro de redes sociais de familiares, amigos e conterrâneos (que desempenham um papel de grande relevo na primeira fase de instalação no país de acolhimento), contribuiu para que se tenham formado espaços físicos de concentração

maciça de imigrantes e minorias étnicas vivendo em situação de marcado desfavorecimento social. Esse fenómeno tem uma expressão muito visível entre nós, sobretudo na área que habitualmente se designa por Grande Lisboa, tendo sido retratado num primeiro estudo designado “Minorias Étnicas Pobres em Lisboa” (Bruto da Costa, 1991) e posteriormente evidenciado por trabalhos, de âmbito geográfico mais restrito, efectuados por outros académicos (Malheiros, 1996; Machado, 1999; Beja-Horta, 2000, entre outros).

Todavia, a segregação espacial é apenas um dos indicadores ilustrativos da situação de exclusão social a que estão remetidos muitos dos indivíduos contidos nas categorias sociais denominadas por imigrantes e minorias étnicas. De facto, devido a um conjunto complexo e imbricado de razões, que não cabe neste momento especificar, essas pessoas vêem inviabilizado ou dificultado o seu acesso aos sistemas sociais básicos, nos domínios económico, social, territorial, institucional e das referências simbólicas, não usufruindo, por isso, de plena cidadania. As causas explicativas da marginalização social em que se encontra parte significativa destes contingentes populacionais são múltiplas, interdependentes e, muitas das vezes, sobrepõem-se. Elas não afectam, contudo, todos os seus elementos de igual forma, e por isso existem diversos tipos e graus de exclusão (Bruto da Costa, 1998: 14-17).

A situação de exclusão e marginalização social em que se encontram envolvidos quantitativos importantes de imigrantes e minorias étnicas tem-se mantido e agravado em Portugal, como na generalidade das sociedades ocidentais contemporâneas. Por esse motivo, ganhou contornos de problema social e assim é percebido actualmente por muitos cidadãos e agentes sociais. A atenção que hoje lhe é dedicada no espaço público, político e académico não tem, de facto, precedentes.

O interesse progressivamente manifestado pelos poderes públicos instituídos, à escala nacional e local (comunitária também), e pelos diversos actores políticos, quanto à imigração e assuntos com ela relacionados dão-lhe a configuração clara de objecto de acção política.

O tema da imigração e, por arrastamento, o das condições de vida de muitos dos imigrantes e minorias étnicas radicados em território nacional, tem captado efectivamente a atenção dos mais altos representantes da nação, e assim integrado sistematicamente a agenda das presidências abertas realizadas pelos últimos Presidentes da República, facto que mereceu uma larga cobertura dos meios de comunicação.

A problemática da imigração tem também estimulado a produção legislativa dos vários governos, independentemente da sua orientação político-partidária, e motivado a introdução de algumas alterações orgânicas na estrutura dos executivos.

Por seu turno, os governos locais, principalmente aqueles que têm, no universo dos seus municípios, quantitativos consideráveis de imigrantes e minorias étnicas a residir em situação de exclusão social, têm tomado medidas neste domínio, algumas delas com expressão também a nível da estrutura orgânica.

De igual modo, os vários partidos políticos mobilizam o assunto da imigração para os seus discursos e programas eleitorais, constituindo até, por vezes, objecto de luta política. Os sindicatos e associações patronais tomam também posição relativamente a questões com ela relacionada. Diversas organizações não governamentais vocacionadas para a acção social instituíram uma área de intervenção dedicada à prestação de serviços a imigrantes e minorias étnicas.

Face a todo este contexto, a comunidade científica tem demonstrado um interesse gradual pela problemática da imigração, produzindo um número crescente de trabalhos académicos, realizando progressivamente um conjunto de projectos de investigação, criando cursos de pós-graduação e de Mestrado que enfatizam uma ou outra das suas diversas vertentes.

O impacte que o fenómeno da imigração teve nos vários quadrantes da sociedade portuguesa, a diversidade com que se exprime no espaço e no tempo, renovam a cada momento a pertinência do conhecimento das suas múltiplas formas, bem como a reflexão sobre a diversidade dos seus significados sociais.

Atendendo a que o fenómeno da imigração surge frequentemente associado a situações de exclusão social com uma expressão bem delimitada no espaço, a que urge dar resposta, ele tornou-se efectivamente objecto de acção política local cujas dimensões, trâmites e resultados importa conhecer e analisar. Tratando-se de uma realidade circunscrita por condicionantes de natureza macro e micro estrutural, a acção política neste domínio é um processo que tem implícito um contexto de referência concreto, fazendo por isso todo o sentido que a sua análise e interpretação se realize, não só mas também, à escala local.

É este o propósito fundamental do trabalho de investigação que nos propusemos realizar e que a seguir se apresenta.

2. PLANO CAPITULAR DA TESE

O trabalho desenvolveu-se por etapas, interligadas e interdependentes, que podem ser apresentadas em cinco módulos principais:

Num primeiro momento, procedeu-se à delimitação da problemática em que se insere a pesquisa e à concepção do objecto de estudo. É também nesta primeira parte que se apresenta o modelo e níveis de análise, bem como os objectivos que esta investigação se propõe atingir.

Depois de delinear aquilo a que alguns autores chamam o pólo epistemológico do trabalho, passamos, numa segunda fase, à definição do quadro teórico em que se desenvolve a pesquisa, na qual são abordadas teorias que explicitam as condições macro e micro estruturais em que ocorrem hoje os movimentos imigratórios e o exercício do poder político que gere os seus impactes.

O objectivo que presidiu à elaboração desta segunda parte foi fundamentalmente o de enquadrar e posicionar no plano teórico o objecto de estudo da investigação a realizar. Nela se identificam, portanto, fóruns de debate sociológico em que esse objecto de estudo se integra, quadros teóricos e patamares de análise sociológica que com ele estabelecem relação directa e indirecta.

Assim sendo, procedeu-se à caracterização da dinâmica que envolve hoje a trilogia mercado-Estado-comunidade, animada e largamente formatada por processos de globalização com ritmos, intensidades e efeitos diversificados. As consequências sociais e políticas desses processos de globalização merecem, nesta parte, especial atenção.

Numa pesquisa cujo enfoque recai sobre o local, a abordagem da temática da globalização pode requerer uma justificação suplementar. Mesmo num estudo desta natureza, entendeu-se ser necessário e pertinente realizar essa abordagem por diversas razões, entre as quais destacamos as que se afiguram mais importantes.

A primeira reside no facto de o impacte da globalização ser tão marcante em todos os domínios da vida humana contemporânea que a torna um tema incontornável na análise de qualquer realidade social. Não se esgotando nela a explicação de todos os fenómenos actuais, não constituindo causa única e exclusiva de tudo o que acontece, a relação directa ou indirecta que estabelece com os acontecimentos da actualidade torna a sua presença indispensável no quadro analítico e explicativo que a eles diz respeito.

A segunda razão prende-se, por sua vez, com a actual indissociabilidade e interpenetração das três escalas de análise – local, nacional, global (entendida aqui mais

no sentido supranacional) – reflectindo-se numa o que acontece nas outras, embora com ritmos e intensidades diferentes.

A terceira diz respeito ao facto de que parte dos condicionalismos e potencialidades com que se defronta hoje a acção humana estão associados à dinâmica dos processos de globalização, pelo que as estratégias de actuação dos diferentes actores sociais, públicos ou privados, têm de ser analisadas, tendo em linha de conta quer as limitações quer as oportunidades que os processos de globalização encerram.

Esboçado o quadro global em que se inscreve a actuação dos Estados e das sociedades contemporâneas, procede-se à análise dos respectivos reflexos no âmbito particular e exclusivo dos parâmetros que delimitam a pesquisa em questão – imigração, Estado e integração.

A terceira parte é dedicada exclusivamente à explicitação da estratégia metodológica adoptada, dando-se a conhecer o método e as técnicas de investigação utilizadas na progressão da investigação empírica.

O módulo seguinte é integralmente dedicado à pesquisa empírica. Nele se inclui um capítulo monográfico do concelho onde tem lugar a pesquisa empírica, dedicado ao respectivo enquadramento geográfico e político-administrativo, à génese e evolução do núcleo urbano e à caracterização sócio-demográfica do município. Também se apresentam os elementos relativos à análise e interpretação dos dados recolhidos no trabalho de terreno, tentando estabelecer relações plausíveis com o quadro teórico definido e os objectivos propostos.

Por último, apresenta-se uma reflexão final que, em jeito de balanço, tentará enfatizar o contributo do trabalho desenvolvido para o conhecimento científico nesta área.

3. DEFINIÇÃO DA PROBLEMÁTICA

A mobilidade humana tem sido uma constante ao longo de toda a história da Humanidade, apresentando, no entanto, expressões diferenciadas no tempo e no espaço em que tem lugar.

Como fenómeno multidimensional que é, ela resulta de mudanças económicas, políticas, sociais e culturais, causando também, ela própria, transformações de igual natureza nas áreas quer de origem quer de destino onde se materializa. A sua génese está então associada a dinâmicas que se desenvolvem a um nível macro, ganhando formas diversas, concretas e específicas a um nível micro.

Nesta sequência, a explicação da intensificação e diversificação dos movimentos migratórios actuais, bem como da complexidade que envolve hoje a gestão dos seus impactes, inscreve-se, simultaneamente, num quadro amplo e alargado de análise, no qual os processos de globalização em curso têm presença obrigatória, e num quadro físico e social particular no qual as dinâmicas locais que lhe dão forma assumem especial relevância.

Muito embora alguns autores defendam que o processo de globalização, tomado genericamente, se iniciou há alguns séculos, a intensidade e extensividade que assumiu nas últimas décadas (reconhecidas e enfatizadas por vários sociólogos, dos quais se destaca Anthony Giddens), contribuíram para a rápida reconfiguração de muitos fenómenos, nomeadamente as migrações.

O ritmo e o alcance da mudança que atravessam continuamente as sociedades contemporâneas encontra-se indubitavelmente associado aos sucessivos avanços ocorridos no domínio das tecnologias, que permitem um grande encurtamento (e, em alguns casos, a total supressão) do tempo despendido e do espaço percorrido nos circuitos da informação, do capital, das mercadorias e das pessoas.

No entanto, a adopção de uma política económica de raiz neoliberal, por parte dos governos dos Estados Unidos da América e da Europa Ocidental, tem tido igualmente uma influência determinante nas alterações profundas registadas na economia, na política e na sociedade mundial.

A implementação contínua de medidas de desregulação e liberalização do comércio de mercadorias e capitais, associada à utilização alargada da mais moderna tecnologia, impulsionou a globalização económica. Tornando todo o mundo num mercado único, a concorrência internacional directa instalou-se e desencadeou a busca constante da

diminuição dos custos de produção, o que veio a reflectir-se profundamente no mercado de trabalho.

A execução dos produtos começou a ser parcial ou totalmente encomendada a nações onde os salários são mais baixos e as despesas sociais e ambientais não existem ou são insignificantes. Muitas firmas passaram de produtoras a importadoras, ou criaram filiais no estrangeiro, ou subcontrataram tarefas de produção a outras congéneres, sempre que o preço da mão-de-obra o era convidativo. Esta situação agravou-se tanto mais quanto se intensificaram as relações comerciais com as nações em vias de desenvolvimento, nomeadamente da Ásia e da Europa.

Por sua vez, a crescente aplicação da informática na concepção e produção de bens ocasionou modificações significativas na organização, estrutura e capacidade de produção. Tornando possível uma simplificação da cadeia produtiva, ela permitiu produzir mais quantidade em menos tempo e com menos pessoas. Consequentemente, o modelo organizativo de produção que envolvia grandes quantitativos de mão-de-obra, genericamente designado por “fordista”, foi substituído pela produção *high-tech*, ocasionando o desaparecimento de muitas indústrias de manufactura, a perda de dimensão e a dispersão geográfica das que permaneceram ou foram criadas. Ao expandir capital para a periferia, com o objectivo de explorar outros recursos e de ganhar novos mercados, as multinacionais criaram uma interdependência funcional das regiões, ou seja, uma nova divisão internacional do trabalho.

O modelo económico vigente criou todo o tipo de nichos de trabalho especializado, precário e marginal e impulsionou uma redistribuição da mão-de-obra, porque fomenta o desmembramento da cadeia produtiva e, assim, a produção de subprodutos por unidades produtivas de pequena escala, independentes juridicamente e dispersas geograficamente.

Neste processo de reestruturação económica assume também papel de grande relevância o crescimento exponencial do sector dos serviços, constatando-se que, desde meados da década de 50, a troca de bens e serviços, a nível mundial, aumenta a um ritmo superior ao da produção, apontando para uma clara terciarização da economia.

De acordo com Saskia Sassen, este “novo regime económico” afecta naturalmente os mercados de trabalho de várias formas. A par da periferização do sector industrial, assiste-se ao desenvolvimento de sectores económicos suportados pela telemática, que arrastam a criação de uma multiplicidade de serviços (limpeza, alimentação, lavandaria, transporte, infra-estruturas etc.) – o que tem implícito o crescimento do trabalho

altamente qualificado e, em simultâneo, a expansão de trabalhos que requerem poucas ou nenhuma qualificações, resultando numa bipolarização do mercado de trabalho.

A esta característica de bipolarização sobrepõe-se a da segmentação ou dualidade do mercado de trabalho que, como já vimos, integra um segmento primário (essencialmente constituído por empregos que exigem grandes qualificações, e são maioritariamente ocupados pelos trabalhadores nacionais) e um segmento secundário (que engloba empregos que requerem baixas qualificações, onde se encontra grande parte dos trabalhadores migrantes).

Neste contexto, os mercados de trabalho adquirem também uma flexibilidade crescente, que se exprime numa maior diversidade de regimes e práticas laborais (trabalho temporário, sazonal, casual). Em consequência da expansão do mercado de trabalho secundário ou informal, a economia subterrânea conheceu um enorme crescimento, atraindo vagas sucessivas de migrantes económicos e contribuindo para o redimensionamento e reconfiguração dos sistemas migratórios.

A difusão das indústrias e do capital e a expansão dos serviços directa e indirectamente promovidas pelos governos, os bancos e as multinacionais afectam determinadamente a geografia do emprego, podendo-se afirmar que os fluxos de mercadorias, capital e pessoas formatam hoje a economia global.

Todavia, o aumento e diversificação dos fluxos migratórios observados nas últimas décadas prendem-se simultaneamente com um conjunto de fenómenos políticos, como sejam, o desmantelamento dos impérios coloniais e a subsequente constituição, por norma conturbada, de novos Estados; o colapso do sistema soviético e as consequentes dificuldades económicas, políticas e sociais dos países que o compunham e, ainda, a abertura da China ao sistema internacional.

O acesso generalizado aos meios de comunicação e informação proporcionou o conhecimento alargado das assimetrias económicas e sociais, dos diferentes níveis e condições de vida dos vários países, assim como a difusão de determinados valores e estilos de vida. Tal facto levou a que fossem criadas grandes expectativas por parte daqueles que viviam em condições económicas e sociais mais desfavorecidas.

Em resultado desta panóplia de factores, os movimentos migratórios integram hoje um número cada vez maior e diversificado de pessoas que se deslocam também para um número crescente de destinos. A direcção dos sistemas migratórios muda também hoje a um ritmo mais acelerado do que no passado, dada a rapidez com que decaem e florescem novas áreas de dinamismo e poder económico, tecnológico e financeiro,

novos centros de influência. O sistema das migrações internacionais complexificou-se, envolvendo muitos países, alguns deles pela primeira vez, o que, na perspectiva da teoria do sistema-mundo, está relacionado com a expansão do capitalismo e a sua penetração nas sociedades periféricas.

O processo de reorganização económica traduziu-se também numa reestruturação espacial decorrente da concentração dos produtores de serviços (alta finança, tecnologia da informação, *marketing*, administração multinacional, serviços de ponta) nas cidades de maior dimensão (Sassen, 1996). As grandes cidades tornaram-se os nódulos centrais de uma vasta rede de ligação entre as economias local, regional e internacional e os sistemas de mobilidade. A acentuada concentração das actividades económicas e das pessoas nestas cidades cria um conjunto de necessidades que impõem respostas políticas de natureza económica, social e cultural, por parte dos Estados, quer a nível central quer local.

Na verdade, o aumento do número e da diversidade dos imigrantes envolvidos nestes fluxos constitui um importante desafio para muitos Estados, sobretudo quando se constata uma nítida tendência para a sua sedentarização. O impacto nas áreas da habitação, emprego, educação, cultura e cidadania da radicação de grandes contingentes de imigrantes tem vindo a impulsionar a criação e o desenvolvimento de políticas de imigração. Assim, a par da tomada de medidas políticas que têm por objectivo regular os fluxos migratórios, assiste-se à implementação crescente de políticas de integração, particularmente direccionadas para imigrantes envolvidos em situações de exclusão.

Contudo, em resultado do processo de globalização e da subsequente perda da soberania absoluta dos Estados, os governos nacionais não detêm o monopólio de governação neste domínio, como aliás em muitos outros.

De facto, entre os efeitos políticos da globalização aquele que diz respeito ao enfraquecimento do Estado colhe consenso alargado no meio académico (Sassen 1996b; Toffler 1984; Giddens 2000; Albrow 1996; Santos 1998). As razões explicativas frequentemente apontadas por vários autores para a retracção do poder regulador do Estado são a política económica liberal e a subsequente influência dos agentes económicos no quadro político, a constituição do sistema inter-estatal, a criação do Direito Internacional e a emergência de uma sociedade civil global mais interventora.

O desmoronamento do modelo estatocêntrico de governação deu então lugar a uma realocação do poder; à partilha da autoridade e da soberania com novos parceiros, ocasionando uma multacentralidade da governação. Estamos pois perante uma nova

organização política mais ampla que o Estado, que agrega um conjunto diversificado de fluxos, redes e organizações, em que interagem e se articulam elementos públicos e privados, locais, nacionais, regionais e globais (Santos, 1998). Neste contexto, as políticas de imigração, quer na sua vertente de regulação quer na de integração, não estão hoje no âmbito restrito dos Estados-nação, não sendo por isso determinadas unilateralmente pelos governos nacionais (Sassen, 1999). As políticas de imigração aplicadas em territórios nacionais reflectem as orientações emanadas de determinados regimes e actores internacionais, que retiram autonomia e capacidade decisória aos governos nacionais neste domínio (Hollifield, 1992). Portugal não é, naturalmente, uma excepção, sendo as políticas delineadas e executadas neste sector resultado das orientações de organizações internacionais (UE, OIM, OCDE, OIT, ONU etc.), de acordos internacionais bilaterais e multilaterais e, sobretudo, das directrizes estabelecidas pela União Europeia. Todavia, a par desta tendência para a internacionalização do Estado constata-se igualmente uma tendência de miniaturização ou municipalização do Estado (Santos, 1998). A mobilização de parte do poder regulador do centro para as periferias do Estado, significa, como refere Giddens, que *“a necessidade de descentralizar e flexibilizar reflectiram-se na política”* (2000).

O carácter algo enigmático da época que vivemos não nos permite perceber se os Estados vivenciam um processo de enfraquecimento ou de reinvenção da soberania (Camaroff; Camaroff, 2000) nem qual o potencial positivo ou negativo desses processos. A relativa municipalização do Estado (Santos, 1998) no interior da nova organização política, é geralmente tomada como consequência da perda de soberania e das suas capacidades reguladoras, mas poderá reflectir uma transferência de poder das instâncias centrais para as instâncias locais do Estado com aspectos positivos, como sejam o de adaptar as medidas práticas às especificidades e às necessidades locais ou permitir uma maior participação da sociedade civil local no processo de decisão política. Por outras palavras, poderá conduzir a uma territorialização das práticas políticas. A relativa municipalização do Estado constituiria, então, não uma despolitização mas uma repolitização do Estado (Santos, 1998), podendo gerar uma oportunidade para um maior protagonismo dos poderes locais, ao permitir-lhes que, em simultâneo, se translocalizem e transnacionalizem e se comunitarizem, ou seja, que integrem, em regime de parceria, redes comunitárias onde tenha lugar o processo de negociação política. O poder local parece ter adquirido uma certa autonomia, entrando, por vezes, directamente no cenário supranacional e ladeando, em determinados casos, o

próprio poder central. Esta repolitização do Estado, por efectuar-se essencialmente a nível local e traduzir-se no estabelecimento e fortalecimento de laços com novos agentes transnacionais e locais, conduz, simultaneamente, a uma reformatação dos laços entre os poderes local e central do Estado. No sentido em que observam orientações emanadas de instituições supranacionais, com poder vinculativo num conjunto significativo de Estados, mas que paralelamente integram medidas tomadas de acordo com as particularidades dos territórios e das populações locais, as práticas políticas parecem estar estreitamente envolvidas na dialéctica globalização/localização, já que podem reproduzir aquilo que Santos designa globalismos localizados e, simultaneamente, localismos globalizados. O processo de decisão política integra hoje um conjunto de actores muito mais alargado do que há algumas décadas atrás, o que aponta para uma progressiva politização de vários agentes sociais. Na verdade, ele parece estar sujeito, simultaneamente, a influências e pressões vindas de pólos opostos, a que subjazem lógicas governativas de sentido *top-down* e *bottom-up* (Cox, 1997). Por um lado, pode verificar-se uma aplicação linear das directrizes vindas de organizações supranacionais (geralmente via poder central), ou de orientações emanadas dos governos centrais e locais, sem que tenham sido sujeitas a debate com os restantes agentes locais. Por outro, a decisão política pode resultar de um processo complexo de negociação em rede que conta com a participação de diferentes actores, como sejam, partidos políticos, sindicatos, associações de imigrantes, municípios, ONG locais, representações sectoriais do poder central etc.

É neste contexto que se posicionam hoje todos os actores políticos em presença num dado espaço físico e social e é a partir da respectiva leitura que cada um define a sua própria acção. Assim sendo é tomando este quadro de referência que nos propomos analisar e interpretar a acção do poder autárquico relativamente aos imigrantes e minorias étnicas no concelho da Amadora.

4. DELIMITAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

O objecto de estudo da presente pesquisa – práticas políticas autárquicas com impacte, suposto ou real, junto de imigrantes e minorias étnicas em situação de desfavorecimento social – surge da confluência e articulação de três parâmetros conceptuais fundamentais: imigração, Estado e integração.

Atendamos nas dimensões específicas que cada um deles assume no âmbito particular deste trabalho de investigação.

Não ignorando que a importância da dimensão política da imigração se encontra intrinsecamente relacionada com as suas dimensões económica, social e cultural, a imigração é aqui tomada essencialmente na sua dimensão política.

Interessa então, no quadro desta pesquisa, caracterizar o fenómeno imigratório enquanto realidade que cativa e mobiliza a atenção dos actores políticos, constituindo-se em objecto específico da sua acção.

Sendo as políticas de imigração compostas por uma vertente alusiva à regulação dos fluxos e uma outra relativa à integração dos imigrantes radicados em território nacional, facilmente se depreende a existência de algumas ligações entre as duas. Todavia, convém desde já frisar que, numa perspectiva analítica, podem ambas constituir categorias distintas e autónomas, sendo com base nesse pressuposto que se fez incidir este trabalho de modo particular na última vertente referida.

No que diz respeito ao segundo parâmetro conceptual, relativo ao Estado, refira-se que muito embora este não constitua o único agente a participar na concepção e execução das políticas de integração de imigrantes, é sobre o seu desempenho que recai a atenção deste estudo.

No entanto, é na dimensão subnacional do Estado que essa atenção se centrará, muito embora não se descurem as relações que ela estabelece com a dimensão nacional e internacional do Estado. A autarquia é de facto o ponto de partida e o ponto de chegada desta pesquisa, sendo, contudo, necessário e imprescindível, para caracterizar a sua acção, incluir na análise as restantes instâncias de poder com que estabelece relações, de dependência ou de colaboração, no decorrer da sua actuação. O governo local constituirá então o fulcro primordial da análise, mas, uma vez que muito do que ele empreende decorre das ligações institucionais que estabelece com o poder central, com poderes supranacionais (União Europeia e outros) e, ainda, com outros parceiros sociais, eles serão abordados no quadro analítico desta pesquisa. Não será demais

sublinhar, todavia, que eles só serão chamados à análise na medida em que são importantes para explicar os condicionalismos ou as potencialidades que criam à acção do Município, no sentido em que colaboram na sua configuração e assim contribuem para que ela seja o que realmente é.

Este aspecto é particularmente importante, uma vez que demarca a fronteira entre políticas locais e políticas autárquicas. Nas primeiras, concede-se importância equitativa a todos os agentes que interagem num dado espaço físico e social e se agregam em torno de objectivos comuns de acção colectiva, tendo como finalidade a promoção e o desenvolvimento desse próprio espaço. Nas segundas, embora a finalidade da acção seja a mesma e não se ignore a participação de vários agentes, a relevância primordial é dada à acção a nível municipal.

Quanto ao terceiro parâmetro conceptual de análise relativo à integração, refira-se, em primeiro lugar, que o conceito é utilizado no âmbito deste trabalho como antítese do conceito de exclusão. Se o contraponto entre os dois conceitos é passível de ser fundamentado em termos teóricos, ele encontra-se igualmente reflectido nas práticas políticas direccionadas a imigrantes e minorias étnicas. Como faces opostas de uma mesma moeda, estes conceitos são ambos multidimensionais e a realidade retratada em cada uma das dimensões de um deles encontra correspondência inversa nas dimensões congêneres do outro.

As práticas políticas serão então analisadas tendo em linha de conta o seu carácter multidimensional, elegendo e retendo, em cada uma das diferentes dimensões, as vertentes que se afiguram de maior utilidade à sua caracterização e que, por terem maior visibilidade, são susceptíveis de serem mais facilmente avaliadas.

Nessa sequência, seleccionámos as medidas tomadas nos seguintes domínios: habitação, educação, saúde, emprego e formação profissional e cidadania.

5. MODELO DE ANÁLISE

As práticas políticas serão conceptualmente representadas por uma linha contínua que nos seus extremos contempla duas situações opostas. Um dos pólos diz respeito ao que designarei por “práticas decalcadas” que reproduzem orientações exteriores ao município e que se inserem numa lógica governativa do tipo *top-down*. Por norma, elas limitam-se a cumprir o que “superiormente” é estabelecido para o domínio em questão pelo poder central directamente, ou, através deste, pela União Europeia.

O pólo oposto corresponde ao que chamarei práticas demarcadas e diz respeito a políticas que reflectem as especificidades do meio natural e social em que são desenvolvidas, e que pelo facto de tomarem em linha de conta as suas particularidades, têm um potencial inovador significativo. A lógica governativa que lhes está subjacente é assim do tipo *bottom-up*.

A linha das práticas atravessa dois eixos que nos permitirão caracterizá-las. Um deles é relativo aos elementos de desterritorialização e integra todo um conjunto de medidas de aplicação geral, independentemente das características do espaço em que serão implementadas. O outro eixo que se desenha em contraposição a este é o dos elementos de territorialização, no qual se inserem todas as medidas que tendem a adaptar ou reformular as de aplicação geral, ou mesmo a criar outras inteiramente novas, tendo por finalidade respeitar a realidade própria, concreta e particular do espaço natural e social a que se destinam. Os elementos de desterritorialização emanam essencialmente da esfera supralocal, enquanto os elementos de territorialização se centram fundamentalmente a nível local. A esfera nacional sobrepõe os dois elementos – de desterritorialização face aos municípios e de territorialização face ao nível supranacional ou global.

A fim de conferir utilidade analítica a este modelo, qualquer um dos eixos se desdobra em dimensões com os seguintes componentes: emprego e formação profissional; habitação; saúde; cidadania; educação. A estas componentes dirão respeito referentes relativos às acções desenvolvidas, ao tipo de agentes envolvidos, aos meios mobilizados; Uma vez, que relativamente aos eixos de desterritorialização e territorialização, os referentes são susceptíveis de revelar sentidos diferentes, sobreposições diversas, consoante as dimensões referidas, poderão emergir da análise situações “puras” ou situações mistas ou combinadas – de acordo com a terminologia sociológica recente, glocais.

6. FINALIDADE E OBJECTIVOS

Esta investigação tem como finalidade contribuir para um maior conhecimento dos processos sociais que envolvem as práticas políticas autárquicas com impacte, real ou suposto, positivo ou negativo, nas categorias sociais dos imigrantes e das minorias étnicas. Com o propósito de alcançar esta finalidade, o presente trabalho tem como objectivos identificar, analisar, caracterizar e interpretar:

- as manifestações empíricas do fenómeno migratório e da existência de minorias étnicas no concelho da Amadora;
- as práticas políticas dos diferentes executivos da Câmara da Amadora que abrangeram, de forma específica ou não, os imigrantes e minorias étnicas desde a constituição do município;
- as motivações dos decisores políticos da municipalidade amadorese neste domínio de acção;
- os condicionalismos e as potencialidades de nível local, regional, nacional e supranacional que se colocam à actuação autárquica neste campo no concelho em questão;
- as percepções de políticos e técnicos autárquicos e de líderes associativos sobre as práticas políticas da edilidade que abrangeram e abrangem, directa ou indirectamente, os imigrantes e minorias étnicas radicados no município.

De referir que estes objectivos serão prosseguidos tendo como referência os conceitos analíticos de territorialidade e desterritorialidade e os referentes teóricos que aludem às lógicas de poder *top-down* e *bottom-up*, como eixos teórico-analíticos que atravessam, estruturam e norteiam toda a pesquisa.

7. CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA CONCEPTUAL

Definido o objecto de estudo e o modelo de análise da presente pesquisa, afigura-se pertinente precisar o sentido dos conceitos mobilizados para a sua construção.

A investigação que suporta o trabalho agora apresentado foi motivada pelo propósito de averiguar da eventual existência de uma política autárquica de integração de imigrantes e minorias étnicas no concelho da Amadora. Deste modo, tratava-se então de analisar e caracterizar uma política pública num domínio específico da área social.

O conceito de política pública é aqui utilizado na acepção que Meny e Thoening lhe atribuem, ou seja, como resultado da actividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental, apresentada sob a forma de um conjunto de práticas e normas (1992:89).

Segundo estes autores, a polissemia do termo política nos países latinos é susceptível de criar alguma ambiguidade na sua utilização, pelo que importa atentar nos seus principais significados.

O termo política é frequentemente utilizado para designar fenómenos de luta pelo poder, protagonizados de um modo geral por partidos políticos, grupos de interesse, categorias sociais ou pessoas para o exercício de influência e a ocupação de autoridade num dado espaço físico ou institucional. Neste sentido, o termo reporta ainda às tácticas e acordos (ao jogo político) a que se dedicam os profissionais da política elegíveis ou eleitos para cargos públicos. Tomada nesta acepção, a palavra política corresponde na língua inglesa à expressão *politics*.

Todavia, o termo política significa também um quadro orientador da acção, um programa, uma perspectiva de actividade, traduzidos num conjunto de intervenções que tem subjacente opções tomadas deliberadamente no sentido da acção ou da omissão. É esta a acepção do termo política (em inglês *policy*) que foi mobilizada para esta investigação, fazendo referência a uma série de actos e ausências promovidos de forma cúmplice por uma autoridade pública relativamente a uma área ou questão da sua competência. As intervenções segmentadas, sem entrosamento entre si e susceptíveis de não serem enquadradas numa moldura geral de acção programada e orientada por objectivos e finalidades foram, no contexto desta pesquisa, designadas por práticas políticas.

Uma política pública reveste-se de determinadas características que interessa relevar: um conteúdo ou substância, um conjunto de produtos resultantes da mobilização e gestão de recursos; um programa, o que significa que uma política pública não se restringe a actos concretos isolados, mas que os actos realizados no seu âmbito estabelecem entre si uma articulação e se integram numa estrutura relativamente permanente de referência, mais ou menos definida, mais ou menos assumida; uma orientação normativa, o que implica que a acção que a materializa não se consubstancia em respostas aleatórias mas em respostas norteadas por finalidades definidas consciente ou inconscientemente, que tendem a alcançar objectivos particulares; um pendor coercivo decorrente da natureza autoritária de que o actor governamental está legitimamente investido; uma competência social, que advém da circunstância de as acções desenvolvidas no seu domínio afectarem a situação e os interesses dos públicos que abrangem (*Idem*: 90-91).

Uma política pública enquanto objecto de análise não é passível de obter consistência através da prática decisória ou gestora da autoridade pública. É no exercício de análise que ela vai ganhando corpo, mediante a agregação progressiva de elementos empíricos constantes em planos, relatórios, orçamentos, organigramas e outros documentos. Ela apresenta-se como uma abstracção, cujo perfil e substância se vão definindo ao longo do processo analítico. Não parece demais sublinhar que, nesse processo, deve dar-se atenção às acções, posturas e discursos passíveis de serem observados e descritos, mas também aqueles que, não sendo visíveis, se revestem de profundo significado. Uma política pública é um conjunto de actos e de não-actos e, em determinadas situações, não actuar, decidir colocar-se fora da acção é uma resposta entre outras. Além disso, como refere Edelman, a prática de um actor não se traduz apenas em gestos materialmente identificáveis podendo incluir também respostas integradas no universo dos símbolos ou do discurso, frequentemente com a colaboração, voluntária ou não, dos media (citado em Meny e Thoening, 1992:104).

Os *outputs* de uma política pública têm por finalidade causar determinados efeitos ou impactos e a análise de uma política desta natureza consiste precisamente na identificação dos efeitos reais que ela desencadeou, bem como das razões justificativas dos desvios verificados relativamente aos impactos previstos. O conteúdo e o processo de uma política pública são dois elementos indissociáveis também a ter em conta nessa análise.

No que diz respeito à implementação das políticas públicas, existe um aspecto que intencionalmente valorizamos no âmbito desta pesquisa, por estar intrinsecamente ligado ao modelo de análise que lhe serve de suporte – a relação passível de se estabelecer entre a sua concepção e execução.

Em sentido abstracto, tomam-se dois tipos de processos executivos das políticas públicas. O primeiro não reconhece nenhuma margem de liberdade de acção aos diferentes serviços e actores responsáveis pela execução das políticas. Parte do pressuposto de que o executor de uma tarefa a desempenha com base em critérios técnicos e impessoais de competência e legalidade, pondo em prática as instruções do decisor. Esta lógica de implementação das políticas – denominada *top-down* na literatura anglo-saxónica – traduz uma clara separação entre a concepção de uma política e a sua execução. Ela perspectiva a implementação como uma sequência linear que desce do centro ou do topo para a periferia, em que se transformam os objectivos em meios, a política em técnica e as racionalidades de gestão suplantam os conflitos ou tensões da decisão (*Idem*:159-160). O segundo – designado *bottom-up* – entende a execução como uma fase de luta política sujeita a pressões, influências e negociações e, tomando as reacções concretas de um conjunto alargado de actores e dos próprios interessados, prescreve um processo ascendente de execução. Em vez de linear, o processo de execução surge, neste sentido, animado por um princípio de circularidade em que as determinações dos decisores são mediatizadas por um determinado número de actores que estabelecem entre si relações de poder e negociação (*Idem*:165-167).

Esta questão prende-se com o facto de a autoridade governamental ser, de facto, um actor central numa política pública, mas não o único actor a participar no processo da sua concretização. Existem actores encarregados de executar as suas decisões, sujeitos que reagem às acções realizadas, grupos de interesse e instituições que exercem influência sobre a acção planeada ou em curso. A dimensão e composição do universo destes actores é variável, podendo incluir actores formais e informais de acordo com os impactos sociais que as intervenções públicas possam despoletar.

Quanto ao perfil das políticas, elas podem também considerar-se como desterritorializadas e territorializadas estabelecendo relação com essas lógicas de implementação. As primeiras reflectem o princípio da mobilidade – da não-distância e dos não-lugares – e traduzem relações heteronómicas, de dominação e dizem respeito à aplicação pela semelhança. As segundas são sustentadas pelo princípio da localização, que remete para a criação de relações horizontais, de dinâmicas diferenciadas assentes

na cooperação (Reis, 2002: 14)¹. As políticas territorializadas ou reterritorializadas expressam o paradigma da localização, entendido por Santos como “o conjunto de iniciativas que visam criar ou manter espaços de sociabilidade de pequena escala, comunitários, assentes em relações face-a-face, orientados para a auto-sustentabilidade e regidos por lógicas cooperativas e participativas.” (2001: 77). Este modelo tem implícita a redescoberta do sentido do lugar e da comunidade.

Atendendo a que as políticas aqui em análise se destinariam a duas categorias sociais específicas – imigrantes e minorias étnicas –, há que precisar também os respectivos conceitos.

A primeira categoria refere-se aos indivíduos que chegam a um país ou lugar do qual não são originários com o propósito de nele trabalhar e fixar residência, temporária ou definitivamente (Rocha-Trindade et.al, 1995: 31).

A segunda alude a grupos que têm algumas das seguintes características: encontram-se numa posição de subordinação em determinadas sociedades; possuem características físicas e/ou culturais particulares que são desvalorizadas pelos grupos dominantes; detêm sentimento de grupo suportado, por um lado, pela língua, cultura, história e tradição comuns e, por outro lado, pela partilha de uma posição comum no seio da sociedade em que se encontram (Castles e Miller, 1993: 26-27).

No contexto da presente pesquisa, importa reter que, segundo os autores acima referidos, tornar-se uma minoria étnica não é um resultado automático da imigração, mas antes a consequência de mecanismos específicos de marginalização, que afectam diferentes grupos de formas diferenciadas, e que a pertença a uma minoria étnica é em larga medida transmitida por gerações sucessivas através da descendência.

Outros dois conceitos centrais neste trabalho são o de poder local e de autarquia local que, sendo frequentemente utilizados como sinónimos, incluem algumas diferenças que interessa sublinhar. As autarquias caracterizam-se fundamentalmente por três elementos – circunscrição territorial, agregado populacional e interesses comuns. Na Constituição da República Portuguesa elas são definidas como “*pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*”. A definição avançada por Sousa afigura-se

¹ Estes conceitos foram aplicados pelo autor no quadro da actividade económica, mas são susceptíveis de aplicação a outros domínios.

complementarmente elucidativa sobre a sua natureza específica: “*As autarquias locais são pessoas colectivas públicas independentes e distintas do Estado. Não são Estado, nem fazem parte do Estado. Assim, não se apresentam como instrumento de acção estadual directa ou indirecta. A sua origem, razão de ser, função e metas começam e acabam na área geográfica da respectiva circunscrição territorial*” (1992: 16).

As autarquias são dotadas de um conjunto de atribuições, que lhes conferem a responsabilidade de prosseguir acções no sentido de salvaguardar os interesses próprios da comunidade instalada no território, e de competências, que as dotam de capacidade para decidir ou deliberar com autonomia, por forma a prosseguir essas atribuições (Leirão e Pinto, 2003: 3). A especificidade do seu carácter constitutivo não exclui, no entanto, a possibilidade de o Estado lhe prestar apoio técnico e financeiro e de fiscalizar a sua actividade.

A existência de autarquias não pressupõe necessariamente a existência de poder local, pois este só ocorre verdadeiramente quando se verifica uma significativa autonomia administrativa e financeira.

O tema da integração ocupa igualmente nesta pesquisa lugar de destaque, pelo que se revela pertinente conceder-lhe neste momento alguma atenção.

O conceito de integração remete para o problema sociológico da ordem, fundamentalmente a dois níveis: um relativo à reconstrução da ordem interactiva decorrente de situações críticas e outro alusivo à reconstrução da ordem sistémica proveniente do aumento da variabilidade. O primeiro diz respeito à designada integração social – “*às relações ordeiras ou conflituais entre os actores*” – enquanto o segundo corresponde à integração sistémica – “*às relações ordeiras ou conflituais entre as partes de um sistema social*” (Lockwood, citado em Machado, 1999:139). Nessa sequência o conceito de integração é utilizado na literatura sociológica para referir, “*no plano micro, o modo como os actores são incorporados num espaço social comum, e, no plano macro, o modo como são compatibilizados diferentes subsistemas sociais.*” O âmbito da integração é então “*uma das dimensões do problema da ordem, na medida em que envolve os modos de padronização da vida social no âmbito das articulações problemáticas entre as ‘partes’ e o ‘todo’*” (Pires, 2003: 13).

No caso particular dos imigrantes internacionais que vivenciam uma mudança das ordens sociais de interacção, a integração designa o processo de “*reparametrizar a sua participação na ordem interactiva*” (Idem: 95).

De acordo com a natureza multidimensional do processo de integração, essa participação deve estender-se idealmente a vários domínios – económico, social, cultural e político – e é frequentemente apresentada em contraposição à situação de exclusão, que se reporta à marginalização de determinados indivíduos face a um conjunto de direitos e deveres que permitem uma participação regular na vida social. No entanto, como refere Xiberras, embora a exclusão expresse muitas vezes uma rejeição física, geográfica e material, ela tem implícita frequentemente uma rejeição de valores e modos de vida. Os valores das populações excluídas não são reconhecidos e por norma não integram o universo simbólico da sociedade onde se encontram, sendo-lhes, ao invés, atribuída uma conotação negativa nas representações colectivas dessa mesma sociedade (1993:18-19).

Um dos aspectos que importa sublinhar no conceito de integração, na senda da teoria multiculturalista, prende-se com a preservação da identidade étnica dos indivíduos, não obstante a sua participação aos diferentes níveis da sociedade. Nesse sentido, para Cashmore integração implica que *“diferentes grupos étnicos sejam capazes de manter as suas fronteiras e individualidade participando em igualdade nos processos fundamentais de produção, distribuição e governo”* (1996: 172-173).

Esta definição tem implícita a ideia de que, para que a integração se efective, é necessário que os indivíduos possam aceder em igualdade de circunstâncias às várias esferas da vida social. As autoridades governativas dos diferentes territórios – inclusive municipais – têm um papel de reconhecida importância na criação dessas condições de acesso, uma vez que a titularidade de direitos, mesmo quando são legalmente definidos, não assegura a capacidade real de os exercer. Há então que erradicar os obstáculos que promovem o acesso diferencial a recursos e oportunidades.

PARTE II

ECONOMIA E POLÍTICA EM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

1. A ERA "IN" – A MUDANÇA DA MUDANÇA

*"Estamos a viver uma revolução mundial. O nosso planeta está sob a pressão de duas forças monstruosas e antagónicas: a globalização e a fragmentação."*²

Butros-Ghali

Ex-secretário-geral da ONU

Não parece abusivo afirmar que o futuro constituiu, hoje, um enigma sem precedentes. Contudo, o que se afigura ainda mais surpreendente é o facto de o próprio presente, ou se quisermos o futuro imediato, ser, em muitas das suas dimensões, largamente imprevisível. Os tempos que vivemos transmitem-nos, sem qualquer margem de dúvida, uma incerteza ou indefinição relativamente a muitos aspectos da nossa vida pessoal, familiar, comunitária e, mesmo, da nossa existência enquanto espécie humana. Sentimentos de instabilidade, insegurança e insatisfação trespassam um número crescente de pessoas, grupos, comunidades e nações, em simultâneo com uma sensação desconfortável de impotência face ao aparentemente incontrolável curso dos acontecimentos. Na base desses sentimentos e sensações parece figurar uma parcial ou total inadaptação à introdução sistemática de novos dados, novas regras e valores (ou à ausência deles), ou seja, a uma constante inovação que tem implícitos processos permanentes de mudança.

Percepcionada de diversas formas por diferentes actores sociais, a mudança é, no entanto, por todos consensualmente reconhecida, tornando-se um termo recorrente nos discursos proferidos sobre a época contemporânea. De facto, embora a mudança, enquanto processo de transformação, tenha acompanhado e até constituído o próprio motor da história da Humanidade, ela apresenta-se hoje imbuída de um incomparável dinamismo. Do muito que se tem escrito sobre o tema releva, sobretudo, a evidência de que a mudança mudou e continua ininterruptamente a mudar. Não obstante a redundância literária, aquilo que verdadeiramente parece estar em questão é a mudança da própria mudança.

² Citado em Martin e Schumann *"A Armadilha da Globalização - O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social"* (1996: 35).

Partindo da constatação de que as alterações que ocorrem à nossa volta se processam a uma cadência cada vez mais rápida e afectam um número cada vez maior de pessoas e espaços – ou seja, que o tempo que medeia as mutações é cada vez menor e que o espaço em que estas têm lugar abandonou os constrangimentos locais e nacionais e ganhou uma dimensão mundial, ou mesmo planetária – afirma-se que na contemporaneidade a natureza da mudança se modificou de forma vincada, aos níveis da intensividade e da extensividade, sendo as transformações provocadas nessa sequência muito profundas (Giddens, 1990). Este processo de mudança cria novas necessidades, coloca-nos estimulantes desafios de gestão e de adaptação às novas realidades.

Um conjunto imbricado e difuso de razões parece imprimir à mudança a força, a velocidade e o poder de se estender a uma escala inigualável. Alvin escreveu sobre as causas subjacentes à revolução industrial e a todas as alterações de natureza económica, social, demográfica, política, ecológica, e cultural que dela decorreram: *“Muitas correntes de mudança fluíram juntas para formar uma grande confluência (...). Não há nenhuma ‘variável independente’ da qual dependam todas as outras variáveis. Só há variáveis inter-relacionadas, de complexidade ilimitável (...). Perante este labirinto de influências causais e incapazes de localizar sequer todas as suas interações, o mais que podemos fazer é enfocar as que parecem mais reveladoras para os nossos propósitos e reconhecer a distorção implícita nessa escolha”* (Toffler, 1984: 117). Tais considerações parecem adequar-se também aos motivos que impulsionam as mutações observáveis actualmente.

Neste sentido, apesar da reconhecida encruzilhada de variáveis que está na origem das transformações ocorridas nas últimas décadas, bem como das inúmeras interações que entre elas se estabelece, pode-se enfatizar as inovações tecnológicas e a política económica neoliberal prosseguida pela maioria dos países como factores impulsionadores do processo de globalização em curso.

2. GLOBALIZAÇÃO, TECNOLOGIA E ECONOMIA

De facto, muitas das alterações ocorridas nas últimas décadas cuja expressão prática é visível no nosso dia-a-dia, têm a sua raiz mais remota no extraordinário desenvolvimento das altas tecnologias e em acordos políticos multilaterais. Trata-se de uma associação explosiva com repercussões enormes e não completamente determinadas em domínios da vida das pessoas, dos Estados e até da Humanidade. De momento, sabemos apenas que a confluência entre o progresso tecnológico e as medidas políticas que institucionalizaram a liberalização da circulação de mercadorias e capitais vieram redimensionar e reconfigurar a economia, a política e a sociedade mundial.

Os progressos científicos alcançados num grupo considerável de disciplinas e o aparecimento de novas ciências potenciaram a emergência de um moderno sistema tecnológico que revolucionou o mundo da produção, dos negócios, das comunicações e dos transportes, abalando definitivamente o modo de funcionamento das economias e das sociedades em geral. Tal situação está directamente ligada ao facto de as tecnologias inovadoras gerarem formas originais de produzir, armazenar e transmitir energia, o que contribuiu para a alteração substancial do sistema energético, e por arrastamento, do sistema de produção e do sistema de distribuição. Estamos assim perante uma nova tecnosfera.³

Neste contexto surgiram outras indústrias – como a electrónica e informática, a espacial, a das telecomunicações – cujos produtos tiveram um extraordinário impacto na estrutura produtiva e organizacional da grande maioria das nações, e que, por isso, conheceram uma expansão fulgurante.

Empresas de telecomunicações investem na criação de redes de alto rendimento que potenciam o incremento dos serviços multimédia. Empresas de informática aperfeiçoam *hardware* e *software* possibilitando o acesso alargado a uma rede de dados mundial com múltiplas ramificações que se percorrem à velocidade da luz. Empresas, bolsas, bancos, media, seguradoras, lojas, escolas e outras instituições integram e recorrem, de modo crescente, a uma malha vastíssima de redes electrónicas e de redes telefónicas digitais por satélite para desenvolverem a sua acção. Como referem Martin e Schumann no seu livro “A Armadilha da Globalização – O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social”,

³ Conceito introduzido por Toffler, ao qual corresponde o sistema que integra os subsistemas energético, produtivo e de distribuição em todas as sociedades e que assume uma forma específica em cada estágio de desenvolvimento social (1980:31).

“presentemente, como num sistema de vasos comunicantes, tudo está ligado a tudo. Mas cada dia se torna mais difícil avaliar as relações reais” (1996:96).

Enquanto no domínio das tecnologias se foram atingindo sucessivos avanços que tornaram possível a supressão do espaço e do tempo, a economia dos países mais industrializados, baseada maioritariamente em fontes energéticas concentradas e não renováveis (carvão, gás e petróleo), foi apresentando sinais de instabilidade e mal-estar. Os choques petrolíferos ocorridos em 1973 e 1979 fizeram disparar o aumento do défice do Estado e da inflação, bem como as oscilações cambiais. Incapazes de controlar de forma satisfatória as consequências da conjuntura económica, os governos dos países desenvolvidos, assumiram posições de ruptura com princípios de natureza económica por si prosseguidos até então. Tais posições traduziram uma rejeição ou abandono da teoria preconizada por Keynes, que atribuía ao Estado o papel de investidor financeiro central das economias nacionais e de corrector dos orçamentos públicos quando o mercado se afigurava susceptível de conduzir ao desemprego ou à deflação. Nessa sequência, no final da década de 70 teve início uma nova fase da política económica europeia ocidental e norte-americana. Os Estados Unidos tornaram-se fervorosos adeptos do neoliberalismo, que reserva ao Estado apenas a função de supervisionar a ordem, e postula que quanto mais liberdade e autonomia for concedida aos investimentos e actividades das empresas privadas, maior será o crescimento económico e a prosperidade das nações, com óbvios benefícios para os seus cidadãos.

Esta teoria económica defendida por Milton Friedman (também designada por monetarismo) endeusa a lei da oferta e da procura e converteu-se rapidamente em dogma político-económico dos governos do Ocidente, que encetaram uma luta aguerrida pela libertação das mercadorias e do capital, mediante a implementação contínua de medidas de desregulação, liberalização e privatização. Os governos e os órgãos de governação das grandes nações industrializadas foram eliminando os obstáculos ao comércio internacional de mercadorias e capitais, através da abolição e da criação de leis, bem como da assinatura de tratados e acordos multilaterais. A capacidade de o Estado controlar e intervir na esfera económica foi ficando assim progressivamente restringida.

2.1. O CIBERESPAÇO DA FINANÇA

A ideologia teórico-económica prescrita pelos EUA e pelos países mais desenvolvidos da Europa Ocidental projectou a economia mundial para uma nova dimensão.

A ampliação do livre comércio e a total liberalização das transacções internacionais de divisas e capital tornaram-se objectivos bem determinados do programa neoliberal subscrito pelos países mais industrializados, que coagiram outros países também a adoptá-lo, através de sanções comerciais de diversos tipos.

A comercialização de acções, as trocas e transferências de quantitativos avultados deixaram de estar dependentes de autorização dos governos e dos bancos nacionais em muitos desses países e as taxas de câmbio fixas entre as moedas dos grandes sistemas internacionais foram extintas. A abolição destes instrumentos de controlo retirou ao aparelho estatal qualquer possibilidade de coordenar os movimentos do capital, despoletando o processo que permite ao dinheiro escapar à supervisão do Estado.

O cálculo do valor das moedas ficou a partir daí a cargo de especuladores e correctores, que o determinam em função das diferentes possibilidades de investimento e que negociam directamente as respectivas taxas de câmbio. Estes agentes globais da finança gerem fundos de investimentos, manipulam divisas e acções e dirigem um fluxo de capital de investimento livre que lhes permite, muitas vezes, decidir o destino de nações inteiras. Os investimentos internacionais que executam direccionam os actuais fluxos comerciais, determinam as cotações cambiais e, desta forma, a dívida externa e o poder de compra de um país. Surgem assim os *global players* da finança, uma nova “classe política” que ascende à arena mundial do poder.

As medidas de política económico-financeira que fizeram emergir esta realidade – associadas à possibilidade de consultar a qualquer momento os dados das cotações de todas as praças bolsistas, e com base neles emitir ordens de compra e de venda difundidas de imediato em todo o mundo – revolucionaram profundamente todo o mercado financeiro. Esta mobilidade e liberdade universais do capital fizeram com que a indústria financeira mundial aumentasse exponencialmente. Em apenas uma década (entre 1985 e 1995), o volume de negócios do comércio de divisas e do comércio internacional de acções duplicou (Martin, Schumann, 1996: p.58). Encerrando em si a capacidade de criar mercados de capitais intermutáveis e de reagir em cadeia a múltiplos acontecimentos, a indústria das finanças joga o futuro de países, agentes

económicos e pessoas. O mercado financeiro internacional protagoniza a força central da globalização, tornando-se assim uma potência com poder superior.

Na verdade, o maior e mais forte elo de ligação entre as nações do mundo parece ser, presentemente, o das máquinas monetárias das instituições bancárias, das companhias de seguros, das bolsas e dos grupos empresariais que operam no interior dos seus territórios (e em simultâneo em muitos deles), ligados entre si por redes electrónicas.

Em virtude disso, os acontecimentos nos mercados financeiros desenrolam-se a uma extraordinária velocidade e assumem dimensões que os colocam fora do controlo dos governos e das instituições internacionais. O ciberespaço da finança mundial apresenta-se pois desprovido de Estados e em situação de integral autogestão. São os agentes anónimos dos mercados financeiros que conduzem a economia.

2.2. A DITADURA DO MERCADO MUNDIAL

Assente no postulado da doutrina político-económica neoliberal de que as intervenções do Estado são desvantajosas para o satisfatório funcionamento do mercado e de que a troca ilimitada de bens para além das fronteiras nacionais aumenta a prosperidade e o crescimento económico de todas as nações intervenientes, a integração económica global foi-se processando rapidamente, dando-se uma alteração radical nos mecanismos através dos quais a economia mundial funcionava.

As negociações subsequentes ao acordo geral sobre comércio e tarifas, estabelecido entre os EUA e a Europa Ocidental em 1948, deram lugar a um progressivo decréscimo das tarifas aduaneiras, pelo que o valor dos direitos alfandegários é hoje praticamente insignificante nas transacções comerciais realizadas entre as nações mais desenvolvidas. A Organização Mundial do Comércio, criada em 1994, tem direccionado também a sua acção para a erradicação dos entraves ao comércio internacional livre, tentando acabar com os monopólios estatais.

A articulação entre as inovações tecnológicas a nível da produção, transportes, comunicações; a liberalização do capital e a eliminação da maioria das barreiras aduaneiras tornaram todo o mundo num único mercado. A diferença relativa dos custos dos bens deixou por isso de fazer sentido e o interesse capital da comercialização reside hoje na diferença absoluta do custo das mercadorias, avaliado em todos os mercados e países simultaneamente. As empresas lutam hoje pelas quotas de mercado à escala

mundial num quadro de competitividade ilimitada. Impera pois a concorrência internacional directa, a competição global no mercado de bens e serviços mundial.

As consequências desta crescente liberdade comercial são extraordinárias. Desde meados da década de 50 que a troca de bens e de serviços a nível mundial aumenta a um ritmo superior ao da produção. Em 1995, um quinto de todos os bens e prestações de serviços registados mundialmente foram transaccionados fora das fronteiras dos Estados que promoveram os movimentos de transacção (*Idem*: 120).

Tendo-se tornado o lucro dos accionistas no melhor indicador de sucesso numa empresa, os grandes grupos económicos envolvem-se na busca obsessiva de maior eficiência e rentabilidade, recorrendo a diferentes estratégias: dividem as suas organizações por centros de lucros, que no caso de não atingirem os objectivos económicos previstos, são erradicados; formam alianças e consórcios; criam *joint-ventures*; compram reais ou potenciais concorrentes, com o objectivo de realizar fusões, ou de os eliminar para desse modo “limpar” ou monopolizar o mercado. A aquisição de empresas e os investimentos efectuados no estrangeiro atingem, entre os países ricos, dimensões inéditas e a percentagem de Estados individuais e empresas nacionais que fazem a oferta dos seus produtos directamente no mercado mundial diminuiu imenso, o que atesta a crescente interdependência mundial da economia.

Estes potentados económicos multinacionais realizam entre si dois terços do comércio mundial, fazendo-se quase metade deste intercâmbio no conjunto de firmas de que são proprietários (*Idem*: 123). A comprovar a dimensão e o poder económico destes agentes, refira-se que o valor das vendas de algumas das principais sociedades multinacionais foi, em 1997, superior ao PIB de vários países, mesmo europeus (PNUD, 1999:32). A disponibilidade praticamente ilimitada das mercadorias e do capital tornou esses grupos económicos poderosos e praticamente incontroláveis, ao ponto de intimidarem e manipularem Estados, governos e cidadãos.

Empurrados pelas pressões exercidas pelos accionistas e os gestores do mercado financeiro, os grupos multinacionais que lideram a economia mundial, protagonizam também a integração económica à escala mundial e impulsionam-na incessantemente. A interacção entre o mercado financeiro e o mercado económico estreita-se e intensifica-se, pressionada pela procura da maximização dos lucros e surgem, assim, a par dos *global players* da finança, os *global players* da economia, que constituem igualmente uma nova “classe dirigente” mundial. A economia apresenta-se hoje acima do controlo estatal e livre de qualquer verdadeiro contra poder.

2.3. MERCADO DE TRABALHO SOB FOGO CRUZADO

A transposição sucessiva das inovações informáticas para a indústria e os serviços revolucionou então significativamente as relações entre a tecnologia e o trabalho. O computador conquistou progressivamente lugar privilegiado na concepção e produção de bens e, quanto mais a sua capacidade cresceu e o seu custo diminuiu, mais se banalizou a sua presença na cadeia produtiva. A execução computadorizada imprimiu efectivamente profundas alterações na organização e estrutura da produção, que se reflectiram de forma notória na capacidade produtiva. A standardização do design e a respectiva gestão *on-line* possibilitaram a uniformização do produto, a simplificação do percurso produtivo e, conseqüentemente, uma rentabilização da produção. Nessa sequência, a produtividade tem crescido mais rapidamente do que o rendimento económico. Todavia, não se tornou apenas possível produzir mais quantidade em menos tempo. Passou a ser possível produzir também com menos pessoas, o que teve efeitos profundos no mercado de trabalho. A produção que envolvia grandes quantitativos de mão-de-obra, foi substituída pela designada produção "*high-tech*" e ocasionou o desaparecimento de muitas indústrias de manufactura que não conseguiram reconverter-se. Conseqüentemente, foram suprimidos muitos postos de trabalho qualificado e não qualificado. Os designados trabalhadores de colarinho azul, os trabalhadores das linhas de montagem na produção em série, sem formação específica, foram os primeiros a ser dispensados, mas os quadros médios também foram seriamente atingidos por esta nova realidade laboral. Há mesmo quem advogue que a indústria terá destino idêntico ao da agricultura, e que futuramente o sector apenas empregará uma ínfima percentagem da população. O *boom* da utilização da alta tecnologia nos serviços, a vulgarização do uso do computador pessoal e do *modem*, que possibilita o acesso directo à oferta mundial de bens e serviços alteraram também a funcionalidade e utilidade de muitas profissões (como por exemplo dactilógrafos, estafetas, arquivistas, bibliotecários, funcionários de agências de viagens, companhias de aviação, comerciantes retalhistas, algumas categorias de funcionários públicos)⁴.

⁴Veja-se, a título de exemplo, que hoje a maioria dos bancos possibilita aos seus clientes, através de caixas multibanco, telefone ou computador pessoal, efectuar todo o tipo de movimentos, o que permite a essas instituições bancárias suprimir custos e assim manter níveis de competitividade mediante a eliminação de postos de trabalho e filiais. Algumas das grandes superfícies comerciais adoptaram também estratégias idênticas possibilitando aos seus clientes solicitar e receber produtos mediante um pedido realizado via computador.

Muitas das ocupações que anteriormente proporcionavam empregos permanentes transformaram-se em empregos em *part-time*, temporários, ou apenas activados em função de necessidades ocasionais. Hoje, de acordo com a conjuntura e as oscilações do mercado, recorre-se frequentemente à subcontratação de empresas, ao trabalho de profissionais livres e ao trabalho pago à peça, modalidades que libertam as firmas dos habituais encargos sociais e laborais para com os trabalhadores. Perante o espaço cibernético, algumas profissões tendem então a desaparecer, outras a ver restringido drasticamente o seu campo de actuação. Grandes sectores do mercado de trabalho entraram por isso em colapso e outros têm regimentos de potenciais desempregados. A crise de trabalho não resulta, porém, apenas da transformação técnica a nível da produção, das comunicações e dos transportes, mas também da política de comércio livre ilimitado. O facto de o mundo inteiro se ter tornado num mercado único fez com que a concorrência global exacerbada se estendesse também ao mercado de trabalho. Na verdade, a concorrência na economia global criou um mercado de trabalho global e os trabalhadores disputam agora o trabalho inserido numa produção mundialmente organizada.

O local onde este é efectuado, a localização do trabalhador, perdeu importância. Existem empresas cujos trabalhadores desempenham funções numa multiplicidade de lugares e em condições que estas desconhecem e não estão interessadas em conhecer. No entanto, para além do progresso tecnológico e da rede transnacional de relações, a situação actual do mercado de trabalho, onde impera a lei da concorrência, relaciona-se também com os métodos de gestão empresarial que esta origina.

O progresso tecnológico, no quadro de uma economia integrada mundialmente, dá lugar ao agravamento da concorrência empresarial, mas é também por ela permanentemente impulsionado, já que, na busca constante da diminuição dos custos de produção, esta fomenta modernizações tecnológicas que permitem implementar processos contínuos de racionalização empresarial. Os accionistas exercem pressões cada vez mais fortes junto dos gestores empresariais no sentido da maximização dos lucros, impelindo-os a adoptar novas estratégias de reajustamento à concorrência desenfreada do mercado mundial. Assim, no sentido de intensificar e rentabilizar a produção, os grandes grupos económicos optam pela racionalização, aplicando estrategicamente a trilogia *re-engineering* (reorganização, simplificação e segmentarização da estrutura produtiva), *outsourcing* (deslocação de unidades produtivas, pessoal etc.) e *downsizing* (redução de

peçoal, salários, benefícios etc.), justificando o facto de o crescimento económico implicar, muitas vezes, uma diminuição dos postos de trabalho.

A aplicação desta trilogia, suportada pela logística moderna e pelo alargamento radical do mercado, tornou-se um dos instrumentos mais valorizados no domínio da gestão empresarial, alterando profundamente a relação entre capital e trabalho.

A uniformização da produção e a subsequente simplificação radical da organização das empresas, a internacionalização dos grupos industriais e a distribuição do trabalho por unidades separadas espacial e legalmente despoletaram uma competição e desvalorização crescente da mão-de-obra. Reagindo e reajustando-se à nova realidade concorrencial, as empresas mobilizaram todas as estratégias passíveis de reduzir ao máximo os custos dos produtos, pelo que a sua produção começou a ser parcial ou totalmente encomendada a nações onde os salários são muito baixos e as despesas sociais e ambientais inexistentes ou insignificantes. Muitas firmas passaram então de produtoras a importadoras, ou criaram filiais no estrangeiro, ou subcontrataram tarefas de produção a outras congéneres, sempre que o preço da mão-de-obra e/ou os incentivos governamentais (cedência de terrenos, construção de infra-estruturas, benefícios fiscais, criação de parques industriais em zonas francas, etc.) o motivaram. Nesta rede mundial de agentes económicos, portadora de uma enorme mobilidade e flexibilidade, os verdadeiros produtores são apenas um entre muitos outros factores de custo, perfeitamente substituíveis a qualquer momento.

Esta situação agravou-se tanto mais quanto se intensificaram as relações comerciais com as nações em vias de desenvolvimento, sobretudo da Ásia e da Europa Central, dando lugar a uma enorme desigualdade na concorrência. De facto, o confronto entre a sociedade de exigência ocidental e as sociedades de renúncia, sobretudo asiáticas, induziu a redução dos salários, das regalias sociais e da oferta de trabalho das indústrias nos países mais desenvolvidos, bem como a degradação das condições de trabalho e da capacidade negocial e reivindicativa dos trabalhadores. Face à liberalização do comércio de mercadorias e do capital; ao poder e à internacionalização dos grupos económicos, a ascendência que os governos e os sindicatos tinham sob o mundo do trabalho, decaiu drasticamente e, com ela, a segurança e as regalias laborais. A capacidade mobilizadora dos sindicatos foi efectivamente quebrada quando a organização do trabalho foi espartilhada. Num mercado transnacional, a que acedem sociedades com culturas muito diversas e em estádios de desenvolvimento humano muito díspar, as reivindicações (subida dos salários, menos horas de trabalho, mais

regalias, etc.) e os instrumentos coercivos (greves) perdem força, sobretudo perante a possibilidade de desencadear o fecho e a transferência de unidades produtivas para países em que as exigências e os direitos dos trabalhadores sejam inferiores e consequentemente os lucros empresariais superiores. A emergência do mercado mundial minou a base de poder dos sindicatos organizados a nível nacional, retirou-lhes poder de influência, o que ocasionou a perda e o desinteresse de muitos membros, afirmando-se hoje que os sindicatos estão mais envolvidos na luta da sua própria sobrevivência do que na luta dos direitos dos seus associados.

Esta situação releva aquela que é considerada uma das falhas cruciais da apologia da fusão mundial do mercado: juntar empresas e nações que, por razões históricas, económicas, demográficas, sociais e culturais, não se regem por regras de funcionamento comuns, ou seja, fomentar uma concorrência desleal, com claro prejuízo para os parceiros individuais ou colectivos que nela participem numa posição mais fragilizada. Assim e muito embora as instituições liderantes da economia mundial continuem a promover a integração à escala mundial (OCDE, BM, FMI), muitas das suas expectativas – como sejam o aumento dos postos de trabalho, a diminuição de défice orçamental e um maior crescimento económico – parecem ser refutadas pelos problemas identificados actualmente, mesmo nos países mais desenvolvidos.

3. “O REI VAI NU” – O EQUÍVOCO POLÍTICO DA GLOBALIZAÇÃO

3.1. O ESTADO SUICIDA

Dado o impacte das novas tecnologias no quotidiano da maioria dos cidadãos, tornou-se usual estabelecer uma relação causal directa e linear entre a globalização, nomeadamente económica, e o avanço tecnológico contemporâneo, escamoteando ou subestimando as razões de natureza política que lhe estão subjacentes.

No entanto, a globalização económica não é determinada unilateralmente pelo desenvolvimento técnico, que por si só não teria capacidade para imprimir ao mercado mundial o dinamismo e a força que ele detém no presente.

Muito embora seja hoje universalmente reconhecido que o progresso tecnológico é elemento facilitador e acelerador da integração mundial da economia e que as novas tecnologias (da informação, da comunicação, da produção, dos transportes, etc.) constituem o suporte ou a estrutura que a viabiliza e veicula, reúne cada vez maior consenso o argumento de que essa integração resulta também, em larga medida, da política adoptada e prosseguida quer por governantes e parlamentares dos países mais industrializados, quer por organizações económicas internacionais (BM, FMI, OMC) que esses mesmos países dirigem. Como referem Martin e Schumann, “o *enredamento mundial da economia (...) é o fruto desejado de uma política com objectivos bem precisos. Tratado após tratado, lei após lei, foram sempre os governos e os parlamentos que decidiram ir eliminando as barreiras que dificultavam o comércio internacional do capital e das mercadorias.*” (1996:14).

A génese da globalização económica está associada ao domínio da política, revestindo carácter de projecto político, que estabelece como meta prioritária a liberalização da economia e, conseqüentemente, a supressão dos poderes económicos do Estado.

O papel determinante do Estado relativamente à desregulamentação do mercado é, de facto, evidenciado por vários autores. Cox afirma a este propósito: “*The self-regulating market did not come about naturally or spontaneously. It was the creation of the state. The state was the guardian of the market’s independence, of the rules of contract and of the value of money as the medium of exchange. New police powers within the country and sea power internationally were its instruments.*” (1997: 52)

Paradoxalmente, o Estado como actor dotado de poderes deliberativos, normativos e executivos, é agente determinante e incontornável nesse processo de desregulamentação, sendo, por isso, simultaneamente, sujeito e objecto, origem e destino das acções conducentes ao seu próprio enfraquecimento. Assim sendo, o Estado encontra-se hoje enredado numa situação que ele próprio despoletou, mas cujo controlo lhe escapa quase integralmente e da qual se tornou uma das principais vítimas. Aliciado pela ideia de progresso e eficiência, o Estado subscreveu obsessivamente uma estratégia de desregulamentação, cavando assim a sua própria sepultura. Numa atitude esquizofrénica, o Estado auto-destrói-se. Enquanto categoria analítica, e por inerência abstracta, o Estado surge assim como o principal responsável pela globalização económica, e em última análise pelos seus efeitos.

Todavia, a diversidade dos elementos que constituem tal categoria, sobretudo a nível de poder económico, e conseqüentemente político, implica que os seus constituintes tenham protagonismos muito diferenciados na concepção e prossecução das estratégias tomadas com a finalidade de concretizar tão ambicioso projecto político.

A globalização económica foi de facto concebida, planeada e progressivamente implementada por um conjunto de países, que dada a sua posição hegemónica na economia, mundial, têm poder para definir ou alterar as regras de funcionamento do sistema económico a nível internacional. Como afirma Marques, *“as expressões concretas desse fenómeno [a globalização] [...] [são] o efeito de estratégias político-económicas determinadas por relações de força que se estabelecem entre grupos sociais, países e economias nacionais.”* (2000:11).

Os países mais desenvolvidos do Ocidente e, em particular, os Estados Unidos da América detêm, como é bem conhecido, especial importância no quadro das relações de força acima referidas. A propósito do protagonismo singular dos EUA, parece pertinente a seguinte afirmação de Martin e Schumann: *“Única superpotência restante, é também a última nação que conseguiu conservar uma dose importante de soberania nacional – em todas as questões ligadas à política económica, comercial, social, financeira e monetária, são os políticos de Washington e os seus conselheiros que determinam as regras de integração global – não é a vontade colonial nem a superioridade militar mas simplesmente a dimensão da economia norte-americana que faz dos EUA o último factor de ordem no caos da integração mundial.”* (1996).

A globalização é então resultado inequívoco de uma política económica transnacional, ditada essencialmente pelos países economicamente mais poderosos, baseada no

princípio doutrinário neoliberal de que a liberdade económica e a prosperidade caminham juntas e conhecem ritmos de crescimento proporcionais. Na expectativa que dela adviriam benefícios para todas as nações e para os respectivos cidadãos, ou seja, no pressuposto de que o progresso económico conduziria naturalmente ao desenvolvimento dos Estados e ao bem-estar das pessoas, tal política foi implementada, deliberadamente, durante décadas por vários países. Todavia, tal expectativa veio a ser drasticamente defraudada e o que constituiu o sonho de muitos políticos transformou-se num verdadeiro pesadelo.

3.2. ESTADO: PODER VIRTUAL *VERSUS* PODER REAL

A ideia de que a integração global da economia teve enormes repercussões a nível político, quer no plano nacional quer internacional, e de que, nessa sequência, se produziram grandes alterações na natureza, estatuto, estrutura e modo de funcionamento das instituições políticas, reúne actualmente consenso generalizado no meio académico. Contudo, existe uma clara dissonância de opiniões relativamente ao verdadeiro alcance e aos efeitos reais dessas transformações, recaindo essencialmente o debate sobre as relações de poder que hoje se estabelecem entre as instâncias políticas de âmbito local, nacional e supranacional e a capacidade efectiva de decisão e acção de cada uma delas.

3.2.1. A DESNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO

O dinamismo financeiro resultante da libertação do capital face às limitações territoriais e jurídicas do Estado-Nação, revelou-se, sobretudo a partir do final da década de 1980, uma séria e contundente ameaça à soberania das nações, através do enfraquecimento do sistema monetário nacional, decorrente da manipulação e evasão fiscal organizada quer por parte de cidadãos quer de empresas.

Após a abolição do controlo estatal sobre a circulação do dinheiro, o escoamento de capitais para o exterior dos territórios em que são originados intensificou-se e diversificou-se de forma inédita, acarretando graves prejuízos financeiros para os

Estados.⁵ Por um lado, a transferência das poupanças particulares para praças financeiras *offshore* conheceu um forte incremento, levando a que, na tentativa de desmobilizar essa prática, vários governos atenuassem a carga fiscal sobre os altos rendimentos e as grandes fortunas. Por outro, tornou-se igualmente frequente a transposição dos lucros e dos investimentos dos grandes grupos empresariais para os afamados paraísos fiscais.

A actual complexidade da estrutura organizacional das empresas internacionais permite distribuir facilmente a execução de produtos e subprodutos, bem como a prestação de serviços, por filiais sediadas nos mais diversos locais, tornando, ao invés, extremamente difícil identificar as transacções realizadas entre as várias unidades e averiguar a veracidade dos valores que lhes são atribuídos. Aproveitando as diferenças dos sistemas fiscais dos vários países, os grandes grupos económicos realizam assim o respectivo planeamento fiscal, exibindo as despesas mais altas e os défices orçamentais onde a fiscalidade é mais rigorosa e elevada, e os lucros maiores onde os sistemas fiscais são mais benévolos e atribuem mais isenções.

A acção dos funcionários fiscais revela-se neste contexto inoperante e estéril, já que os mecanismos do sistema económico-financeiro transnacional possibilitam actualmente reduzir ao mínimo a pressão fiscal sobre os lucros tributáveis, ou seja, permitem que as empresas fujam às suas obrigações fiscais sem transgredir a lei. A fuga organizada e legal de capitais (o designado turismo fiscal) permite esconder o dinheiro ao fisco, tornando-se assim uma prática corrente dos *global players* da economia e da finança, com evidentes e incalculáveis perdas financeiras para o Estado. O capital foge, deste modo, ao domínio dos Estados de origem e mantém-se intocável no mercado financeiro global, espaço sem qualquer figura normativa e institucional de regulação e supervisão. Todavia, a autoridade fiscal do Estado não se encontra beliscada apenas pela actual impossibilidade de identificar e combater a fuga ao fisco, mas também pela perda de poder de decisão quanto ao nível das taxas de tributação dos produtos, da actividade produtiva e comercial, dos descontos sobre os salários dos trabalhadores etc. Mediante a chantagem da transferência de fábricas e comércios e dos subsequentes despedimentos,

⁵ A liberalização económica proporcionou condições inéditas para o florescimento da economia clandestina baseada principalmente no tráfico de estupefacientes, tabaco, armas e indivíduos, visto permitir que os enormes fluxos de capitais que movimenta não sejam identificados e fiscalmente tributados.

os líderes da economia pressionam governos e acabam por influenciar determinadamente os níveis de tributação que vêm a ser estabelecidos.⁶

No conjunto de factores que contribuem para a perda de autonomia financeira do Estado figura também a competição fiscal, que, entretanto, se instalou entre governos. Reconhecendo no investimento estrangeiro potencialidades significativas na criação de emprego, vários países têm vindo a envolver-se num processo crescente de competição pela descida e eliminação dos impostos, que tem resultado numa diminuição progressiva da taxa de tributação das empresas. Na tentativa de atrair investidores estrangeiros muitos Estados vão ainda além da diminuição e da isenção de impostos e disputam entre si a atribuição de subsídios, a cedência gratuita ou a preço simbólico de terrenos, a construção de infra-estruturas e a prestação de serviços, o que leva a que os Estados e as autarquias que desejem tornar-se local de implantação de multinacionais tenham de realizar avultados investimentos.⁷ Pressionados pela concorrência global, governos e autarquias propõem aos investidores estrangeiros vantagens e benesses financeiras difíceis de justificar segundo critérios objectivos e plausíveis. Prova disso é a corrida desenfreada aos subsídios a que governos nacionais e locais se candidatam com o objectivo de aumentar a sua capacidade financeira.

Assim, a nova economia transnacional assalta subtilmente os cofres dos Estados, através não só da fuga ao fisco mas também do acréscimo das despesas públicas realizadas para cativar os seus protagonistas.⁸ A economia sem fronteiras conduz então, directa e indirectamente, à debilitação financeira do Estado, devido, por um lado, à redução de receitas que a diminuição de impostos ocasiona e, por outro, ao aumento dos gastos que se vê impellido a efectuar no actual contexto de concorrência global.

⁶ Essa situação é ilustrada, por exemplo, pela polémica gerada em Portugal em torno da eliminação dos benefícios fiscais no imposto automóvel (IA) dos jipes, anunciada pelo Ministro das Finanças em 2000 que despoletou reacções por parte da empresa Salvador Caetano, entre as quais figurou a possibilidade de encerrar algumas das fábricas e assim proceder a um importante quantitativo de despedimentos.

⁷ A título exemplificativo, um caso que nos é próximo: a construção da nova fábrica da BMW em Portugal. Este investimento resultou das negociações estabelecidas entre os representantes desta multinacional e o governo português, “que ofereceu todas as condições” para que ele se efectivasse. A autarquia de Chaves “ofereceu as melhores condições entre todas as localizações estudadas pela BMW”, suplantando mesmo as proporcionadas pela Galiza “uma das fortes concorrentes à captação do investimento da marca alemã”. (Expresso, 2000).

⁸ A esta situação é inerente o risco político de manipulação, já que Estados, governos e autarquias se convertem em objecto de chantagem por parte dos investidores, com quem por vezes estabelecem uma perigosa relação de dependência. Consoante as condições que lhes forem proporcionadas pelas referidas entidades públicas, eles gratificam-nas com a sua presença ou punem-nas com a sua ausência, e dada a enorme concentração das actividades económicas num número cada vez menor de grupos transnacionais, governos e autarquias vão cedendo, movidos pelo receio de ficarem excluídos do circuito económico mundial.

Muitos Estados debatem-se, assim, actualmente com graves crises financeiras, levando a que, por vezes, se afirme que os respectivos governos se encontram tecnicamente falidos. Actuando em benefício da economia livre, cedendo-lhe património e realizando investimentos públicos que a suportam, os Estados vêem-se forçados a submeter as finanças públicas a uma política restritiva em muitos sectores, a qual induz ao adiamento da grande maioria dos projectos de reforma, principalmente os de natureza estrutural.

Perante a escassez crescente dos recursos financeiros necessários ao desempenho eficaz das suas funções tradicionais, os responsáveis políticos são assim impelidos a diminuir despesas, isto é, a realizar cortes orçamentais muito significativos, sobretudo nas áreas social e cultural, onde os grupos de pressão são, por norma, menos influentes e poderosos. Tal situação redundará numa evidente limitação à reforma social.

Confrontados com problemas financeiros crónicos, com orçamentos cada vez mais reduzidos, os governos e os políticos vêem as suas funções de decisores, de administradores e gestores da “coisa” pública progressivamente comprometidas. Muitos deles vêem-se mesmo na contingência de erradicar prestações e serviços sociais e diminuir as atribuições financeiras que lhes estavam adstritas, o que inevitavelmente resulta num decréscimo da respectiva qualidade.

Debatendo-se com a premente necessidade de obter liquidez, de restringir encargos económicos institucionais e laborais e de se desvincular da presentemente incómoda e incomportável função de prestador de alguns serviços públicos, grande parte dos Estados encetou uma etapa de sucessivas privatizações dos sectores que lhes estavam tradicionalmente afectos. O Estado abandonou assim a posição de monopólio que detinha em vários sectores, suspendendo simultaneamente as subvenções que tradicionalmente concedia a alguns deles.

Como se referiu atrás, a autoridade fiscal do Estado foi, e é, sistematicamente contornada através dos mecanismos de funcionamento do mercado mundial. Por essa razão, a autonomia financeira do Estado tem sido estrangulada pela dimensão, o peso e a velocidade dos movimentos comerciais e financeiros que nele ocorrem, bem como pelas práticas de competição que o caracterizam. A perda de autoridade fiscal e de autonomia financeira do Estado são então duas faces de uma mesma moeda, fenómenos que se reforçam mutuamente, expressando a hostilidade do mercado mundial para com o poder estatal e os seus representantes. Consequentemente, a soberania nacional dilui-se progressivamente no labirinto difuso da economia global.

3.2.2. A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ESTADO E A DINÂMICA "TOP-DOWN"

Todavia, a perda da soberania absoluta dos Estados não decorre apenas do cerco que o mercado subrepticamente lhes montou, mas também das próprias respostas que os Estados elaboraram em reacção à realidade por ele criada.

A identificação de elementos potencialmente destabilizadores, manipulados por actores cuja acção os Estados já não dominam, levou a que estes últimos adquirissem progressivamente a percepção de que o tempo presente coloca um conjunto muito amplo e diversificado de riscos. O impacte sobre os sistemas económico, político, social e ambiental da interacção de diferentes processos, cuja evolução depende hoje de um grande número de variáveis mutáveis, retirou aos Estados a possibilidade de calcularem, gerirem, minorarem ou mesmo eliminarem sozinhos os riscos que ameaçam actualmente as sociedades. Na verdade, muitos dos problemas com que estas se defrontam agora não se confinam às fronteiras de um só Estado. Inflação e recessão económica, fluxos migratórios, desemprego, degradação ambiental, terrorismo, tráfico de droga são exemplos ilustrativos dessa realidade. Ao comprimir espaço e tempo, ao fomentar uma interligação planetária, a globalização transformou o âmbito individual e restrito quer das fontes quer dos efeitos da instabilidade, conferindo-lhe um carácter eminentemente colectivo.

Entre os riscos que, muito embora surjam numa dada sociedade, tendem a ter repercussões em muitas outras, Simai distingue cinco categorias, estreitamente relacionadas entre si: conflito armado e violência; destabilização política; irregularidades económicas; fenómenos sociais (entre os quais é atribuída especial importância às migrações e às questões que lhes estão associadas) e problemas ecológicos (1994:259). Dado o reconhecido efeito de alastramento destes riscos, os problemas contemporâneos assumem um carácter internacional, ou mesmo global, colocando novos desafios à acção governativa dos Estados.

A incapacidade de agir com eficácia de forma isolada e autónoma sobre as causas e os efeitos desses riscos e a responsabilidade difusa que envolve a sua génese, levou a que os governos se vissem na contingência de enveredar por abordagens integradas dos problemas e pela busca regular de soluções partilhadas e consensuais.

A necessidade de conferir a esse esforço alguma sustentabilidade, isto é, o imperativo de criar condições de operacionalização para as estratégias concertadas de acção conjunta, levou a que os Estados criassem dispositivos legais através dos quais

pudessem nortear a respectiva conduta e acoplar-se em estruturas de poder supranacionais. Acompanhando a natureza internacional dos riscos actuais, tornou-se inevitável internacionalizar também a sua gestão, podendo por isso afirmar-se que uma das consequências da globalização económica é a internacionalização do Estado (Cox, 1997).

Contudo, os primórdios deste processo de internacionalização do Estado não se inscrevem nas últimas décadas. A génese das instituições básicas de governação internacional, entendidas como o conjunto de regras, normas e princípios que definem a identidade dos indivíduos e os padrões adequados das actividades económicas, políticas e culturais em que esses indivíduos estão envolvidos (Reus-Smit, 1988:6), data de um período bastante mais remoto. Ao estabelecer, pela primeira vez, que todos os Estados têm formalmente direito a igual tratamento perante a lei, o Congresso de Viena, realizado em 1815, é considerado o marco histórico da criação da comunidade internacional de Estados e da institucionalização da natureza contratual do Direito Internacional. Resultando da vontade recíproca dos Estados, o direito internacional ganhou legitimidade como instrumento de cooperação e coordenação das relações entre Estados, que, por isso, são levados a respeitar os dispositivos legais elaborados no seu âmbito (acordos, tratados, convenções etc.). O estabelecimento de regimes tinha assim por finalidade definir as práticas sociais e orientar a conduta dos participantes a nível internacional.

A emergência e o funcionamento da sociedade internacional requereram, conseqüentemente, a constituição de organizações de governação, ou seja, a criação de entidades materiais vocacionadas para a administração dos sistemas de governação. Estes dois elementos estruturais dos sistemas de governação – instituições e organizações – têm estabelecido uma relação constitutiva mútua, uma vez que as instituições definem o estatuto e o domínio da acção legítima das organizações e estas, por seu turno, reproduzem ou transformam as instituições através da sua prática (Reus-Smit, 1988: 6). Este processo institucional que se consubstancia na coordenação das relações entre três ou mais Estados, tendo por base determinados princípios genéricos de conduta – e que usualmente se designa multilateralismo – tornou-se a forma institucional por excelência de gerir conflitos e coordenar relações entre Estados.

A tal facto não é alheia a tomada de consciência das causas e dos efeitos da depressão dos anos 30 do século XX, bem como da II Grande Guerra, impulsionando o interesse dos Estados pela criação de instituições e organizações intergovernamentais, expresso

de modo significativo na constituição das Nações Unidas em 1945. A partir de então desencadeou-se um processo gradual de crescimento e consolidação do sistema de governação interestatal, conhecendo o Direito Internacional e as organizações intergovernamentais (OIG) um crescimento exponencial em quase todos os campos de acção. Surgiu assim uma rede complexa e alargada de regimes e instituições em domínios temáticos específicos, com autoridade e poder reguladores sobre a grande generalidade das matérias. Muito embora o número de OIG's que cada país integra seja muito variável, em 1990 cada país participava, em média, em 30 dessas organizações. As discrepâncias a nível da participação dos diferentes países em instituições desta natureza escondidas nessa média são facilmente perceptíveis quando se toma conhecimento de que 25 países integram 140 organizações internacionais, os EUA 200, e a França 270 (Simai, 1994:295).

Torna-se então inquestionável que as componentes do sistema de governação interestatal tenham conquistado maior visibilidade e assumido um papel de maior relevância na governação mundial. Em menos de um século, emergiu uma nova ordem internacional: a comunidade de Estados "civilizados", prosseguindo objectivos individualistas de poder, autoridade e interesse nacional, interagindo num ambiente de competição, deu lugar a uma sociedade civil mundial diversificada e multicentrada, animada pela busca de espaço público e de regulação. Esta transformação tem implícita igualmente a ocorrência de mutações a nível da cooperação internacional, dos seus actores, meios e fins (Smouts, 1998:135).

O sistema interestatal de governação tem subjacente uma dinâmica transterritorial e, como facilmente se depreende, o respectivo desenvolvimento e consolidação teve grandes implicações no poder soberano dos Estados, uma vez que se traduziu frequentemente na transferência de competências tradicionalmente inscritas no domínio do Estado-Nação para o sistema governativo multilateral. Mediante a assinatura de convenções, tratados e outros dispositivos jurídicos internacionais, os Estados ficam sujeitos às decisões tomadas e às normas estabelecidas por instituições transnacionais. Por contraposição ao designado direito de coexistência, característico do sistema universal de Direito Internacional vigente até à I Guerra, e cuja função era a de consagrar a repartição do poder no meio internacional, bem como legitimar e fazer respeitar a total soberania dos diferentes Estados, surge o direito de cooperação tendo por finalidade regular não apenas as relações internacionais horizontais e bilaterais mas também incrementar a acção colectiva para a concretização de objectivos comuns.

Esta alteração espelha uma nova concepção do direito internacional que deixa assim de ser apenas o quadro de referência do sistema interestatal e passa a ser também o suporte de uma ordem social internacional ao serviço das necessidades humanas. As noções de comunidade internacional e de humanidade sobrepõem-se à de sociedade de Estados e a procura de normas universais para o bem-estar da humanidade passa a ocupar lugar central na construção normativa.

A cooperação internacional é uma tendência cada vez mais pronunciada das sociedades contemporâneas dada a diversificação, polarização e progressiva importância de novos centros de poder económico, a emergência de novas fontes de conflito entre o Norte e o Sul, as várias formas e factores de interdependência e o número crescente de diferentes problemas e riscos globais. Consequentemente, os países terão de estabelecer diferentes tipos e níveis de relações internacionais e, assim, de criar uma grande variedade de estruturas institucionais que permitam alcançar os seus objectivos e sustentar as respectivas actividades económicas e sociopolíticas de carácter internacional (Simai, 1994: 265).

As relações internacionais dos Estados incluem hoje uma multiplicidade de interacções e dependências, operacionalizadas e institucionalizadas através de uma diversidade significativa de formas, que lhes atribui um grau de complexidade sem paralelo. Entre as modalidades organizativas que corporizam essa rede intensa e multifacetada de relações internacionais em que os Estados estão envolvidos presentemente, destacam-se as de natureza bilateral, multilateral, subregional, regional (como a União Europeia) e global, criadas em torno de um só ou de vários objectivos. O relacionamento entre estas instituições que deve reger-se por uma lógica de complementaridade, depende, entre outras coisas, das necessidades e dos interesses dos países intervenientes, da iniciativa dos poderes mais fortes e da eficiência destas organizações.

Estreitamente relacionada com estes aspectos está a célebre crise do multilateralismo, de natureza mais política do que institucional.⁹ Por um lado, os Estados membros raramente se “abstraem” ou desvinculam dos seus objectivos individuais, sendo, por norma, pouco sensíveis à busca de soluções que respondam às necessidades da comunidade de Estados tomada no seu todo, e por vezes, sendo mesmo pouco fieis às directrizes políticas emanadas das organizações multilaterais a que pertencem. Contudo, não se pode ignorar que isso resulta sobretudo das dificuldades de aplicação dessas

⁹ Esta questão tem uma enorme actualidade nos nossos dias como se pode constatar através da polémica em torno do processo de restabelecimento da ordem e da paz no Iraque, após a guerra liderada pelos Estados Unidos, em 2003. A celeuma a propósito do papel que a ONU deve desempenhar nesse processo é bem ilustrativa da designada crise do multiculturalismo.

directrizes à realidade de alguns dos países que integram a comunidade internacional de Estados. O sistema interestatal tem, na verdade, uma constituição muito diversa, integrando Estados com grandes assimetrias a nível do desenvolvimento económico, político e social¹⁰, mas, não obstante tal evidência, parece indesmentível o facto de existirem actualmente tensões e contradições entre o sistema de governação interestatal e o sistema de governação organizado em torno da autonomia, soberania, território, enfim da centralidade do Estado-nação (Reus-Smit, 1988:21-22).

A crise do multilateralismo prende-se, no entanto, também com algumas questões de natureza institucional. A proliferação do número de instituições e organizações transnacionais e não-territoriais ocorrida nos últimos 50 anos deu lugar a alguma sobreposição de finalidades e objectivos e, assim, à emergência de competição por mandatos, tarefas e fundos. A ordem, um tanto ou quanto anárquica, instalada no sistema interestatal, e mesmo no interior de algumas organizações multilaterais, ocasionou grandes dificuldades na respectiva gestão e coordenação, que redundaram em consideráveis níveis de ineficiência e ineficácia e frustraram as expectativas de muitos Estados e cidadãos, criadas aquando da sua génese.¹¹

Não obstante a identificação de problemas provenientes da complexa coexistência entre os sistemas de governação estatal e interestatal, não restam dúvidas de que os Estados transferiram, gradualmente, parcelas de poder e autoridade para um número crescente de instituições e organizações transnacionais. Como refere Simai, embora a sociedade internacional permaneça estruturalmente estatocêntrica, “...it is impossible to maintain the idea that states are isolated units and that their sovereignty is absolute.”(1994:265)

Esta realidade exprime uma nova configuração do sistema de governação: surgem novos actores, diversificam-se os “locais” do poder e cria-se um novo eixo vertical na dinâmica governativa de sentido “top-down” (de cima para baixo). As sociedades não sofrem agora apenas influências vindas das forças da esfera económica e financeira, das ideologias e formas de conhecimento dominantes, dos centros de poder do Estado, mas também do sistema interestatal (Cox, 1997: 19).

Da inevitabilidade das nações actuarem conjuntamente, em consequência da incapacidade dos Estados limitarem individualmente o poder dos mercados, emergiu a

10 Recorde-se que após o desmantelamento dos impérios europeus, o número de Estados soberanos triplicou, dando origem a um crescimento substancial dos Estados membros das Nações Unidas. (Reus-Smit, 1998:23)

11 O caso da ONU, cujo poder de acção se tem revelado muito aquém do esperado, quer por insuficiência de meios materiais, quer por condicionalismos de natureza política, é disso um claro exemplo.

ideia de criar uma estratégia política baseada na cooperação internacional, a designada “*global governance*”.

Apresentando-se como uma nova forma de política supranacional, assente na ideia de cooperação e coordenação governamental, aponta como metas prioritárias a estabilidade social e ecológica a nível mundial.

No entanto, embora o Estado nacional isolado se debata com grandes dificuldades na sua acção governativa, a governação global tem também conhecido múltiplas vicissitudes de percurso e a sua implementação está longe de ser conseguida, mesmo relativamente a questões de interesse crucial. A tal situação não é alheio o facto de os consensos serem bastante mais fáceis de conseguir relativamente aos fins do que aos meios que cada uma das partes envolvidas tem de accionar ou disponibilizar para os conseguir alcançar.¹² A fragilidade da governação global parece residir fundamentalmente na incapacidade dos Estados se abstrárem ou abdicarem do seu poder relativo e assim conseguirem posições unânimes face aos objectivos a atingir. É neste sentido que Martin e Schumann afirmam que “*a fraqueza intrínseca da bela ideia da governação global [reside no facto de] ao tentar-se obter uma concertação mundial entre os diferentes grupos de Estados [se dar] um peso desmesurado aos interesses particulares de lobbies bem organizados e de governos isolados*” (1998: 228). Os interesses particulares dos Estados mais poderosos têm impossibilitado que a concertação mundial esteja hoje num patamar mais avançado. Sendo a dimensão económica o factor que actualmente mais determina o poder no mundo, os EUA, “*a única superpotência restante*”, acabam por constituir o ponto de referência na anarquia da economia global, deles emanando, directa e indirectamente, as regras de integração global – “*Hoje em dia, nos assuntos governamentais globais, a realidade é que, embora a América não seja tudo, sem a América, até agora, nada tem funcionado*” (*idem*: 229). Não obstante, em qualquer dos casos o declínio e a impotência da política face à economia são fruto de uma opção tomada e mantida por elites económicas e políticas, entre as quais assumem posição predominante as de origem norte-americana.

¹² Ilustra esta situação a Conferência sobre o clima que teve lugar em Haia, em Novembro de 2000. Destinada a estabelecer um acordo sobre as regras a aplicar com o objectivo de reduzir a emissão dos gases que provocam o efeito de estufa e, assim, de diminuir o aquecimento do planeta, cujas consequências são já perceptíveis nas alterações climáticas, esta conferência redundou num reconhecido e assumido fracasso. Unidos em torno da finalidade, grande parte dos países participantes (UE, EUA, Rússia, China, Índia e países do Terceiro Mundo) não conseguiu chegar a um consenso relativamente àquilo que cada um teria de fazer para o alcançar (Expresso 1/12/2000).

3.2.3. A “COMUNITARIZAÇÃO” DO ESTADO E A DINÂMICA “BOTTOM-UP”

A centralidade do Estado no exercício do poder político, é, desde há algum tempo, posta em questão também pela emergência de uma sociedade civil mais dinâmica e interveniente, a nível local, nacional e global.

Tal facto resulta da tomada de consciência de muitos cidadãos acerca das limitações e condicionalismos com que se debate actualmente a acção governativa dos Estados e das organizações do multilateralismo, ou seja, do descrédito crescente por parte da sociedade civil quanto à eficácia e eficiência dos mecanismos de governação tradicionais. Por um lado, e como já foi referido anteriormente, em consequência do processo de globalização económica em curso e da constituição do sistema interestatal, o Estado e os seus legítimos representantes têm vindo a perder autoridade e autonomia no que diz respeito à sua capacidade de decisão e acção políticas. Por outro, as organizações internacionais têm-se confrontado igualmente com dificuldades operacionais de diversa natureza, levando a que a concretização dos objectivos que presidiram à sua criação estejam longe de ser alcançados.

Do contexto governativo contemporâneo, influenciado determinadamente pela globalização, destacam-se a retracção do poder regulador do Estado e a insuficiência da acção dos organismos internacionais, dando lugar àquilo a que alguns autores chamam “crise de governação” (Newell, 2000). O quadro social e político emergente desta conjuntura motiva protestos crescentes quer por parte da sociedade civil organizada quer por parte de algumas elites políticas, que começam a tomar consciência do perigo subjacente à omissão do Estado face ao mercado. Confrontados com os efeitos de um sistema financeiro anárquico e com uma economia mundial que se revela incontável, muitos agentes sociais empenham-se cada vez mais em movimentos e manifestações reivindicativas de um maior protagonismo dos Estados e das instituições internacionais face à globalização económica.¹³ De um modo geral, reclamam um maior controlo sobre o funcionamento e o processo de fusão dos mercados financeiro e comercial globais, que tome impreterivelmente em linha de conta a natureza das sociedades actuais.

¹³ Exemplo disso são as contestações ocorridas aquando da II Cimeira da Organização Mundial do Comércio em Seattle; das reuniões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial em Washington e em Praga. Trata-se de manifestações de rua em que cidadãos, membros ou não de ONG's dedicadas a causas sociais e ambientais, condenam os efeitos nefastos da globalização, como sejam a pobreza, a injustiça social e a desordem ecológica.

Face a este cenário a sociedade civil vê-se impelida a conquistar o seu próprio espaço no quadro político, redimensionando-se, reorganizando-se e ganhando um novo protagonismo. Como refere Vidal, *“Those standing up against globalism or its effects are not governments (who mostly approve, having given the corporations the authority) but non-governmental groups, which are being pushed into the role of social justice watchdogs, moral arbiters and spokespeople for those without a voice”* (1996:260).

3.3. NOSTALGIA DE VESTEFÁLIA – A CRISE IDENTITÁRIA DO ESTADO-NAÇÃO

Face a esta encruzilhada, o Estado mergulha numa crise identitária sem precedentes, relacionada com as dúvidas que sistematicamente se vão instalando relativamente às funções que lhe cabem e que tem capacidade de desempenhar. Na verdade, afigura-se cada vez mais difícil estabelecer uma relação clara e significativa entre os papéis que tradicionalmente lhe estavam atribuídos e a sua intervenção presente.

O Estado, que, na qualidade de entidade política, representou para os seus cidadãos o “fiel da balança”, a figura reguladora e protectora de desequilíbrios, o guardião da estabilidade social, surge agora como cúmplice da situação conturbada de que aqueles são vítima. Além disso, estando a sua autoridade e autonomia financeira gravemente afectadas, o Estado revela-se também impossibilitado de assumir o seu papel de agente redistribuidor de riqueza, o que inevitavelmente tem repercussões muito significativas na estabilidade social.

O Estado apresenta-se pois num quadro paradoxal: continua a ser a instância junto da qual os cidadãos podem pedir directamente explicações, reivindicar alterações, reclamar justiça, mas encontra-se progressivamente incapacitado de intervir no sentido de satisfazer as suas pretensões. Assim, a figura do Estado parece esvaziar-se de funcionalidade real.

O Estado-nação integra assim a categoria de instituições que Toffler (1984:18) e Giddens. (2000:29) apelidam de “*incrustadas*”, ou seja, “*instituições que se tornaram inadequadas para as tarefas que são chamadas a desempenhar*”.

Não obstante a importância que ainda hoje é reconhecida aos Estados e aos líderes políticos, é inegável que o Estado-nação vivencia actualmente um processo de transformação singular, e que a política nacional perdeu eficiência, comparativamente a um passado ainda recente.

De facto, a possibilidade de os Estados exercerem influência individualmente é cada vez menor, num leque progressivamente alargado de domínios. Embora possa subsistir em alguns governantes a sensação de que a soberania nacional, nos termos em que hoje se apresenta, lhes permite ainda gerir a globalização no interior das suas fronteiras, a interdependência económica, política e ambiental dos Estados detém no presente uma expressão inédita. Os assuntos de importância vital que, por norma, implicam respostas a médio e longo prazo, exigem, por isso, abordagens transversais e soluções concertadas que vão necessariamente muito além das circunscrições físicas e jurídicas dos Estados tomados isoladamente. A política nacional passa então a estar estreitamente ligada ao quadro internacional. Contudo, nesta era da globalização, a internacionalização da acção política dos Estados nacionais estende-se também aos partidos políticos e às organizações não governamentais, assumindo-se como uma das suas características mais relevantes.

Se, no passado, a maioria dos Estados, governos e políticos detinha o domínio sobre os mercados, parecem existir hoje fortes indícios de que a situação tende a inverter-se, já que a integração económica mundial deu lugar, praticamente, a um único mercado sem Estado. A política foi cedendo terreno e poder à economia que foram por esta rapidamente captados. Cerceada na sua capacidade de decisão e acção, a classe política tradicional tem uma influência cada vez menos determinante na emergência e no curso dos acontecimentos, agindo, de um modo geral, reactivamente a eles e coagida por eles (Giddens, 2000: 20-21).

Neste contexto, pode afirmar-se que uma das consequências da globalização económica é a transformação da política a nível nacional num conjunto de procedimentos ou actos de gestão ou administração daquilo que é imposto do exterior.¹⁴ Tal significa que a política, tomada no sentido de opção entre projectos alternativos de sociedade, se desvirtuou comprometendo a verdadeira essência da democracia (Cox, 1997:63).

A ideia de que não existe possibilidade de optar entre modelos económicos e sociais alternativos significa, no dizer de Guéhenno, "*the death of the citizen as a subject of politics, thus the death of the polity as the forum of active citizens, and by implication the end of democracy*" (cit. em Ruggie, J.G. [org.], 1993).

¹⁴ Embora num âmbito regional, esta realidade pode ser ilustrada com o caso da União Europeia, em que as respectivas directivas quando transpostas para os Estados membros assumem força de lei, ficando os governos e parlamentos nacionais praticamente reduzidos a meros órgãos de registo. Se os governos ainda participam, através dos seus representantes, nos processos de tomada de decisão, os parlamentos nacionais estão completamente arredados deles.

Muito embora tal afirmação possa considerar-se demasiado extremista ou fatalista, é contudo inegável o facto de que a globalização transformou profundamente as condições sob as quais opera a acção política em geral, e a democracia liberal ou representativa em particular.

As limitações impostas pela globalização económica à acção política dos governos democraticamente eleitos (e não só) despoletaram a desconfiança dos cidadãos relativamente aos políticos e aos governos, o descrédito no sistema democrático tal como se apresenta actualmente e um consequente desinteresse generalizado pela política, o que veio a reflectir-se de forma clara nos níveis de participação política das pessoas.

A tomada de consciência por parte de largas faixas do eleitorado (sobretudo daqueles que se consideram marginalizados ou desfavorecidos pelo actual modelo sócio-económico), de que o sistema político vigente não tem capacidade para defender os seus reais interesses, para resolver os seus problemas mais prementes, conduziu a uma enorme apatia face aos processos políticos formais, traduzida concretamente, entre outras coisas, em grandes percentagens de abstencionismo eleitoral.¹⁵

A sensação de que as decisões políticas que podem ter repercussões verdadeiramente importantes no quotidiano da maioria dos cidadãos dizem respeito ao domínio megalómano e inatingível da economia mundial, e que, assim sendo, as práticas democráticas se aplicam apenas a questões de interesse residual, deu lugar a um cepticismo público generalizado face à integridade e competência dos políticos. Em suma, a convicção da falta de capacidade política para efectuar mudanças, a consciência de que a participação na acção política não produz efeito, ou melhor se tornou estéril, introduziu mutações profundas nas práticas democráticas. Considera-se, por isso, que a tendência para a despolarização é também uma consequência da globalização (Cox, 1997).

O declínio da confiança pública na autoridade política tradicional leva, no entanto, a que o Estado se torne alvo recorrente de críticas e contestações populares, às quais responde escudando-se no progresso económico alcançado e nos condicionalismos e vicissitudes da economia global. Incapaz de proteger os cidadãos contra os seus múltiplos efeitos contra-producentes, o Estado e os seus mais altos representantes – governo e parlamento – perdem legitimidade, ficando o seu estatuto fortemente abalado. Tal facto estabelece

¹⁵ Mencione-se a este respeito o crescente aumento das percentagens da abstenção em actos eleitorais, que se vem verificando na maioria dos Estados democráticos ocidentais.

relação com outras das consequências da globalização: o ressurgimento de movimentos extremistas de direita e a proliferação de argumentos demagógicos e populistas, que advogam ser possível voltar a atribuir ao Estado o poder que detinha no passado. Apontando a renacionalização da política como panaceia de todos os males, nomeadamente dos conflitos sociais, da insegurança no trabalho, do desemprego, da diminuição dos rendimentos e das regalias sociais, os seus protagonistas colhem cada vez mais adeptos (cidadãos descontentes e revoltados com a situação presente) contribuindo assim para a emergência de crises políticas, muitas vezes encetadas por movimentos nacionalistas¹⁶. Por todas as razões atrás enunciadas, torna-se progressivamente consensual a ideia de que o desequilíbrio de forças actualmente existente entre o poder político e o poder económico constitui uma enorme ameaça à estabilidade política e democrática. É a própria base do Estado democrático que parece ser posta em questão, o que acarreta subsequentemente grandes riscos para o sistema e processo democráticos.

Todavia, a relação entre globalização e democracia afigura-se ambígua e paradoxal. De facto, se por um lado a globalização expõe as fragilidades das instituições democráticas e os condicionalismos do seu funcionamento, por outro, promove a expansão e mesmo a universalização da democracia. O paradoxo parece residir na evidência de que, enquanto a globalização alicia e motiva pessoas e Estados a adoptar a democracia, simultaneamente faz com que outras pessoas e outros Estados, sobretudo os que com ela convivem há mais tempo, a desacreditem e questionem, hoje, sistematicamente (Giddens, 2000: 18;72).

Subjacente a esta realidade está, mais uma vez, a lógica forte e coerente do mercado. Ao estabelecerem como condição indispensável à concessão de empréstimos financeiros a adopção de práticas democráticas liberais (nomeadamente a realização de eleições e a observação dos direitos humanos), as instituições económicas internacionais (FMI, BM) impulsionam a ampliação das estruturas que suportam o processo de globalização. Os países onde vigoram regimes autoritários constituem “nichos” de mercado por explorar, quer no campo da produção quer no do consumo, sendo por isso obstáculos reais à expansão e rentabilização do mercado que se quer o mais globalizado possível. Neste quadro, a articulação entre a implementação da democracia e a reforma do mercado é

¹⁶ Recorde-se a este propósito a ascensão política do partido de extrema-direita de Jorg Haider, na Áustria, nas eleições realizadas em Outubro de 1999, a correspondente participação na coligação governamental e a crise política que dela decorreu no âmbito da U.E., bem como o protagonismo crescente de Le Pen e do seu partido também de extrema-direita no quadro político francês.

necessariamente estreita. A falta de participação da grande maioria da população na vida política, a expressão incipiente da sociedade civil ou a forma como decorrem vários processos eleitorais e as condições em que se realizam algumas eleições, em muitos dos países que aderiram recentemente (de modo voluntário ou coercivo) à democracia deixam transparecer a fragilidade ou superficialidade dos regimes democráticos aí instalados. Contudo, desde que a democracia implementada, mesmo que apenas formalmente, permita agir em conformidade com os requisitos da lógica de mercado, tal situação não constitui motivo de real interesse por parte das instituições internacionais. A intervenção do Estado na esfera económica e financeira, percebida há algumas décadas como extremamente desvantajosa e prejudicial ao desenvolvimento e prosperidade das nações, começa então a ser de novo encarada como condição imprescindível à sua sobrevivência e bem-estar. Desta forma, tudo parece indicar que o restabelecimento do equilíbrio entre o Estado e o mercado venha a constituir a mais dura luta política a travar no início do século XXI. A devolução ao Estado de parte do seu poder, das suas funções, isto é, da sua capacidade de negociação e acção, é frequentemente apontada como uma via incontornável na salvaguarda da democracia e da paz social. Tudo indica, por isso, que num futuro próximo o restabelecimento do primado da política sobre a economia mobilizará um número crescente de forças sociais e políticas. Tal tarefa tem implícita a criação de novas respostas políticas à interligação económica do mundo, que passará necessariamente pela alteração das formas e instrumentos de governação, bem como das instituições governativas.

PARTE III

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

1. A ABORDAGEM QUALITATIVA COMO OPÇÃO DE FUNDO

As opções metodológicas tomadas no âmbito desta pesquisa estão directamente relacionadas com a natureza do objecto de estudo, os objectivos que ela se propõe alcançar, o respectivo quadro teórico de referência e o tipo de resultados que tem por finalidade produzir.

Como se referiu anteriormente, este trabalho centra-se nas práticas políticas autárquicas que abrangem, total ou parcialmente, os imigrantes e minorias étnicas, procurando não apenas identificar e caracterizar ocorrências, mas também, e sobretudo, compreender as lógicas de definição e estruturação dos processos de decisão que estão subjacentes à concepção e execução dessas práticas. Tal facto, determinou a opção clara por uma abordagem analítica de índole qualitativa que se reflecte consequentemente nos procedimentos metodológicos adoptados em todo o processo de investigação.

Na verdade, parte-se do pressuposto de que a melhor forma de aceder a essas lógicas passa necessariamente pela compreensão dos factores que mobilizam os actores nelas envolvidos; pelo entendimento da percepção que estes têm dos condicionalismos que se colocam à acção neste domínio. Assim sendo, esta pesquisa atribuiu especial relevância ao significado conferido pelos diferentes informadores qualificados às acções desenvolvidas neste campo, quer por si próprios, quer por outros actores que com elas estão directa ou indirectamente relacionados. Corroborando a opinião de Erickson, "*este significado é o produto de um processo de interpretação que desempenha um papel chave na vida social*", pois, através dele, o actor elabora um conhecimento sobre o seu meio envolvente com base no qual promove ou realiza determinadas acções. Nesse sentido, as acções estão directamente ligadas a "opções de significado", e, deste modo, permanentemente sujeitas a novas interpretações e à mudança (Erickson, 1986, cit. por Lessard-Hébert, Goyette, Boutin, 1994: 32;40).

A importância atribuída a esse processo de interpretação é para o referido autor o traço mais característico e definidor das abordagens qualitativas ou interpretativas, nas quais o objecto de análise é tomado em termos de acção-significado, englobando não só os fenómenos e comportamentos observáveis mas também os significados que lhe são atribuídos pelos actores que os protagonizam e por aqueles que com eles interagem. No quadro do paradigma interpretativo o investigador "*postula uma variabilidade das relações entre as formas de comportamento e os significados que os actores lhes atribuem através das suas interações sociais*", partindo do pressuposto de que "a

comportamentos idênticos (...) podem corresponder significados diferentes e mutantes”

(Idem: 39)

A abordagem interpretativa defende assim o carácter subjectivo da acção, argumentando que as percepções dos sujeitos resultam de um processo cognitivo de selecção e organização das informações, amplamente influenciado pelas experiências, necessidades e interesses dos indivíduos. Este contexto paradigmático enfatiza, então, a dimensão social das práticas, reconhecendo e valorizando as dinâmicas existentes entre sistemas e actores. Entende-se, pois, que em cada quadro espacio-temporal, as práticas e estruturas sociais influenciam as percepções e representações dos actores sociais e estas, por sua vez, as respectivas decisões e acções (Santos Silva; Madureira Pinto, 1986: 10). Deste modo, a abordagem metodológica mais adequada ao entendimento das práticas dos actores sociais afigura-se ser aquela que lhes atribui um papel central e que procura, através do seu discurso, descobrir os seus interesses e motivações, apurando o sentido que lhe está subjacente. Essa abordagem de natureza qualitativa possibilita apreender dimensões da realidade social que a aplicação de outros métodos deixaria escapar.

2. FONTES DE INFORMAÇÃO, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Como acontece na grande maioria das pesquisas realizadas, o recurso a fontes documentais constituiu uma prática permanente ao longo de todo o processo de investigação. Consultadas nas diversas fases do trabalho, com objectivos diferentes – como sejam a delimitação do objecto de estudo e a construção do modelo conceptual de análise; o desenvolvimento do quadro teórico; a caracterização da unidade de análise escolhida; a selecção dos métodos e técnicas utilizados na recolha e análise de dados; a apresentação e interpretação dos resultados do trabalho de terreno – as fontes bibliográficas desempenharam sempre um papel de crucial importância no aprofundamento dos conhecimentos que sustentaram a progressão da pesquisa.

No âmbito de outras fontes documentais, recorreu-se, sobretudo na fase preparatória e de execução do trabalho de terreno, a um conjunto diversificado de elementos que inclui, entre outros – planos e relatórios de actividades de vários organismos, material informativo e promocional de programas, projectos e actividades, diagnósticos, organogramas, mapas, fotografias, boletins municipais e legislação de âmbito nacional e municipal – muitos deles recolhidos aquando da realização das entrevistas ou na sua sequência, junto da Câmara, Juntas de Freguesia, partidos políticos, associações e instituições.

O recurso a fontes estatísticas revelou-se igualmente importante, particularmente na caracterização monográfica do concelho da Amadora.

Face ao objecto de estudo, bem como aos objectivos da presente pesquisa a utilização de fontes orais afigurou-se, desde o início, absolutamente incontornável. De facto, como foi já referido, no quadro da metodologia qualitativa, o actor social desempenha um papel fundamental na procura do entendimento das práticas, através dos significados que atribui quer àquelas que são por si empreendidas quer às que são desenvolvidas por outros actores. A recolha dos seus depoimentos e o seu adequado tratamento, análise e interpretação apresentam-se assim como os mecanismos metodológicos mais apropriados à emergência da dimensão compreensiva dessas práticas. Nesse contexto, optou-se pela técnica da entrevista, embora de tipo diferenciado consoante as etapas do trabalho de terreno.

2. FONTES DE INFORMAÇÃO, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE DADOS

Como acontece na grande maioria das pesquisas realizadas, o recurso a fontes documentais constituiu uma prática permanente ao longo de todo o processo de investigação. Consultadas nas diversas fases do trabalho, com objectivos diferentes – como sejam a delimitação do objecto de estudo e a construção do modelo conceptual de análise; o desenvolvimento do quadro teórico; a caracterização da unidade de análise escolhida; a selecção dos métodos e técnicas utilizados na recolha e análise de dados; a apresentação e interpretação dos resultados do trabalho de terreno – as fontes bibliográficas desempenharam sempre um papel de crucial importância no aprofundamento dos conhecimentos que sustentaram a progressão da pesquisa.

No âmbito de outras fontes documentais, recorreu-se, sobretudo na fase preparatória e de execução do trabalho de terreno, a um conjunto diversificado de elementos que inclui, entre outros – planos e relatórios de actividades de vários organismos, material informativo e promocional de programas, projectos e actividades, diagnósticos, organogramas, mapas, fotografias, boletins municipais e legislação de âmbito nacional e municipal – muitos deles recolhidos aquando da realização das entrevistas ou na sua sequência, junto da Câmara, Juntas de Freguesia, partidos políticos, associações e instituições.

O recurso a fontes estatísticas revelou-se igualmente importante, particularmente na caracterização monográfica do concelho da Amadora.

Face ao objecto de estudo, bem como aos objectivos da presente pesquisa a utilização de fontes orais afigurou-se, desde o início, absolutamente incontornável. De facto, como foi já referido, no quadro da metodologia qualitativa, o actor social desempenha um papel fundamental na procura do entendimento das práticas, através dos significados que atribui quer àquelas que são por si empreendidas quer às que são desenvolvidas por outros actores. A recolha dos seus depoimentos e o seu adequado tratamento, análise e interpretação apresentam-se assim como os mecanismos metodológicos mais apropriados à emergência da dimensão compreensiva dessas práticas.

Nesse contexto, optou-se pela técnica da entrevista, embora de tipo diferenciado consoante as etapas do trabalho de terreno.

2.1. ENTREVISTAS EXPLORATÓRIAS

Na fase preliminar do estudo, realizou-se um conjunto de entrevistas exploratórias a um número restrito de informadores qualificados, seleccionados, uns pela responsabilidade institucional dos respectivos cargos, outros pela experiência profissional que acumulam, e todos no pressuposto de serem detentores de informações importantes sobre o objecto de estudo e a problemática que o envolve. Estas entrevistas foram realizadas com um duplo objectivo: aferir a pertinência e exequibilidade, em termos de substância, da própria pesquisa e obter pistas sobre tópicos cuja exploração nos permitiria alcançar os objectivos a que ela se propunha. Seguiu-se o modelo aberto e flexível, típico de entrevista exploratória, em que se estimulou o entrevistado a falar sobre o objecto de estudo, sem tentar circunscrever, estruturar ou sistematizar o seu raciocínio e discurso. A informação recolhida através destas entrevistas foi apenas registada em forma de notas escritas, as quais vieram a constituir uma fonte de inspiração preciosa para a elaboração do guião de entrevista aplicado numa fase posterior. Alguns documentos escritos disponibilizados nesta etapa pelos entrevistados desempenharam também função semelhante.

Finalizada a fase preliminar de aproximação ao terreno, procedeu-se a uma análise contrastiva da informação recolhida no seu decurso, junto de ambas as fontes – orais e documentais. Essa análise fez emergir contradições e desfasamentos que tornaram evidente a necessidade de, por um lado, diversificar as fontes de informação e a tipologia dos entrevistados e, por outro, eleger a análise de conteúdo como a técnica mais adequada ao tratamento e interpretação dos dados.

De facto, tornou-se claro que os dados disponibilizados pela autarquia, nomeadamente por meio de documentos oficiais, nem sempre coincidiam com aqueles que eram facultados pelas fontes orais, constatando-se que a informação proveniente das primeiras apresentava um cariz essencialmente descritivo e empírico e tendia a sobrevalorizar o desempenho dos órgãos municipais neste domínio, enquanto aquela que provinha das segundas “desconstruía” a informação oficialmente divulgada, fazendo emergir o lado subjectivo da acção e deixando subentender alguma discrepância entre o que realmente constitui e motiva a acção da edilidade neste domínio e a informação que ela própria divulga. Apesar de se tratar de um grupo de reduzida dimensão, desde logo surgiram opiniões diferentes sobre algumas das

ocorrências e das realizações que tiveram lugar no domínio em apreciação e que traduziam uma perspectiva mais analítica e interpretativa dos factos.

Deste modo, e sem contudo negligenciar os dados disponíveis emanados de fontes escritas, decidiu-se valorizar o recurso a fontes orais, diversificar o universo dos entrevistados e privilegiar a entrevista guiada como técnica predominante de recolha de dados na fase principal do trabalho de terreno.

2.2. ENTREVISTAS GUIADAS

No sentido de operacionalizar essa técnica, foi elaborado um guião de entrevista (Anexo A), que, ao constituir um importante auxiliar de memória para o entrevistador, tinha também a função de delimitar o enfoque das respostas que se pretendia obter dos entrevistados e ainda assegurar que todas as perguntas eram colocadas sistematicamente a todos os entrevistados, garantindo a possibilidade de realizar uma efectiva comparação da informação recolhida na fase de análise dos dados.

O guião de entrevista foi construído contemplando um conjunto significativo de perguntas, formuladas de acordo com os objectivos da pesquisa, e que, de forma explícita e implícita, incidissem sobre o objecto de estudo. A informação que se pretendia obter através de cada uma das questões, os assuntos que lhe estavam subjacentes, foram assim devidamente definidos e enunciados, tentando assegurar que o guião elaborado constituísse um instrumento de pesquisa capaz de corresponder aos propósitos da investigação em curso.

A realização do guião obedeceu a uma determinada sequência, havendo um primeiro bloco de questões de enquadramento e de aproximação ao objecto de estudo que, de acordo com a terminologia metodológica, cumpriram também a função de “aquecimento”. As respostas a obter, mediante a colocação dessas perguntas, dariam, em princípio, cobertura ao primeiro objectivo delineado aquando da concepção da pesquisa – identificação das manifestações empíricas do fenómeno imigratório – muito embora pudessem fornecer elementos de informação igualmente úteis para o alcance dos restantes. Todas as outras questões eram passíveis de contribuir de forma multifacetada para a concretização dos outros objectivos propostos. A sequência do guião foi estabelecida no intuito de impor alguma organização, sistematização e

contenção ao discurso do entrevistado (o que não foi conseguido de igual forma em todos os casos), mas também de facilitar o subsequente tratamento e análise dos dados. Parte substancial das perguntas são abertas, realizadas com o intuito de obter depoimentos de carácter opinativo, embora existissem outras que subentendiam uma resposta mais direccionada e limitada e, por isso, se possam considerar perguntas fechadas. Algumas destas vieram a alcançar o habitualmente designado “nível de saturação”, sensivelmente a meio da aplicação do guião.

2.2.1. UNIVERSO E CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Os critérios de selecção dos entrevistados foram definidos em consonância com a finalidade e os objectivos do estudo atrás mencionados.

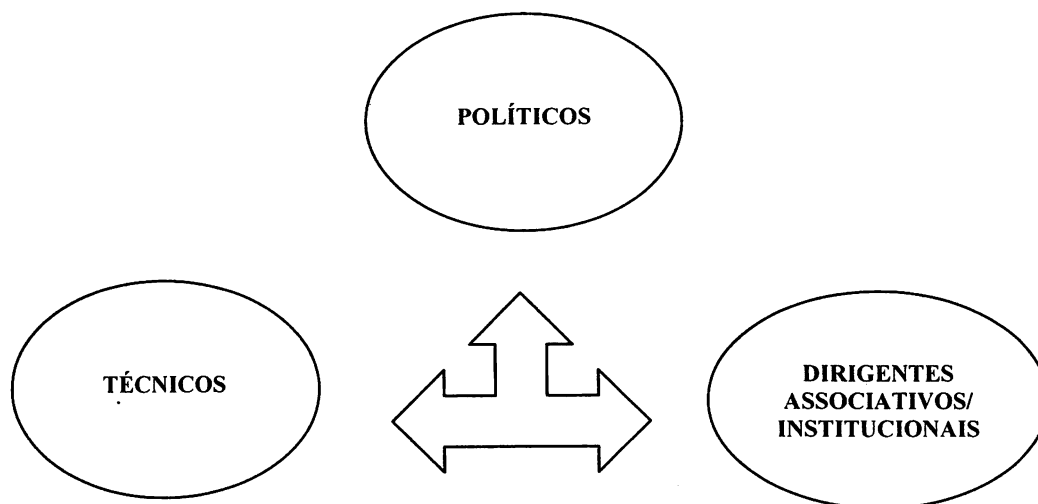
Nos estudos qualitativos, a representatividade estatística não determina o valor da amostra, sendo atribuída maior relevância à diversidade e singularidade significativa dos elementos que a compõem. Como refere Danielle Ruquoy, *“nesta óptica, os indivíduos não são escolhidos em função da importância numérica da categoria que representam, mas antes devido ao seu carácter exemplar.”* (Albarello; Digneffe; Hiernaux et al., 1997:103). Nesse sentido, foram constituídos três grupos preferenciais de pessoas a entrevistar, tendo por base o critério generalizado da natureza do cargo que desempenham ou desempenharam e do tipo de acção que, através desses cargos, desenvolveram, ou desenvolvem, relativamente ao objecto de estudo da presente investigação.

O primeiro, mais extenso e diversificado, reúne um conjunto de 22 pessoas, seleccionadas de acordo com a responsabilidade política inerente aos cargos que ocupam, ou ocuparam, e com a capacidade decisória que através deles lhes foi, ou é, conferida na definição e execução de políticas no domínio em análise. Assim sendo, este primeiro grupo de entrevistados, que genericamente designamos por políticos, é constituído por três subconjuntos – um, de políticos que integraram executivos camarários anteriores; outro, que engloba autarcas do executivo vigente e, por último, aquele que é formado pelos representantes da oposição partidária actual.

O primeiro, mais extenso e diversificado, reúne um conjunto de 22 pessoas, seleccionadas de acordo com a responsabilidade política inerente aos cargos que ocupam, ou ocuparam, e com a capacidade decisória que através deles lhes foi, ou é, conferida na definição e execução de políticas no domínio em análise. Assim sendo,

este primeiro grupo de entrevistados, que genericamente designamos por políticos, é constituído por três subconjuntos – um, de políticos que integraram executivos câmarários anteriores; outro, que engloba autarcas do executivo vigente e, por último, aquele que é formado pelos representantes da oposição partidária actual.

Figura 1 – Universo dos informadores qualificados



A inclusão de políticos que já não estão em exercício no universo desta categoria de entrevistados, nomeadamente o antigo Presidente da Câmara e o anterior Vereador do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes, explica-se por razões diferentes mas, em nossa opinião, igualmente pertinentes.

A primeira prende-se com o facto de o período em análise nesta investigação versar o espaço temporal compreendido entre o ano da constituição do município (1979) e a data presente, sendo de indiscutível interesse toda a informação que possa ser obtida sobre esse período relacionada com o objecto de estudo deste trabalho. A segunda, mais associada à escolha do antigo Presidente, liga-se às particularidades do historial político-institucional da edilidade, do qual releva o facto da CMA ter sido gerida durante 18 anos consecutivos por uma mesma força partidária e presidida por uma mesma pessoa, o que confere ao referido autarca o estatuto de informador privilegiado de incontornável interesse.

Como se tal ocorrência só por si não bastasse para justificar a sua presença neste subgrupo, acresce ainda que esse historial é “produzido” por parte significativa dos informadores – e isso tornou-se evidente logo na fase exploratória do estudo –, com

base num sistema bipolar de referências que estabelece uma fronteira aparentemente clara entre o “antes” e o “depois”, afectando formas diferenciadas de actuação, relativamente ao objecto de estudo, aos executivos geridos pelas diferentes forças ideológico-partidárias que o protagonizam, e explicando muito do presente pelo passado. A terceira e última razão, aplicável ao caso do antigo Vereador, decorre da evidência de se tratar do primeiro político a quem foi atribuído no município da Amadora o Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes, criado em 2000. Tal ocorrência e a relação directa que a criação do referido pelouro estabelece com o objecto de estudo da pesquisa afiguram-se motivos sobejamente significativos para que aquele político tivesse lugar reservado nesta categoria de entrevistados. Além, sendo um vereador de uma força partidária diferente da do executivo em que desempenhou essas funções, e também da do actual executivo, no qual o referido pelouro se mantém, as razões para a sua selecção tornam-se ainda mais inequívocas.

O segundo subgrupo de entrevistados na categoria considerada integra políticos actualmente em exercício, seleccionados igualmente com base na responsabilidade político-institucional do lugar que ocupam e na ligação que, real ou supostamente, se estabelece entre os sectores de intervenção que lhes estão adstritos e o quotidiano dos imigrantes e minorias étnicas residentes no concelho.

Se tomarmos como referência o âmbito territorial de actuação destes políticos, o grupo é susceptível de ser ainda subdividido em dois subgrupos, um que inclui aqueles cuja acção tem uma abrangência concelhia, e, outro, que agrega aqueles cuja acção se circunscreve somente ao nível da freguesia.

O terceiro subgrupo que integra a categoria dos políticos é formado pelos representantes das Comissões Políticas Concelhias dos partidos políticos da oposição, cuja designação varia – presidente no caso do PP e do PSD, coordenador no caso do BE e responsável no caso da CDU. A decisão de os incluir neste grupo relaciona-se com o facto de algumas das forças políticas que representam terem integrado executivos anteriores e neles terem tido a responsabilidade de alguns pelouros, o que as torna co-responsáveis por algumas das medidas políticas levadas a cabo pela edilidade no domínio de acção em análise, ou pela ausência delas. Ainda hoje, e apesar do actual executivo governar com maioria absoluta, existem pelouros sob a responsabilidade de diferentes forças políticas. Partindo do pressuposto de que à oposição cabe precisamente a responsabilidade de fazer oposição, opinar positiva ou negativamente, criticar construtiva ou destrutivamente, a acção dos seus rivais políticos, bem como apresentar

alternativas de resposta e pressionar no sentido de que eles as adoptem, considerámos pertinente incluí-los na categoria dos políticos a entrevistar.

A possibilidade de comparar opiniões de pessoas de diferentes filiações partidárias, com uma mesma responsabilidade política local, afigurou-se também deveras interessante e útil relativamente aos objectivos que esta pesquisa se propôs alcançar. Para além disso, na tentativa de testar a veracidade dos depoimentos de diferentes actores políticos, nada parece ser mais eficaz do que contrapô-las às informações veiculadas pelos respectivos opositores. Essa foi também uma razão de peso para que fosse criado este subgrupo no seio da referida categoria.

A composição tripartida da primeira categoria de entrevistados justifica-se, então, por razões substantivas associadas aos objectivos e à natureza específica do objecto de estudo da investigação (práticas políticas autárquicas); às particularidades da unidade de análise, ao percurso político-institucional do município da Amadora e, finalmente, a imperativos metodológicos.

Na verdade, as autarquias são órgãos de poder cuja acção é, por inerência, politizada e partidarizada, assumindo a dimensão política especial relevo nas motivações, nas práticas e nos discursos que sobre elas fazem os diferentes actores sociais envolvidos.

Deste modo, e como forma de assegurar a fidedignidade e fiabilidade da informação obtida, afigurou-se necessário e indispensável cruzar os depoimentos de actores provenientes de diferentes quadrantes políticos, que detêm experiências diversificadas, a nível temporal e institucional, da política autárquica.

Quadro 1 – Entrevistas realizadas aos Políticos

POLÍTICOS ENTREVISTADOS	DURAÇÃO da ENTREVISTA (horas)	Nº de PÁGINAS TRANSCRITAS
<p style="text-align: center;">Executivo CDU (1979 - 1997)</p> <p>■ Antigo Presidente da Câmara</p>	0:59:00	20
<p style="text-align: center;">Executivo PS (1997 - 2001)</p> <p>■ Vereador do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades</p>	1:19:00	19
<p style="text-align: center;">Executivo PS (2001 - 2005)</p> <p>■ Presidente da Assembleia Municipal</p> <p>■ Presidente da Câmara</p> <p>■ Vereadora dos Pelouros da Educação e da Habitação</p> <p>■ Vereadora dos Pelouros da Intervenção Social, Cultura Saúde e das Minorias Étnicas</p> <p>■ Vereador das Actividades Económicas</p>	<p>2:04:00</p> <p>2:07:00</p> <p>1:25:00</p> <p>1:35:00</p> <p>1:01:00</p>	<p>31</p> <p>65</p> <p>35</p> <p>30</p> <p>21</p>
<p style="text-align: center;">Juntas de Freguesia</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia de Alfovelos</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia de Alfragide</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Brandoa</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Buraca</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Damaia</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Falagueira</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Mina</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Reboleira</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia de São Brás</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Venda Nova</p> <p>■ Presidente da Junta de Freguesia da Venteira</p>	<p>0:43:00</p> <p>1:00:00</p> <p>1:13:00</p> <p>1:41:00</p> <p>0:36:00</p> <p>1:02:00</p> <p>0:38:00</p> <p>0:45:00</p> <p>1:10:00</p> <p>1:03:00</p> <p>0:36:00</p>	<p>15</p> <p>17</p> <p>25</p> <p>38</p> <p>14</p> <p>19</p> <p>14</p> <p>16</p> <p>23</p> <p>21</p> <p>12</p>
<p style="text-align: center;">Comissões Concelhias Partidárias</p> <p>■ Coordenador da Comissão Concelhia do BE</p> <p>■ Responsável da Comissão Concelhia da CDU</p> <p>■ Presidente da Comissão Concelhia do PP</p> <p>■ Presidente da Comissão Concelhia do PSD</p>	<p>1:00:00</p> <p>2:45:00</p> <p>1:12:00</p> <p>1:06:00</p>	<p>23</p> <p>46</p> <p>27</p> <p>24</p>
Total	27:00:00	555

A segunda categoria de entrevistados, aqui genericamente designados técnicos, é composta por um conjunto de 15 pessoas seleccionadas segundo a responsabilidade técnico-institucional da função que ocupam, ou ocuparam, e o conteúdo funcional da actividade que realizam, ou realizaram. As razões que levaram a constituir este grupo, segundo os critérios acima mencionados, são diversas. Uma delas tem a ver com o facto de o desempenho da sua acção implicar, em princípio, uma proximidade ao terreno e um conhecimento bastante significativo do que nele se passa, o que constitui motivo suficiente para que os seus depoimentos se revistam de grande interesse. Outra razão que assume grande importância relaciona-se com o facto de a maioria dos seus elementos deterem, formalmente, uma posição mediadora entre o poder político e a população e poderem, por isso, constituir um receptáculo de informações de sentido bidireccional, passível de dar conta, entre outras coisas, das reais motivações dos actores envolvidos nesta área, dos impactes positivos e negativos das práticas realizadas, dos seus desfasamentos relativamente às necessidades e expectativas da população a que se destinam, dos obstáculos que se levantam à sua implementação. Contudo, o papel por eles desempenhado na execução das decisões políticas, o “poder” que muitas vezes detêm ou criam na definição do respectivo *modus faciendi*, e do ritmo a que as intervenções são implementadas, torna, em nosso entender, a sua presença verdadeiramente indispensável no universo global das pessoas a entrevistar. Esse “poder” veio a ser verbalmente reconhecido e assumido por um dos entrevistados:

“ Uma coisa é certa, quem define as políticas não somos nós. Isso de certeza! (...) Agora...claro que podemos ser motores de desenvolvimento ou motores de estagnação...temos essa capacidade (...). Não é um problema recorrente dos técnicos, mas é uma coisa que a mim normalmente me preocupa, que é o que eu faço. Apesar de todo o poder imenso que eu tenho – estranhamente, acho eu, ou para mim é estranho, ainda não consegui, se calhar, digerir tudo isso – tenho muito mais poder do que alguma vez pensei que vinha a ter, sendo uma mera técnica desta Câmara. Não sou mais nada do que uma técnica superior de 2ª classe. Agora, se calhar, por esta ser uma instituição local e porque, apesar de tudo, a hierarquia sendo rígida, os técnicos têm algum poder de intervenção. Eu nunca sonhei, nem nunca pensei que podia algum dia ter tanto poder de decisão nalgumas coisas como tenho. É um poder que não é visível, nem prático, nem é nada...mas, por exemplo, em termos dos bairros, é um poder imenso (...). E isso é uma questão complicada em termos do que eu acho que a Câmara pode ou não fazer e que muitas vezes, apesar de

tudo, também pode não depender tanto dos políticos como se pensa, e ao mesmo tempo não depende assim tanto de nós como se pensa.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 84-85)

Quadro 2 – Entrevistas realizadas aos Técnicos

TÉCNICOS ENTREVISTADOS	DURAÇÃO da ENTREVISTA (horas)	Nº de PÁGINAS TRANSCRITAS
Câmara Municipal		
■ Director do Departamento de Educação e Cultura	2:50:00	102
■ Directora do Departamento Financeiro	2:10:00	46
■ Coordenadora do Gabinete de Intervenção Social	1:01:00	32
■ Coordenadora da Intervenção Social nos Bairros Degradados	2:30:00	84
■ Ex-Técnica do Gabinete de Apoio às Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes	1:26:00	40
Juntas de Freguesia		
■ Técnica de Serviço Social da J. F. de Alfoanelos	0:58:00	22
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Brandoa	0:13:00	7
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Buraca	1:21:00	32
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Damaia	1:00:00	25
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Falagueira	1:51:00	19
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Mina	1:06:00	23
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Reboleira	0:15:00	9
■ Técnica de Serviço Social da J. F. de São Brás	0:31:00	16
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Venda Nova	0:32:00	15
■ Técnica de Serviço Social da J. F. da Venteira	0:13:00	7
TOTAL	17:57:00	479

A última categoria de entrevistados foi constituída com o propósito de obter o *feedback* possível sobre as práticas políticas autárquicas direccionadas, no todo ou em parte, aos imigrantes e às minorias étnicas. As limitações temporais, materiais e humanas que caracterizam uma investigação desta natureza, explicam, em larga medida, a opção de não recolher de forma directa depoimentos de elementos que integram os estratos sociais em foco, visto que a constituição de uma amostra representativa dessas categorias encerra uma multiplicidade de situações, cuja cobertura implicaria a constituição de uma amostra quantitativamente muito elevada. Na verdade, a heterogeneidade das categorias que, no quadro deste trabalho, designamos,

genericamente, por imigrantes e minorias étnicas, é que sendo imensa, nos fez arredar essa possibilidade. Idade, sexo, proveniência geográfica, estado civil, habilitações académicas, profissão, duração da estadia, experiência de vida no país de origem e no país de residência, projecto migratório, formas de incorporação a nível laboral, habitacional, institucional e social, participação cívica e política são certamente factores que, entre outros, farão divergir a percepção e as opiniões sobre a acção da autarquia neste domínio. Na verdade, estas variáveis clássicas e estratégicas certamente “*constituem contextos de socialização produtores de diferenças*” (Albarello; Digneffe; Hiernaux et al., 1997:104).

Na tentativa de obviar essas condicionantes, optámos por constituir um grupo de 6 entrevistados, formado por dirigentes associativos ou institucionais, isto é, elementos que integram as direcções executivas de diversas organizações não governamentais cuja acção se destina, maioritariamente, a imigrantes e minorias étnicas, e, entre estes, sobretudo a cidadãos que se encontram em situação de maior desfavorecimento social e que são, à partida, os principais destinatários ou beneficiários dos serviços públicos. Algumas dessas instituições apresentam-se como associações de imigrantes e ou minorias étnicas, outras não, mas têm como denominador comum o desenvolvimento de acções em prol dessas populações.

Partindo do pressuposto de que estas instituições têm, por essa razão, um contacto mais próximo com esses estratos populacionais e conhecem melhor as suas necessidades e as lacunas que existem no atendimento e no apoio que lhes é prestado ou devido, estes elementos afiguraram-se os informadores melhor posicionados para ajudar a obter algum *feedback* sobre as acções que a autarquia realiza neste âmbito, ou sobre a ausência delas.

Entendemos por bem deixar claro que não temos a veleidade de os tomar, neste contexto, como representantes ou porta-vozes dos imigrantes e das minorias étnicas, pois do conhecimento já disponível sobre a generalidade do movimento associativo em questão, corroborado pelo que viemos a adquirir sobre aquele que existe no concelho da Amadora, seria abusivo e irreal reconhecer-lhe essa capacidade, atribuir-lhe esse estatuto.

O facto de existir na Amadora um número elevado de unidades associativas de imigrante e minorias étnicas só por si não garante que esteja assegurada a sua verdadeira representação. A reduzida dimensão da massa associativa; a ausência de participação regular dessas populações nas actividades das referidas instituições; a implantação

desigual da rede associativa no terreno, deixando a descoberto extensas áreas geográficas onde se concentram grandes aglomerados de imigrantes e minorias étnicas, e a enorme heterogeneidade actual dessas categorias, que, em muitos aspectos, não encontra correspondência no movimento associativo existente, são, entre outras, razões que suportam o entendimento acima expresso.

Apesar de tudo, consideramos que os dirigentes associativos entrevistados constituem informadores qualificados relativamente ao objecto de estudo deste trabalho, atendendo a que as instituições seleccionadas prestam alguns serviços a essas populações, tendo, por isso, alguma percepção da realidade em que elas vivem. Em diversas situações, elas assumem também o papel de interlocutores com, e parceiros de, entidades e organismos públicos, nomeadamente da CMA, com o objectivo de contribuir para a solução de problemas que dizem respeito aos imigrantes e minorias étnicas.

A selecção do conjunto de instituições que compõem esta categoria de entrevistados foi realizada com base na informação recolhida através do PAMA e nas indicações dadas por políticos, técnicos e mesmo por dirigentes associativos quando solicitados a apontar as instituições e associações que, no concelho, desenvolvem uma acção mais regular e dinâmica em prol dos imigrantes e minorias étnicas.

Quadro 3 – Entrevistas realizadas aos Dirigentes Associativos/ Institucionais

DIRIGENTES ASSOCIATIVOS/INSTITUCIONAIS ENTREVISTADOS	DURAÇÃO das ENTREVISTAS (horas)	Nº DE PÁGINAS TRANSCRITAS
■ Centro Social 6 de Maio	1:38:00	46
■ Associação Cultural Moinho da Juventude	1:33:00	42
■ Associação Unidos de Cabo Verde	0:36:00	18
■ Associação dos Amigos da Encosta Nascente	1:08:00	37
■ Pastoral dos Ciganos	0:34:00	16
■ Associação de Jovens Promotores de uma Amadora Saudável	0:54:00	21
TOTAL	6:23:00	180

A opção de criar esta trilogia de fontes orais que contempla políticos, técnicos e dirigentes associativos - os primeiros na qualidade de grupo que tem a capacidade de

decisão e definição das práticas a realizar; os segundos na qualidade de grupo responsável pela respectiva execução e os terceiros como grupo que fornece um *feedback* sobre a sua concretização – foi tomada tendo em linha de conta várias aspectos. Um deles é o de que a informação transmitida por cada um destes grupos pode ser complementar à dos restantes, potenciando, assim, a possibilidade de obter um retrato mais aproximado e fidedigno da realidade.

Um outro aspecto que influenciou determinantemente a concepção do universo dos entrevistados deste modo foi o facto de o modelo considerado permitir uma análise contrastiva dos depoimentos dos três grupos que assim funcionam como grupos de controlo simultâneo entre si. Como referem alguns autores, “*um informador qualificado é um recipiente de informação relevante, mas é também um filtro da própria informação (...). É fundamental cruzar as informações de vários líderes locais, obtidas por entrevista (...). Se não se tiver esta precaução, o investigador correrá o risco de se limitar a funcionar como caixa de ressonância dos seus informadores, os quais têm uma percepção filtrada (necessariamente parcial) da realidade.*” (Carmo; Ferreira, 1998:129).

Atendendo à natureza específica do objecto de estudo deste trabalho – práticas políticas autárquicas –, este aspecto merece especial atenção. De facto, como órgão de poder, a autarquia constitui objecto de desejo político-partidário, tornando-se palco de confronto e luta política – espaço, por excelência, da expressão de interesses partidários. Nessa sequência, a oportunidade de opinar sobre a acção dos agentes autárquicos proporcionada pela entrevista pode desencadear o desenvolvimento de processos de avaliação em que o sujeito é levado, consciente ou inconscientemente, a sobrevalorizar a sua própria acção e a desvalorizar ou denegrir a acção de terceiros. O discurso de um político nestas circunstâncias (provavelmente em todas) assemelha-se a um “campo minado” pelo que o trabalho de o analisar é particularmente difícil e sensível, exigindo uma atenção meticulosa e um esforço permanente de desconstrução e interpretação.

Assim sendo, a criação destas três categorias está directamente ligada ao propósito de possuir um sistema de crivo, ou, por outras palavras, de criar condições que permitam identificar e contornar aquilo que Morin designa por pseudo-informação, isto é “*(...) o conjunto de informação, deliberada ou involuntariamente deformada, ou mesmo falseada, sobre a realidade social.*” (Idem: 40).

Para além da entrevista poder ser manipulada por interesses e aproveitamentos políticos, o estilo propagandístico e a “viscosidade” que genericamente caracterizam o discurso

político dificultam também a análise e tratamento da informação veiculada por quem o profere, tornando-se imperioso recorrer a uma análise contrastiva rigorosa dos dados disponibilizados pelos diferentes informadores privilegiados. Essa foi, de facto, a estratégia adoptada para identificar e purgar do *corpus* das entrevistas os elementos de marketing, retórica e ataque político gratuitos, por outras palavras, esse foi o nosso instrumento de detecção de *bluffs* políticos.

A contemplação do nível micro da acção autárquica, neste caso as Juntas de Freguesia, prossegue no quadro desta investigação um duplo objectivo. Por um lado, procura “dar voz” às pessoas que estabelecem um contacto mais próximo e directo com a realidade social, e que, por isso, terão, supostamente, um conhecimento mais verídico e detalhado da adequação ou desfasamento das práticas face a essa realidade, das potencialidades que elas encerram e dos condicionalismos que elas defrontam. Por outro, em consonância com o modelo de análise, facilita a aplicação dos conceitos operatórios de territorialidade e desterritorialidade e a aferição das lógicas de poder de tipo *top-down* e *bottom-up* a nível das várias escalas de poder. A consideração da célula política de menor dimensão permite então, alargar, aprofundar e assim enriquecer a análise e interpretação das práticas políticas autárquicas que abrangem os imigrantes e minorias étnicas, dando também lugar a uma caracterização mais pormenorizada e genuína dos processos sociais que lhes estão subjacentes.

2.2.2. APLICAÇÃO DO GUIÃO DE ENTREVISTA

Após a definição conceptual do universo dos entrevistados e da selecção individual dos elementos a entrevistar, procedeu-se à aplicação do guião.

A primeira abordagem realizada junto dos potenciais entrevistados foi efectuada telefonicamente e como, na maioria dos casos, se tratava de pessoas entrevistadas em situação de representação institucional, o primeiro contacto não foi estabelecido directamente mas através de interposta pessoa, geralmente assessor, secretária ou telefonista.

O pedido de entrevista foi naturalmente precedido da apresentação pessoal do entrevistador, do respectivo enquadramento institucional e da explicitação dos objectivos da pesquisa. Neste momento, informaram-se também os interlocutores de que se tratava de uma entrevista realizada mediante a aplicação de um guião e com uma duração variável, mas estimada em uma hora. Por último, referiu-se a necessidade de

gravar as entrevistas por imperativos de rigor científico e metodológico no tratamento, análise e interpretação dos dados e devido à extensão do guião e à dimensão do universo de entrevistados. Todavia, foi garantido o anonimato da fonte dos depoimentos, pois os entrevistados não eram tomados no contexto da entrevista como entidades individuais, mas sim na qualidade e estatuto de actores sociais em situação de representação institucional. Em alguns casos foi-nos solicitada a apresentação escrita do pedido de entrevista.

Apesar de, em algumas situações, a marcação da entrevista ter sido morosa e adiada, por vezes mesmo sucessivamente, todos os pedidos obtiveram anuência. Esta adesão foi imprescindível, pois, de acordo com os critérios de selecção utilizados, os entrevistados escolhidos não eram susceptíveis de substituição por serem únicos nos cargos que ocuparam ou ocupam.

Apenas em duas situações foi pedida a leitura prévia do guião de entrevista.

A duração das entrevistas foi muito variável, como se pode verificar pela leitura dos quadros anteriormente apresentados. Ela dependeu principalmente da informação que o entrevistado detinha sobre o objecto de estudo, o que, em alguns casos, mas nem sempre, estava ligado simultaneamente à sua experiência profissional. De facto, parece também existir alguma relação entre o interesse e sensibilidade do entrevistado relativamente ao objecto de estudo e o tempo que dedicou ao desenvolvimento das respostas. A capacidade e facilidade de expressão dos entrevistados podem também explicar, em parte, essa variabilidade.

As condições físicas de realização das entrevistas foram muito semelhantes já que elas se efectuaram em espaço fechado, contando apenas com a presença do entrevistador e do entrevistado.

3. TRATAMENTO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

3.1. O RECURSO À ANÁLISE DE CONTEÚDO

A análise de conteúdo é uma técnica de investigação cuja evolução tem conhecido alterações significativas a nível dos seus pressupostos basilares. Como é sabido, um dos seus primeiros e principais preconizadores, Berelson, defendia que a análise de conteúdo tinha como principal finalidade “*a descrição objectiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação*” (Vala, 1986: 103). No entanto, posteriormente, outros autores, como Krippendorf e Bardin, vieram a enfatizar-lhe sobretudo a capacidade de inferência. Alargando os seus objectivos para além da descrição e classificação, opinam que é a inferência que possibilita aceder à interpretação do material recolhido, inventariado e sistematizado (*Idem*: 103).

A análise de conteúdo integra hoje várias técnicas operacionais¹⁷, umas mais voltadas para a tradicional quantificação da frequência das palavras e para os aspectos formais e estruturais do enunciado, outras mais para a interpretação dos sentidos atribuídos à realidade social que estão subjacentes ao enunciado. Partilhando a opinião de Jorge Vala, segundo a qual “*o rigor não é exclusivo da quantificação, nem tão pouco a quantificação garante por si a validade e a fidedignidade que se procura*”, optámos neste trabalho por aplicar uma análise de conteúdo que parte naturalmente de um nível descritivo, mas como forma e meio de aceder a análises de carácter interpretativo (*Idem*: 103). Nessa sequência, atribui-se especial importância à presença ou ausência dos temas e ao conteúdo latente na mensagem.

3.1.1. PROCEDIMENTOS OPERATIVOS

Como já foi referido, as entrevistas foram integralmente gravadas em registo magnético (gravadores e mini-disc) e, posteriormente, transcritas também na sua totalidade e originalidade, ou seja, foram registados todos os elementos linguísticos e “paralinguísticos” (Poirier, Clapier-Valladon, Raybaut, 1999:60).

¹⁷ Para mais informação sobre a tipologia da análise de conteúdo, consultar Holloway, Immy, Basic Concepts for Qualitative Research, 1997: 34-35.

A tarefa de transcrever as entrevistas foi das mais morosas e desgastantes do processo de tratamento de dados. Pelo número total de horas gravadas – e atendendo a que, a cada hora gravada, correspondem 10 horas de transcrição (Bell, 1997:124) – pode avaliar-se o esforço dispendido nesta fase. As limitações temporais em que esta investigação decorreu impuseram a necessidade de recorrer a terceiros para a execução da transcrição. Perante esta contingência, foi absolutamente necessário efectuar audições integrais a fim de confirmar as transcrições, substituindo termos deturpados e completando os espaços deixados em branco por incompreensão da oralidade do entrevistado. Finalizado este trabalho, classificaram-se as entrevistas, atribuindo-lhes um código que permitia identificá-las mas, simultaneamente, salvaguardar o anonimato dos entrevistados.

Conseguido o texto final correspondente à versão original das entrevistas, houve então necessidade de organizar, sistematizar e condensar a informação recolhida que se apresentava múltipla, dispersa e desordenada. Por outras palavras, havia que lhe conferir sentido. Assim, decidiu-se criar um sistema prévio de categorias em consonância com os temas subjacentes às perguntas do guião, constituindo deste modo uma grelha base de análise, que viria a ser progressivamente alterada com novas entradas consoante se procedia ao tratamento das várias entrevistas. A construção de grelhas é, de facto, um passo determinante na análise de conteúdo pois ela permite “*a observação e a apresentação sintética e significativa do conteúdo*” (Poirier, Clapier-Valladon, Raybaut, 1999:108).

Seguidamente iniciaram-se as “leituras flutuantes”, permitindo adquirir uma ideia geral do texto. Procedeu-se então à primeira análise reflexiva sobre a mensagem transmitida, assinalando-se os trechos que evidenciavam interesse relativamente aos objectivos da pesquisa, ou seja, constituindo o corpus sobre o qual se iria centrar a análise. Na fase seguinte, realizou-se uma leitura mais atenta, em que, através de sublinhados, se procedeu ao recorte temático do texto e se identificaram “unidades de sentido” (frases-chave pela relevância da sua significação). Neste momento, assinalaram-se também temas recorrentes que vieram a formar núcleos temáticos em que se puderam constatar diferenças, ambiguidades, contradições, o que, a nível interpretativo, se revelou importante. Em simultâneo, realizaram-se anotações e comentários nas margens do corpus. Esta fase de tratamento e análise do material foi, pela dimensão do texto das entrevistas (1.214 páginas), das mais longas e penosas desta investigação.

A etapa seguinte consistiu na categorização dos dados, que, como refere Jorge Vala, “*é uma tarefa que realizamos (...) com vista a reduzir a complexidade do meio ambiente, estábilizá-lo, identificá-lo, ordená-lo ou atribuir-lhe sentido*” (1986:110). As categorias, ao constituírem classes que agregam, sob a mesma designação, elementos do discurso agrupados em virtude da afinidade temática, têm de respeitar os critérios da pertinência, homogeneidade e exclusão mútua. Trata-se, por isso, de uma tarefa bastante melindrosa e sensível, em que se procura condensar o texto sem o desvirtuar nem desprover da sua dimensão significativa. No entanto, o processo de categorização é absolutamente indispensável, pois é através dele que se torna possível estabelecer comparações e ligações categoriais.

Após a categorização dos dados, passou-se ao preenchimento (com referência do número das páginas em que figuravam eventuais citações) e à contínua reformulação da grelha de análise, fase em que se procedeu, em alguns casos, ao desdobramento das grandes categorias em subcategorias de modo a assegurar a inclusão da informação nas suas diversas expressões, mas apresentando-a de forma sistematizada. As sinopses das entrevistas assim constituídas permitiram finalmente realizar uma leitura horizontal e transversal da informação, organizar os dados em ideias-força e avançar para um nível de análise mais interpretativo e abstracto. As diversas fases da análise de conteúdo permitiram assim redigir um discurso global sobre as mensagens expressas ou implícitas nas entrevistas.

PARTE IV

**AMADORA – UM CONCELHO PARADIGMÁTICO DE MUDANÇAS SOCIAIS
CÉLERES E PROFUNDAS**

A. AMADORA – UM OLHAR RETROSPECTIVO

1. ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO E POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

O concelho da Amadora situa-se bem no centro da Zona Norte da Área Metropolitana de Lisboa, confinando com quatro dos nove concelhos que a integram – Odivelas, Sintra e Oeiras e Lisboa, capital do país.

Figura 2 – Área Metropolitana de Lisboa



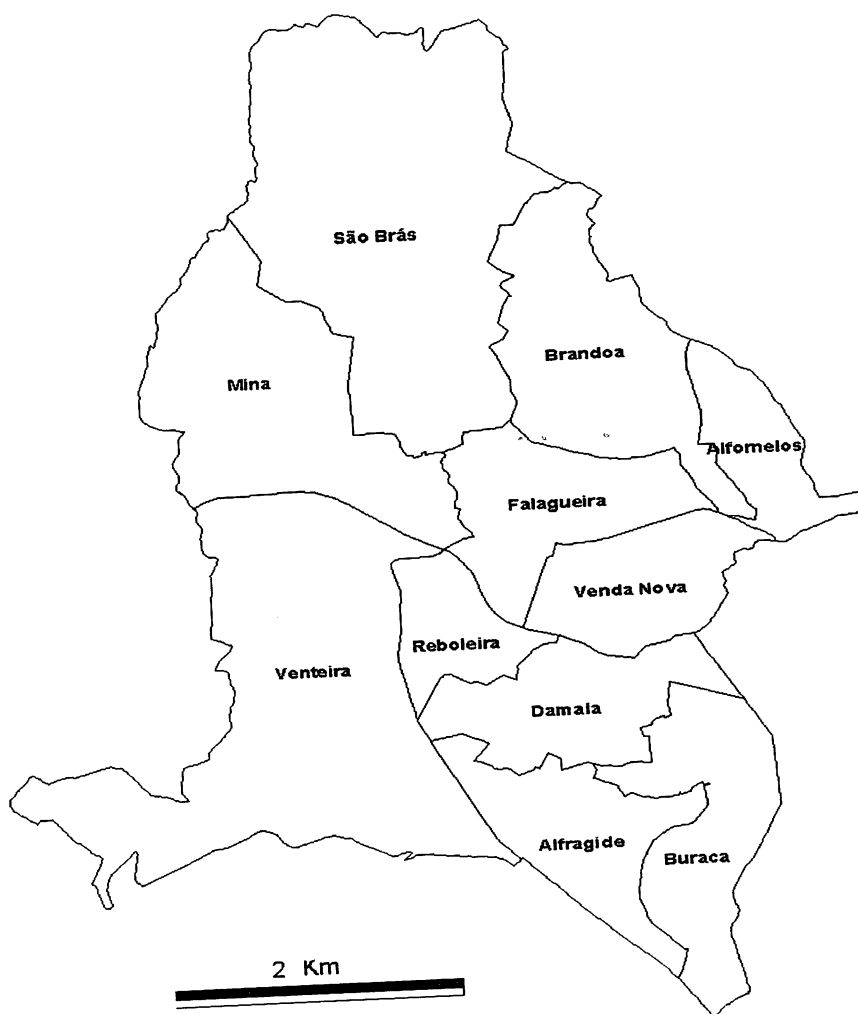
Fonte: INE

Como se pode observar no mapa apresentado, se tomarmos como unidade de referência a Grande Lisboa, este espaço mantém igualmente uma posição central, mesmo nevrálgica, relativamente ao meio envolvente.

Assim, e apesar de possuir a menor área territorial de todos os concelhos que compõem qualquer uma das categorias espaciais referidas (AML e Grande Lisboa) – apenas cerca de 24 km² – o posicionamento geográfico deste município confere-lhe uma centralidade que o tornou um dos mais importantes espaços de circulação de pessoas e bens. De facto, através da análise da progressão do concelho, que seguidamente se apresenta, verifica-se que a sua localização espacial constituiu desde sempre um factor determinante e estruturante da dinâmica evolutiva que vem protagonizando.

O seu posicionamento físico face aos concelhos vizinhos explica também, em parte, o conturbado percurso de filiação político-administrativa que este espaço conheceu ao longo dos tempos. Efectivamente, ele integrou diferentes concelhos e freguesias até se tornar numa entidade político-administrativa autónoma. Começou por pertencer ao concelho de Lisboa (1850), passando depois a estar afecto à freguesia de Benfica-Extramuros do concelho de Belém (1852). Em virtude da realização de uma reestruturação administrativa, o concelho de Belém foi extinto e a então designada Porcalhota ficou adstrita ao concelho de Oeiras (1885). Uma nova reformulação administrativa da área fez desaparecer este concelho passando o esse lugar a integrar a freguesia de Belas do concelho de Sintra (1895). Poucos anos depois (1898), o concelho de Oeiras voltou a ser criado e a Porcalhota passou a pertencer à respectiva freguesia de Carnaxide. Em 1907, e mediante proposta de alguns dos seus moradores mais influentes, institucionalizou-se a designação comum de Amadora para as povoações da Venteira, Porcalhota e de uma outra já com esse mesmo nome. Em 1916 foi criada a freguesia da Amadora, elevada à categoria de vila em 1937. Só em 1979 a Amadora viria a libertar-se da tutela da edilidade de Oeiras, passando ela própria a constituir um concelho. Nesse mesmo ano a Amadora foi elevada à categoria de cidade (CMA, 2000). A Amadora foi assim o primeiro município a ser constituído após a instituição do regime democrático em Portugal. Aquando da sua criação, o concelho englobava oito freguesias – Alfragide, Brandoa, Buraca, Falagueira, Venda-Nova, Mina, Reboleira, Venteira e Damaia – tendo sido criadas mais três em 1997 – Alfovelos, São Brás e Venda Nova. Assim sendo, o concelho é constituído por onze freguesias com uma área média de 2,2 Km².

Figura 3 – Freguesias do concelho da Amadora



Fonte: INE

2. GÉNESE E EVOLUÇÃO DO NÚCLEO URBANO – CONTEXTO E PARTICULARIDADES

Um olhar retrospectivo sobre a formação e desenvolvimento do núcleo urbano que veio a dar lugar ao actual concelho da Amadora afigura-se pertinente por diversas razões.

A primeira ajuda-nos a perceber porque é que a Amadora é hoje o que é, ou seja, permite-nos identificar as suas principais características e conhecer os factores que influenciaram e influenciam a sua presente configuração demográfica, social, económica, cultural e política.

Este apontamento monográfico permite-nos também verificar que, utilizando a terminologia de Toffler, a Amadora passou, em menos de um século, pela primeira, segunda e terceira vagas, e que a velocidade e intensidade a que se realizaram as mudanças inerentes a esses processos de transição ocasionaram fracturas profundas no tecido social e económico deste espaço.

Ao evidenciar as rupturas ocorridas nesse percurso e os contrastes que a Amadora apresenta actualmente, provenientes não só da coexistência e sobreposição de elementos integrantes dessas diferentes etapas, mas igualmente das dificuldades em gerir os impactes locais do processo de globalização em curso, esta nota histórica elucida-nos sobre os contornos, a dimensão e a natureza dos desafios que o município enfrenta.

Por último, esta retrospectiva afigura-se de igual modo interessante por nos revelar o papel que o concelho tem desempenhado no quadro regional, as funções que tem assumido, voluntária ou involuntariamente, no âmbito da AML. Por outras palavras, dá-nos a conhecer de que forma o meio envolvente do concelho tem contribuído para a delimitação do seu perfil e para a sua vivência quotidiana, tornando mais evidentes as suas potencialidades e condicionalismos, mas também, os reptos que se colocam no seu horizonte.

2.1. PORCALHOTA E ARREDORES

Os vestígios de presença humana no espaço físico que hoje corresponde ao concelho da Amadora remontam ao período do Paleolítico, como o demonstra o seu património histórico e arqueológico. Na verdade, os testemunhos de ocupação humana nesta área são permanentes ao longo dos tempos, o que certamente se explica pela fertilidade dos solos e a abundância de água existente no seu território. Todavia, desde muito cedo que

esta capacidade de atracção populacional está intimamente relacionada com a proximidade da cidade de Lisboa.

Assim sendo, a actividade humana desenvolvida neste local, associada essencialmente à exploração agrícola, desde esses tempos longínquos até ao início do século XX, levou a que ele se tornasse um importante núcleo rural, fornecedor de bens de primeira necessidade e de força de trabalho à capital¹⁸. Em meados do século XIX, tratava-se ainda de uma área com “*grandes quintas, graciosas vivendas, jardins, pomares, longas fileiras de árvores a bordejar a estrada real (...) e vastos campos*” (Callixto, 1987: 32, 7), onde se encontravam disseminados alguns lugarejos de pequena dimensão, sendo os mais conhecidos a Falagueira, a Venteira e a Porcalhota.

Atestando o seu perfil agrícola e, nomeadamente, a importância da produção cerealífera desta região, a população do seu principal aglomerado populacional – a Porcalhota – era, nos finais do século XIX, constituída maioritariamente por seareiros, moleiros e padeiros (Coelho, 1982). Ainda hoje, a existência de um grande número de moinhos de vento no concelho comprova essa vocação económica de outros tempos.

Este aglomerado tornou-se muito conhecido nos arredores de Lisboa por constituir paragem habitual nas viagens realizadas entre Lisboa e Queluz e entre Lisboa e Sintra, para descanso do gado que transportava mercadorias e passageiros e também para repasto dos viajantes¹⁹. Os espaços verdes, a qualidade da água²⁰ e dos ares deste lugar tinham elevada reputação na região, o que fazia dele um local de passeio regular da população das imediações.

A abertura da estação ferroviária da Porcalhota, em 1887, viria a operar uma verdadeira revolução neste espaço, uma vez que impulsionou a ocorrência de profundas e irreversíveis transformações. De facto, a construção do caminho-de-ferro constitui uma referência incontornável na explicação das alterações ocorridas nas características e no perfil funcional deste local, estando intimamente ligada à origem do núcleo urbano da Amadora.

A facilidade de acesso a Lisboa proporcionada por esse equipamento dotou este território de um enorme potencial atractivo para fins tão diversos como o lazer, a habitação, o emprego, o investimento produtivo e imobiliário. Consequentemente o

¹⁸ A Amadora, sendo muito rica em água, era um fornecedor indispensável deste bem essencial a Lisboa, que a este nível era muito deficitária.

¹⁹ Existia na Porcalhota dessa época uma casa de comida muito afamada, “O Pedro dos Coelhos”, onde se deslocavam propositadamente muitos comensais da região.

²⁰ No espaço que, mais tarde, viria a designar-se “Bairro da Mina”, existia “uma nascente de pura água de mesa” (Callixto, 1987).

crescimento populacional começa a expressar-se a um ritmo muito intenso, e que só mais tarde viria a ser drasticamente refreado pela I Guerra Mundial. Este lugar inicia a partir dessa altura um período de desenvolvimento marcado pela introdução sistemática de elementos inovadores que o vão distanciando do carácter marcadamente rural e aldeão que o identificava até então.

Na verdade, este local começou a captar outro tipo de investimentos. É neste contexto que, em 1895, é instalada, perto da estação de caminho de ferro, a primeira unidade de produção industrial – uma oficina de confecção de espartilhos – que, em 1902, deu lugar à “Fábrica de Espartilhos a Vapor”, a maior e mais importante do país neste ramo.

Nesse mesmo ano, foi fundado o primeiro estabelecimento de ensino público na Porcalhota – a Escola Maria Pinto. A actividade comercial começou a denotar também algum dinamismo, observável pela abertura de vários estabelecimentos, alguns únicos em toda a região (como é o caso do talho e da farmácia). No início do século, a localidade detinha já, por essas razões, uma importância significativa no quadro regional, “*o que levou muitos capitalistas de Lisboa a erguer ali as suas moradias, pois os terrenos eram baratos e óptimos os ares*” (Callixto, 1987: 8). A construção de novas casas neste lugar esteve de início predominantemente ligada à vertente do lazer, tornando-se uma estância de férias muito prestigiada e conhecida. Como refere Teresa Barata Salgueiro, no seu livro “A cidade em Portugal – Uma Geografia Urbana”, “*nos primeiros anos deste século construíram-se moradias de veraneio, pequenos hotéis e equipamentos conexos em lugares suburbanos servidos por caminho-de-ferro, principalmente ao longo da Linha do Estoril – onde o processo foi iniciado no século XIX – e na de Sintra, nomeadamente em Sintra e Amadora*” (1992: 201).

As qualidades ambientais e as potencialidades económicas deste espaço, advindas sobretudo da proximidade de Lisboa, cativaram a residência permanente de pessoas influentes da época, as quais atendendo, ao capital económico e social que detinham, vieram a desempenhar um papel importante no seu desenvolvimento.²¹

Em 1907, e por se considerar pejorativa a designação de Porcalhota, relativamente à imagem e ao desenvolvimento que se pretendia imprimir ao lugar, alguns desses novos residentes empenharam-se na alteração das designações dos vários lugares existentes, promovendo a denominação conjunta e una de Amadora.

²¹ Entre estas figuras destacam-se indubitavelmente Santos Mattos e Cardoso Lopes, proeminentes industriais da época.

2.2. A “CIDADE-JARDIM”

A ligação directa a Lisboa proporcionada pelo comboio e o desenvolvimento que se vinha a operar na Amadora levaram a que ela fosse cada vez mais procurada como local de residência, sobretudo por estratos sociais de menores recursos, envolvidos no processo de industrialização em curso na capital.

Perante as necessidades de crescimento urbano surgem diversos projectos de urbanização para a Amadora, aos quais subjaziam diferentes objectivos, o que ocasionou tensões e conflitos entre os seus promotores. Entre eles destacavam-se alguns dos novos residentes com avultado poder económico e social.

Todavia, as divergências relativamente à utilização do espaço não existiam apenas no universo dos novos habitantes da Amadora, elas estendiam-se também aos antigos moradores, que face àqueles actuavam como oposição cerrada. Os residentes mais antigos e abastados da Porcalhota, essencialmente ligados à agricultura (como é o caso de Silva Rico), opunham-se determinantemente ao tipo de ocupação que os novos empreendedores queriam fazer das terras desta região, ou seja, à substituição do solo agrícola por área urbanizada.

As dificuldades criadas às transformações da propriedade ultrapassavam divergências ou competições de ordem pessoal, reflectindo tensões entre estratos sociais numa época por inerência conturbada – a da transição do regime monárquico para a República. Os grandes latifundiários, ideologicamente adeptos da monarquia, opunham-se ao protagonismo crescente da burguesia, maioritariamente republicana.

Não obstante todas as dificuldades criadas pelos grandes proprietários agrícolas, o processo de urbanização da Amadora tornou-se imparável, e apenas foi ligeiramente refreado, na segunda década do século XX, devido ao envolvimento de Portugal na I Guerra Mundial, que ocasionou um decréscimo do número de comboios em circulação.

A morfologia de desenvolvimento da Amadora, como a de outros subúrbios de Lisboa, estabelece uma relação muito estreita com a criação de transportes colectivos que a ligam à capital. Assiste-se então ao aparecimento de núcleos populacionais junto às fronteiras da cidade, onde estavam instalados os terminais dos transportes, sobretudo dos eléctricos que realizavam percursos de tipo radial, transportando pessoas do centro às extremidades da capital. Exemplo disso é a antiguidade do aglomerado da Venda

Nova, junto às portas de Benfica e a ocupação urbana, processada de modo digitiforme ao longo dos eixos ferroviários, após a construção da linha-férrea.

Após o fim da guerra, retomou-se o processo de urbanização da Amadora que se desenvolveu a um ritmo progressivamente crescente. Muitas das moradias de veraneio deixaram de ser ocupadas sazonalmente e passaram a constituir residência permanente, por vezes para mais de uma família, em regime de arrendamento. Simultaneamente abriram-se novas avenidas, frentes de urbanização, construíram-se infra-estruturas básicas de saneamento que contribuíram em larga medida para uma grande valorização dos terrenos. A partir de então, a terra tornou-se, aqui como em outros lugares contíguos às grandes cidades, um objecto importante de negócios, uma fonte de rendimento e de status social.

Assim, alguns residentes começaram a envolver-se na promoção da Amadora, individual ou colectivamente, contribuindo, de diferentes formas, para que ela fosse detentora de um conjunto de equipamentos e serviços que propiciassem bem-estar à população que nela residia ou viesse a residir. É neste contexto que surge a Liga de Melhoramentos, fundada em 1909, e entre cujos objectivos figurava o de *“transformar a Amadora ‘numa cidade-jardim’ (...), o meio termo entre a cidade e o campo, qualquer coisa que reúna as vantagens da primeira em conforto, comodidade, vivência, e da segunda em ar puro, liberdade e paisagem”* (CMA, 1989: 11).

Algumas das figuras ligadas ao desenvolvimento urbanístico da Amadora participaram igualmente na realização de importantes empreendimentos nos campos cultural e recreativo durante as primeiras décadas do século XX, entre os quais se destacam o Cinema (1911) e os Recreios Desportivos (1912).

2.3. A “CIDADE-BETÃO”

O propósito de conter o desenvolvimento urbanístico na Amadora, de forma a torná-la e a mantê-la uma *“cidade-jardim”*, foi completamente cilindrado pelo ritmo e intensidade com que se processaram as dinâmicas económica, demográfica e urbana da capital. A localização do concelho, isto é, a contiguidade física entre Lisboa e a Amadora, determinou que os fenómenos ocorridos na primeira rapidamente se alastrassem e repercutissem na segunda.

De facto, a urbanização da Amadora é parte integrante do processo mais alargado de suburbanização de Lisboa, que conheceu uma primeira fase de intensidade moderada, entre 1930 e 1950, e uma segunda fase de crescimento exponencial, nas duas décadas subsequentes. Este processo de suburbanização está intimamente relacionado, por um lado, com o desenvolvimento económico e o crescimento populacional da capital e, por outro, com a criação de uma rede de transportes que facilitou as ligações entre a capital e os arredores. Como afirma Teresa Salgueiro, *“o crescimento muito rápido de Lisboa depois da II Guerra, captando a cidade uma parte importante dos rurais, que, entretanto, abandonavam o interior do país, e o desenvolvimento dos transportes regulares com a periferia, que permitem distribuir facilmente os cidadãos fora da cidade, são os principais factores da acelerada colonização das antigas aldeias, que abafa ou destrói o casario de tipo rural, alterando-lhe as funções, e da progressiva onda de urbanizações, por vezes a partir do nada, que enche de edifícios os locais das antigas hortas, dos campos de cereal e dos pousios. Assim, a pressão da urbanização altera profundamente as paisagens, o uso do solo e as actividades da população, bem como os tipos de alojamento e de povoamento”* (1992: 84).

Como é por demais conhecido, desde há muito tempo que em Portugal o investimento económico se dirige predominantemente para o litoral. Deste modo, a localização de grande parte das unidades produtivas tem-se materializado nas cidades costeiras, principalmente em Lisboa e no Porto, que, por isso, se tornaram também espaços privilegiados de comercialização e de prestação de um número sempre crescente de serviços. Este modelo polarizado de desenvolvimento socio-económico ocasionou uma distribuição assimétrica das actividades económicas no território, que, por sua vez, impulsionou profundas alterações na estrutura de povoamento.

Na verdade, o incremento da industrialização em Lisboa (e também no Porto), no período pós-guerra, contrastava com o atraso e o marasmo económico do interior do País e, por essa razão, a possibilidade de encontrar um emprego na capital afigurou-se uma alternativa à migração para o estrangeiro ou para as ex-colónias ultramarinas, para muitos dos portugueses que procuravam melhorar o seu nível de vida.

Nessa sequência, emergiram nos anos 30, mas principalmente nos anos que se sucederam ao fim da II Guerra Mundial, importantes movimentos migratórios internos em direcção à capital, contribuindo para dar forma ao fenómeno do êxodo rural ocorrido em Portugal nessa época. As migrações internas impulsionaram um crescimento demográfico sem precedentes em Lisboa, que despoletou naturalmente o alastramento

da área ocupada com edifícios habitacionais. Prosseguindo a tendência para a concentração das actividades económicas, o território lisboeta era também continuamente ocupado com unidades produtivas, complexos fabris e armazéns.

Em virtude da densificação da malha urbana da capital, do aumento da procura de terrenos urbanizáveis e da respectiva rarefacção, o seu preço subiu vertiginosamente, fazendo igualmente disparar o custo dos fogos disponíveis. O facto da actividade imobiliária ser desenvolvida quase exclusivamente por particulares parece constituir um importante factor explicativo dessa realidade. Barata Salgueiro evidencia igualmente este aspecto: *“A produção de fogos foi deixada quase integralmente nas mãos da iniciativa privada, que também controlava o mercado fundiário, de modo que as casas atingiram preços incomportáveis para uma larga faixa de habitantes. Deste modo, muitos dos recém-chegados à cidade, com pequena qualificação escolar e profissional, são marginalizados da vida urbana e empurrados para fora da cidade, para as periferias mais ou menos afastadas, ou para bairros de barracas ou de construções degradadas da área central”* (1992: 238).

Esta situação forçou largos contingentes de migrantes internos a fixar residência em zonas periféricas, o que deu lugar à intensificação do processo de suburbanização expresso através de um amplo alargamento das áreas urbanizadas e de um intenso crescimento demográfico, observáveis, nesse período, nos concelhos limítrofes da capital.

O crescimento suburbano efectivou-se maioritariamente em núcleos de povoamento de pequena dimensão já existentes, que, face à pressão migratória sobre a capital, começaram a ser procurados por pessoas cujos rendimentos não lhes permitiam alugar casa em Lisboa. Essa procura estimulou a construção de prédios de pequena dimensão – promovida quase exclusivamente por particulares – cujo arrendamento sistemático tornou a construção civil muito rentável e promissora. Por esse motivo, a actividade construtora conheceu uma enorme expansão, contribuindo em simultâneo para a rápida descaracterização dos concelhos mais próximos da capital.

Vários jornais locais da região dão conta dessa situação, que no concelho da Amadora parece ser particularmente notória: *“à sombra do progresso, só a lei da picareta ‘made in’ Tomar e arredores tem contado (...). A Amadora, invadida por um numeroso ‘exército’ de construtores civis, repleta de grandes e alguns bonitos prédios, tem sido todavia desprovida dos seus traços mais característicos (...). Vieram os homens da picareta, dispostos a fazer valer a sua ‘lei’ e as suas doutrinas E não podem restar*

dúvidas que eles (e mais uns quantos) progrediram: vieram, sabemo-lo nós bem como, e hoje aí os temos, ricos proprietários e ao volante de cromadíssimos 'Taunus' e 'Reekords', enquanto não surgirem de Cadilacs" (Callixto, 1987: 115;17;109).

A Amadora, bem como outros núcleos urbanos da periferia da capital, foi acolhendo populações estranhas à sua formação inicial, pelo que a descaracterização fisionómica foi paralelamente acompanhada por uma descaracterização sócio-demográfica. O jornal "Notícias da Amadora", de 3 de Junho de 1961, referia a este propósito: "*As antigas moradias desapareceram de um momento para o outro, as poucas zonas verdes foram-se também, levantando-se por toda a parte novos blocos habitacionais, que abrigaram os foragidos das velhas casas pombalinas de Lisboa e outros tais [que conhecem apenas] a pedregosa artéria que liga a residência que as circunstâncias lhe impuseram à exígua estação dos caminhos-de-ferro"* (Callixto, 1987: 109).

O aumento populacional que se foi verificando nos arredores de Lisboa levou a que os vários núcleos urbanos fossem sistematicamente reclassificados de acordo com os critérios vigentes da tipologia urbanística. Nessa sequência, e como já referimos, a Amadora foi elevada à categoria de vila em 1937, ano em que foi inaugurado o Jardim-Parque.

O aparecimento do transporte rodoviário colectivo veio facilitar o acesso a muitas zonas afastadas da linha-férrea, tornando a mobilidade urbana mais rápida e flexível intensificando, conseqüentemente, o crescimento urbanístico. Na Amadora, o transporte rodoviário surge na sequência da instalação da empresa Eduardo Jorge, em 1929, que começou por criar carreiras de camionetas entre Amadora e Benfica e depois entre Amadora e Queluz.

A criação de infra-estruturas ferro e rodoviárias, o desenvolvimento dos transportes colectivos e a crescente concentração de mão-de-obra reuniram as condições propícias à instalação de indústrias no concelho. Paralelamente, assistia-se a uma desvalorização dos terrenos agrícolas da periferia da capital em consequência do processo de desenvolvimento industrial que nela ocorria de forma progressiva, bem como do prestígio que o sector secundário vinha ganhando. Assim, assiste-se, ainda nos anos de 1930, teve lugar na Venda Nova a "*materialização de uma concentração industrial semelhante às que tinham ocorrido nas periferias de Lisboa, aproveitando as redes viárias existentes e a disponibilidade de terrenos oferecidos no mercado"* e que geograficamente se implantou na sequência dos núcleos fabris já radicados ao longo da Estrada de Benfica (CMA, 1996: 18).

A implantação industrial na Amadora inscreve-se também num processo de suburbanização industrial, efectivado muitas vezes através da relocalização de unidades anteriormente radicadas na capital: *“no movimento de escolha da Venda Nova, há unidades [industriais] que se instalam vindas de Lisboa, fugindo às regras aí estabelecidas, aos limites superficiais das suas formas e espaços antigos, procurando largueza de áreas onde possam crescer”* (CMA, 1996: 21).

A linha de caminho de ferro Lisboa-Sintra teve de facto um papel determinante na fixação de grandes empresas como a Sorefame (que muito mais tarde viria a ser comprada pela multinacional Bombardier) e a Cometna que ocuparam extensas áreas ao longo do respectivo eixo. A instalação destas empresas motivou a fixação de outras unidades industriais de significativa dimensão como, por exemplo, a Cel-Cat, os Laboratórios Victória, a Corsino e a Sotanco. Embora tenha vindo a ocorrer uma substantiva diversificação dos ramos de actividade das empresas aí implantadas, destacam-se nesta primeira fase a metalomecânica, a metalurgia e soldadura, a borracha, o plástico, o vidro, o material eléctrico e ainda a química orgânica e a farmacêutica.

Na década de 50, o ritmo de crescimento do parque viria a atenuar-se, embora se tenha verificado a reafirmação do sector farmacêutico e o aparecimento de empresas de construção civil e da conhecida editora gráfica Bertrand. Neste período radicam-se também no designado parque industrial da Venda Nova, os primeiros agrupamentos industriais. Os anos 60 caracterizam-se essencialmente por uma consolidação da presença das empresas já instaladas, nomeadamente pelo alargamento do seu espaço de ocupação.

O crescimento industrial na Amadora induziu um aumento populacional e urbanístico ainda maior do que até então, atingindo os valores mais elevados entre 1950 e 1970.

2.4. A CIDADE METROPOLITANA

A implantação de um número considerável de indústrias na Amadora, algumas delas de dimensão significativa e com enorme potencial de absorção de grandes quantitativos de mão-de-obra, tornou possível o acesso ao emprego a largos contingentes populacionais, que maioritariamente vieram a fixar residência no concelho. Consequentemente, a pressão sobre o mercado habitacional foi de tal forma forte que surgiram, segundo a

terminologia de alguns geógrafos, “novas formas de produção da cidade”, ou seja, urbanizações de grande dimensão e construções ilegais.

Na tentativa minimizar o aumento progressivo do custo dos terrenos, mas também de maximizar os lucros, assiste-se à construção de imóveis cada vez mais altos. A tendência para o aumento da volumetria das urbanizações acentua-se gravemente a partir de meados da década de 60, com o aparecimento de grandes promotores imobiliários em toda a região de Lisboa. No caso da Amadora essa tendência pode ser ilustrada pelos grandes empreendimentos J. Pimenta, realizados na Reboleira.

Existiam contudo bloqueios muito fortes e de natureza diversa no mercado habitacional. Entre eles, assumiam (e ainda hoje assumem) grande expressão aqueles que se prendem com a especulação imobiliária, isto é, com as estratégias económicas dos proprietários fundiários conducentes à sobrevalorização dos terrenos, dos fogos e dos arrendamentos. É igualmente de particular importância, nesse universo, a diminuta promoção pública e cooperativa de habitação e a extrema morosidade na aprovação e licenciamento de novas urbanizações por parte das câmaras municipais.

Esta realidade afastou enormes quantitativos de população citadina do mercado habitacional dito tradicional, que assim se viram na contingência de arranjar alojamento no mercado de habitação marginal, ou de construírem ilegalmente a sua habitação.

É nesse contexto que surgem os bairros clandestinos, resultantes do loteamento ilegal de terrenos com más condições topográficas e de acesso ou mesmo com impedimentos de natureza urbanística. Práticas de corrupção e especulação fazem proliferar estes bairros que seguem em paralelo a tendência da construção na vertical e na horizontal. Dá-se então a intensificação da ocupação do espaço quer através da improvisação de anexos quer da sobreocupação de todo o espaço habitável, recorrendo frequentemente à modalidade do arrendamento e da sublocação. No concelho da Amadora, a Brandoa e o Casal de Cambra constituem bons exemplos dessas situações.

Neste quadro nascem e crescem abruptamente bairros de barracas, típicos de espaços urbanos em crescimento muito intenso e rápido, apresentando a Amadora, depois da capital, o maior número deste tipo de bairros em toda a AML (Barata Salgueiro, 1992: 234).

A chegada sistemática de novos migrantes, maioritariamente internos, mas também externos; a necessidade de encontrar alojamento e a constatação de fortes constrangimentos no mercado imobiliário constituíram, de facto, condições propícias para o crescimento desordenado e caótico das urbes, nomeadamente da Amadora.

O crescimento desregulado e anárquico das grandes zonas urbanas, ocorrido em virtude da rápida e intensa concentração populacional levaram à degradação da qualidade de vida dos indivíduos e do ambiente, visto não terem sido redimensionados as infra-estruturas de saneamento e transportes e os serviços e equipamentos públicos de saúde, educação, cultura e lazer. Os poderes públicos mostraram-se incapazes de responder às exigências colocadas pelas novas realidades demográficas e sociais, o que veio a traduzir-se num aumento permanente das situações de carência.

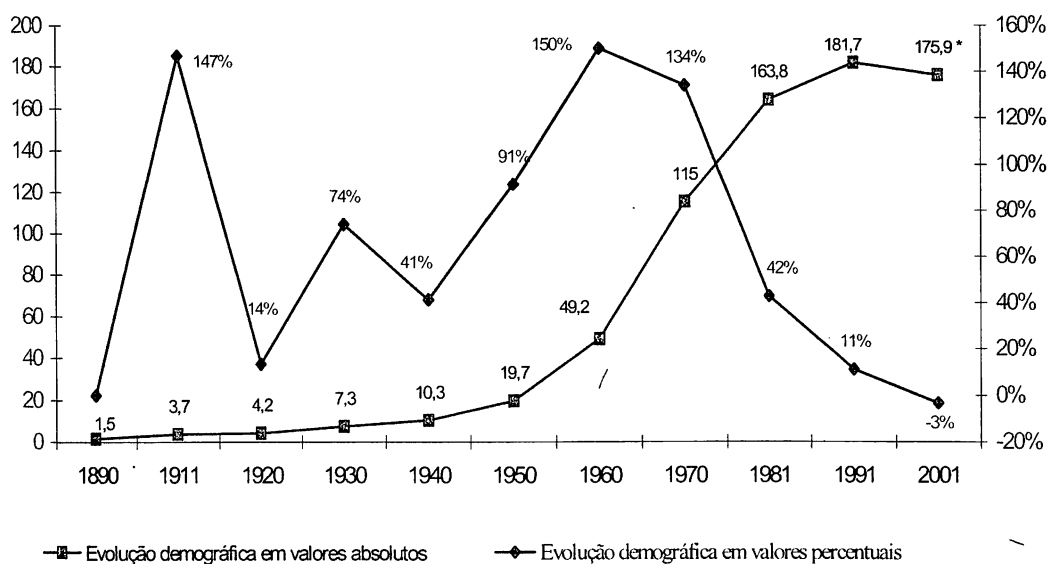
Neste período, o perfil económico do concelho alterou-se substancialmente, assumindo visibilidade progressiva o processo de terciarização da economia local. Efectivamente a partir da década de 70, a par da expansão dos sectores de construção civil e farmacêutico na concentração industrial da Venda Nova, assistiu-se à instalação de firmas comerciais, de armazenamento e embalagem cujas condições de produção não necessitam de áreas físicas muito vastas. No entanto, o crescimento urbano, a valorização dos terrenos e a saturação dos acessos começam a levantar algumas limitações ao funcionamento ou expansão das empresas de grande dimensão que começam por isso a transferir-se para outros locais. O abandono da Amadora por parte das grandes unidades industriais estende-se até aos nossos dias e explica-se também pela exiguidade do espaço, pela pressão ambiental ou populacional e pelo preço da mão de obra mas inscreve-se também nas dinâmicas económicas.

3. POPULAÇÃO

3.1. EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA

A dimensão física do território da Amadora e a dinâmicas demográfica que nele teve lugar explicam o facto de ela ser hoje o concelho mais densamente povoado do país. A Amadora é o quarto município português com menor área geográfica adstrita (23,8 km²) e albergando presentemente 175.872 pessoas, apresentando o concelho uma densidade populacional de 7.390, superior à de qualquer outro em Portugal, inclusive o de Lisboa (INE, 2002: 3). Tal facto deve-se essencialmente ao forte poder atractivo exercido por este espaço sobre largos contingentes populacionais, durante várias décadas consecutivas.

Gráfico 1 – Evolução demográfica do concelho da Amadora 1890-2001



Fonte: INE

Ao analisarmos a evolução demográfica da Amadora sobressaem, com clara evidência, três registos dignos de nota.

O primeiro diz respeito ao permanente e sucessivo aumento populacional até ao início dos anos 90. O segundo relaciona-se com o facto de serem facilmente identificáveis, no

quadro temporal em que esse aumento ocorre, períodos com ritmos de crescimento muito diferenciados. O terceiro traduz a inflexão da tendência de progressivo crescimento da população verificada até aos finais da década de 80, manifestando, ao invés, um decréscimo populacional ao longo dos últimos dez anos do século XX. Esta retracção da população é simultaneamente significativa e inesperada, uma vez que contraria todas as projecções e estimativas realizadas a este respeito (CMA, 1999: 26;37;38; INE, 2001: 22).

Os dados disponíveis sobre a população residente no território que actualmente está afecto ao concelho, revelam, no período que compreende a última década do século XIX e a primeira década do século XX, um pico de crescimento populacional muito acentuado, que certamente estabelece relação directa com a facilidade de acesso proporcionada pela linha-férrea e a abertura da estação de caminho de ferro da Porcalhota (1887), e conseqüentemente com toda a dinâmica económica e social que esse evento veio despoletar no local. Este período corresponde à primeira fase de crescimento demográfico da Amadora e foi no seu decurso que o concelho foi abandonando as características de espaço agrícola e rural, transformando-se progressivamente num núcleo urbano.

Após este período o ritmo de crescimento populacional é afectado de forma determinante pela ocorrência das duas Grandes Guerras Mundiais, descendo abruptamente na segunda década do século XX, recuperando consideravelmente nos anos vinte e voltando a descer, embora em menor percentagem, na década de trinta. A partir de 1940 inicia-se uma etapa de crescimento demográfico exponencial que atinge o seu apogeu no início da década de sessenta, altura em que o quantitativo da população apresentou um aumento, relativamente ao valor que evidenciava em 1950, da ordem dos 150%. Durante os anos sessenta o aumento populacional regista também valores muito elevados embora ligeiramente inferiores (134%). É de facto entre 1950 e 1970 que se observa uma verdadeira explosão demográfica no município e se produz uma acentuada mutação do seu perfil sócio-económico.

Na década de 70, o concelho regista ainda um aumento populacional, embora muito inferior ao dos decénios imediatamente anteriores (42,5%), e que se justifica, em grande medida, pela fixação de portugueses retornados das ex-colónias. Nos anos 80, o índice de crescimento populacional é de apenas 10,9%, mas, mesmo assim, a Amadora ocupava o terceiro lugar no *ranking* das cidades mais populosas do país. Na década de 90, e pela primeira vez na sua história, a Amadora apresenta uma diminuição de 3,2%

da população, correspondente, em termos absolutos, à perda de 5.902 habitantes. (INE, 2002: 5). Este facto assume maior relevância quando, em simultâneo, a RLVT e o país, tomados na sua generalidade, apresentam dinâmicas demográficas em sentido oposto, ou seja, registam taxas de crescimento de, respectivamente, 4,8 e 4,6% (INE, 2002: 8).

A perda de população do concelho adquire também maior acuidade se tomarmos em linha de conta que o saldo natural da Amadora revelou, durante a última década, um valor positivo de 1,3% enquanto as categorias geográficas atrás referidas, não obstante os aumentos populacionais que apresentaram, registam saldos naturais consideravelmente inferiores, com os valores respectivos de 0,6 e 0,9% (*Idem*).

Tanto o aumento como a diminuição da população residente na Amadora estão directamente ligadas a um conjunto heterogéneo de factores, em que se conjugam de modo desigual, em diferentes períodos, elementos de natureza interna e externa ao concelho. A análise retrospectiva da evolução deste aglomerado populacional, realizada no ponto anterior, transmite de forma muito clara esta ideia.

Dessa análise ressalta de maneira muito evidente a relação directa e particular que se estabelece entre a formação e o desenvolvimento da AML e a dinâmica demográfica e urbanística da Amadora. Na verdade, o aumento populacional da Amadora inscreve-se no fenómeno alargado de crescimento da AMLN, observado a partir dos anos 50 em consequência das migrações massivas que tiveram por destino a região de Lisboa e que induziram a expansão da área construída dando lugar à criação de núcleos suburbanos de tipo dormitório. O crescimento exponencial observado na Amadora entre 1950 e 1970 integra-se então no redimensionamento da designada primeira coroa envolvente da capital, que na década de 50 recebeu 137.492 novos habitantes, na de 60, 241.570 e na década de 70, 427.668 (Barata Salgueiro, 2001: 50-51).

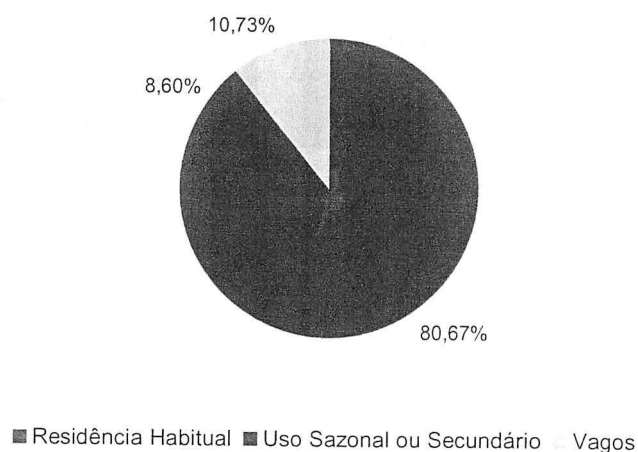
A partir dos anos 70 assiste-se a um abrandamento do ritmo de crescimento dos concelhos que fazem parte desta primeira coroa e a um aumento dos que constituem a segunda, em particular o de Sintra.

A evolução demográfica da Amadora e da AMLN têm prosseguido paralelamente na mesma direcção – cresceram acentuadamente numa primeira fase, depois moderadamente e numa fase posterior, que engloba o período actual perdem população. As razões explicativas da perda de atractividade dos concelhos da AMLN são diversas e em grande parte comuns, embora adquiram, em alguns deles, dimensões e pesos diferentes.

No caso da Amadora, o abandono do município por parte de um quantitativo assinalável de habitantes justifica-se também por várias razões. Uma das mais proeminentes prende-se com os elevados índices de densidade populacional, resultantes da consolidação da malha urbana e da saturação da ocupação das áreas urbanizáveis. O elevado preenchimento das zonas urbanizáveis e a consequente escassez de espaço para construção induziu a uma subida exorbitante do valor comercial dos terrenos e, consequentemente, da habitação, impossibilitando os estratos etários mais jovens de adquirir casa no concelho. Tal facto leva a que se processem transferências populacionais interconcelhias, explicando o crescimento exponencial de alguns concelhos próximos, sobretudo aqueles que integram a segunda coroa da AML.

O regresso aos lugares de origem de contingentes assinaláveis de indivíduos em idade não activa, que, ao longo das décadas de 50 e 60, se tinham deslocado para a zona de Lisboa à procura de emprego e haviam fixado residência na Amadora, contribui de igual modo para a retracção da população do concelho. O quantitativo de alojamentos vagos e de residência temporária existente nas áreas de ocupação urbana mais antigas é prova desse movimento de regresso, e assim da importância das migrações internas no crescimento populacional da Amadora.

Gráfico 2 – Alojamentos segundo o tipo de ocupação

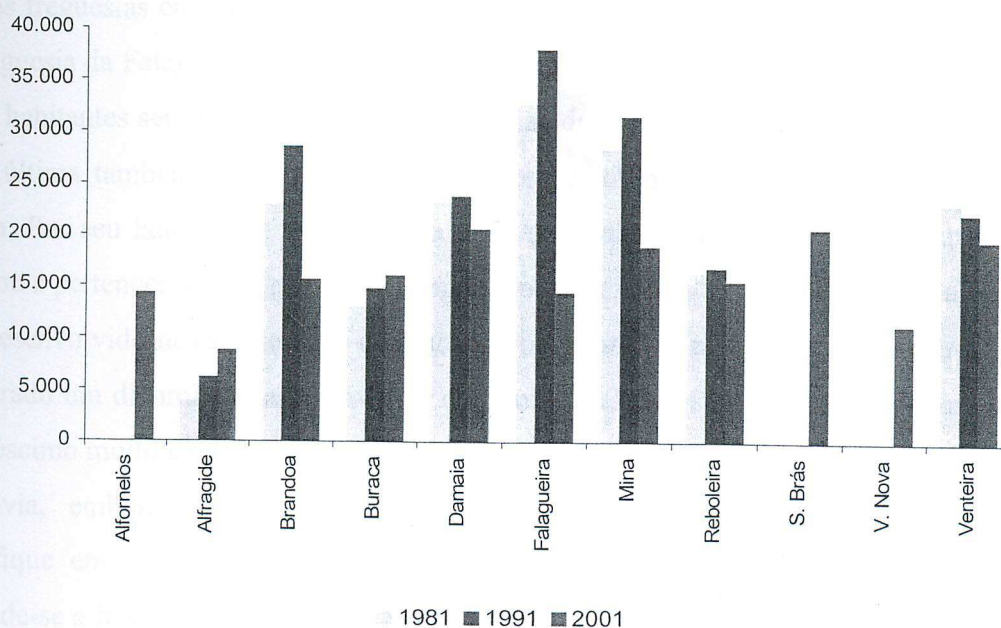


Fonte: INE

A existência de um número considerável de bairros degradados, percebidos pela opinião pública como muito problemáticos e aos quais são associados frequentemente fenómenos de pobreza, desemprego, delinquência, marginalidade e criminalidade, constitui um factor, não despreciando, de repulsão de alguns estratos da população residente e, provavelmente de potenciais novos moradores. De facto, a mediatização de que têm sido alvo acontecimentos ocorridos em alguns desses bairros, principalmente na Cova da Moura, têm contribuído para a estigmatização do concelho como “zona de risco”.

Refira-se que a dinâmica demográfica atrás delineada não tem igual expressão em todo o território do município constatando-se, pelo contrário, grandes variações intraconcelhias, passíveis de análise estatística a nível das freguesias. Tais variações não são apenas identificáveis no espaço mas também no tempo.

Gráfico 3 – Evolução da população residente nas freguesias



Fonte: INE

O gráfico acima apresentado permite-nos obter uma perspectiva evolutiva das alterações populacionais ocorridas no conjunto das freguesias que integram o concelho.

Através dele é possível constatar que, à excepção da freguesia da Venteira, cuja população evidenciou já na década de 80 uma redução, todas as restantes freguesias apresentaram, nesse decénio, aumentos demográficos, embora quantitativamente muito diferenciados. A Reboleira e a Damaia tiveram acréscimos populacionais praticamente inexpressivos, enquanto a Buraca denotou um crescimento ligeiro mas já assinalável. Alfragide e Mina denotaram aumentos mais significativos e proporcionalmente idênticos. Falagueira e Brandoa apresentaram os maiores crescimentos também em proporções semelhantes.

No que diz respeito à década de 90, identifica-se uma tendência para o decréscimo populacional num grupo importante de freguesias, assumindo valores muito acentuados nalgumas delas. Impõe-se, no entanto, algum cuidado na interpretação dos valores relativos a esses casos para que não se sobrevalorize erroneamente a diminuição demográfica expressa em termos numéricos. Na verdade, muito embora a generalidade das freguesias da Amadora denote um decréscimo populacional, reflectido naturalmente na diminuição demográfica do concelho tomado na sua totalidade, a dimensão que ele assume em algumas freguesias estabelece relação directa e causal com a criação de três novas freguesias em 1997. A reestruturação administrativa então efectuada levou a que a freguesia da Falagueira visse parte do seu espaço geográfico e, conseqüentemente, dos seus habitantes serem integrados nas freguesias da Venda Nova e de S.Brás, recebendo esta última também parte importante dos residentes e da área física da freguesia da Mina. Por seu lado, parte do território e da população afecto à freguesia da Brandoa passou a pertencer à freguesia de Alfornelos, o que explica o facto de apesar da Brandoa ter desenvolvido novas áreas de ocupação urbana onde a actividade de construção tem mostrado um dinamismo apreciável, o cômputo total dos seus habitantes manifeste um decréscimo muito significativo.

Todavia, embora o decréscimo populacional observado nalgumas freguesias se justifique em larga medida através dessa reorganização político-administrativa, ele estende-se a freguesias que não sofreram quaisquer alterações na circunscrição física do seu território. De facto, o fenómeno da diminuição populacional atinge freguesias que integram grande parte dos aglomerados populacionais mais antigos do concelho, aqueles que se constituíram na primeira fase de urbanização do território que hoje lhe corresponde. As zonas mais antigas de fixação populacional são naturalmente áreas densamente povoadas, cujos espaços físicos se encontram quase integralmente ocupados

e cuja população denota um envelhecimento crescente. Referimo-nos às freguesias da Damaia, Venteira, Falagueira, Mina e Reboleira.

A freguesia da Falagueira, até 1997 designada Falagueira-Venda Nova, tem contudo uma situação peculiar no conjunto de freguesias referido, já que o seu decréscimo populacional parece estar também relacionado com a desactivação de uma extensa área. A posição central que as freguesias da Venteira e da Mina ocupam relativamente às restantes, levou a que, progressivamente, se viesse nelas a localizar um quantitativo significativo de serviços que desempenham um papel muito importante na vida própria que o concelho tem vindo a conquistar nas últimas décadas. Este fenómeno de terciarização ajuda a explicar o facto de se registar um decréscimo populacional, apesar do aumento do número de edifícios verificado nestas freguesias.

Existem outras freguesias susceptíveis de serem agrupadas por apresentar precisamente a tendência oposta a nível populacional, ou seja, por denotarem um crescimento populacional. Referimo-nos especificamente às freguesias de Alfragide e Buraca. O território de Alfragide tem sido alvo de uma intensa e progressiva ocupação urbana nas últimas duas décadas mostrando neste período um enorme índice de construção, tanto na vertente habitacional como na vertente terciária. O espaço físico que lhe está adstrito, ao contrário do que se passava com a maioria das freguesias do concelho, apresentava extensas áreas desocupadas e um posicionamento geográfico privilegiado relativamente a Lisboa, Cascais e Sintra, já que o seu território é atravessado por vias rápidas que integram nós de acesso às auto-estradas que ligam estas localidades. A Buraca, freguesia criada há muito mais tempo, denota também um crescimento populacional considerável, justificado essencialmente pelo desenvolvimento de programas de habitação social que deram lugar ao crescimento de edificações e à transferência de população para a respectiva área geográfica (nomeadamente para o bairro do Zambujal). A evolução populacional das várias freguesias do concelho reflecte diferentes articulações de um conjunto de factores, de entre os quais ressaltam a antiguidade e o historial dos aglomerados que suportaram o desenvolvimento da actual rede urbana; a vocação funcional que cada uma foi assumindo; a proximidade das vias ferro e rodoviárias de ligação a outros núcleos urbanos de grande importância na região, principalmente a capital; a pressão migratória e as redes migratórias de suporte a muitos dos movimentos populacionais que nelas têm ocorrido; as políticas municipais relativas à ocupação do solo e à habitação, nomeadamente social, e, naturalmente, a existência ou não de áreas urbanizáveis. Uma vez que a conjugação destes e de outros factores se

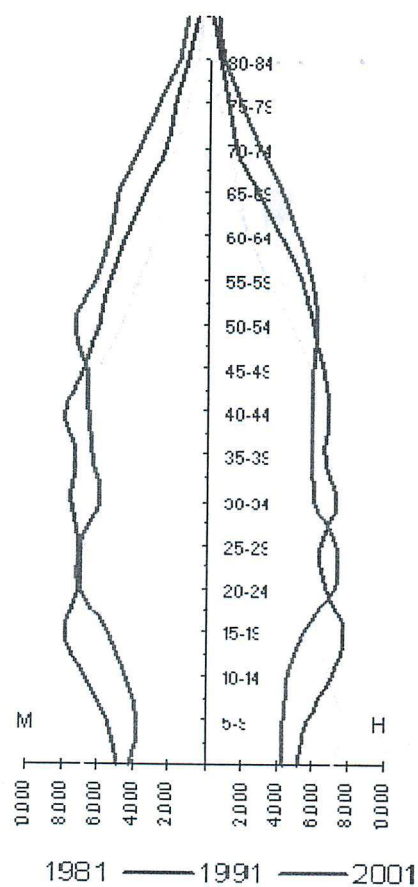
processa de forma diferenciada e particular em cada uma das freguesias, tudo indica que, no futuro, elas continuem a apresentar dinâmicas demográficas muito diferentes.

3.2. CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-DEMOGRÁFICA

3.2.1. ESTRUTURA E COMPORTAMENTO DEMOGRÁFICOS

A população residente actualmente na Amadora revela estrutura marcadamente jovem, muito embora numa análise retrospectiva se torne perceptível uma tendência gradual para o envelhecimento populacional.

Gráfico 4 – Pirâmides etárias relativas a 1981, 1991 e 2001



Fonte: INE

Em 1991, desenhava-se já, relativamente a 81, uma clara tendência para o estreitamento da base da respectiva pirâmide etária, a qual se viria a pronunciar ainda mais em 2001, denunciando de forma muito evidente a queda gradual da taxa de natalidade do concelho.

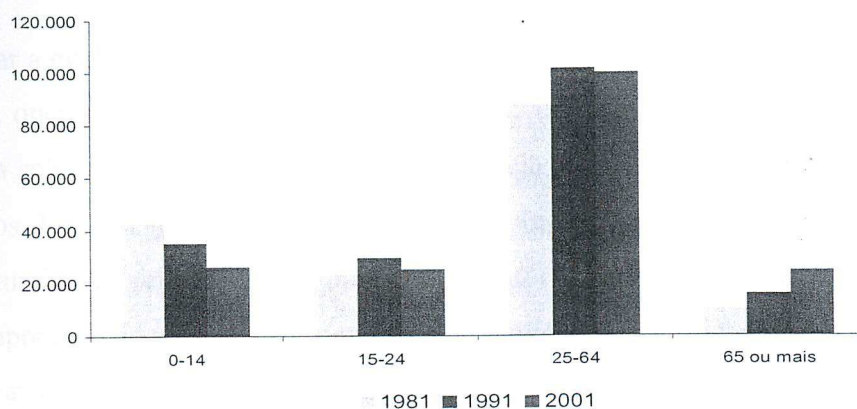
Na sequência do maior quantitativo de efectivos dos dois primeiros estratos em 81, os dois estratos subsequentes mostravam em 91 maior dimensão, mas que em resultado da contínua retracção da base da pirâmide voltam a regredir em 2001.

Nesse período temporal, os valores alusivos aos escalões compreendidos entre os 25 e os 35 anos de idade cruzam-se e sobrepõem-se nalguns pontos, não denotando grandes alterações. Os escalões seguintes evidenciam, ao contrário, acréscimos significativos que fazem alargar a pirâmide em toda a sua parte superior, o que reflecte um acentuado envelhecimento populacional.

Em 2001 esses estratos denotam uma ligeira diminuição, enquanto aqueles que incluem os habitantes com idade igual ou superior a 65 continuam a aumentar.

Por todas estas razões, as pirâmides etárias alusivas à população residente no concelho da Amadora, assumem numa perspectiva comparativa, uma configuração cada vez menos estilizada, atenuando-se o desequilíbrio entre a base e o topo, e acentuando-se o sobredimensionamento da parte central. A representação gráfica da estrutura etária da população da Amadora, a par do que acontece também na RLVT e, de um modo geral, em Portugal, assume então gradualmente a configuração típica das pirâmides etárias das sociedades mais desenvolvidas, figuras que apresentam uma base reduzida e um topo alargado.

Gráfico 5 – População residente segundo os grandes grupos etários



Fonte: INE

Se agregarmos os vários escalões etários por grandes grupos tornam-se ainda mais evidentes as alterações ocorridas nas últimas décadas na estrutura demográfica do concelho. O estrato etário dos 0 aos 14 e aquele que engloba a população com idade igual ou superior a 65 anos de idade demonstram progressivamente comportamentos diametralmente opostos – o primeiro diminui, o último aumenta – embora integrem valores absolutos de importância muito diferenciada. A dimensão numérica do primeiro, mesmo proporcionalmente aos restantes grupos, exprime a juventude do universo populacional da Amadora. Os grupos etários intermédios apresentam, na década de 80, acréscimos significativos, sobretudo aquele que engloba pessoas com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos de idade, o que, para além do já referido envelhecimento populacional, pode indiciar a entrada directa de pessoas em idade adulta que integram o universo da população activa.

Nos anos 90, mesmo esses estratos populacionais apresentam uma diminuição, mais notória no que engloba os efectivos dos 15 aos 24 anos de idade, e mais ligeira no que integra a população dos 25 aos 64 anos.

A actual pirâmide etária dos habitantes da Amadora reflecte a evolução dos valores observada nos diferentes indicadores que caracterizam o comportamento demográfico. Assim sendo, e não obstante o saldo natural ser positivo e a população activa deter um peso muito importante na estrutura etária, a tendência para o envelhecimento parece, de facto, delinear-se de forma muito clara. Indicadores inequívocos desse fenómeno são, por um lado, o aumento crescente das taxas de mortalidade e, por outro, a diminuição gradual da taxa de natalidade.

3.2.2. PROVENIÊNCIA GEOGRÁFICA DA POPULAÇÃO – A IMPORTÂNCIA DAS MIGRAÇÕES

Ao analisar a evolução demográfica do concelho ressalta o facto inequívoco de todas as variações, quer positivas quer negativas, observáveis nos quantitativos populacionais, resultarem sobretudo de saldos migratórios, ou seja, estarem directamente relacionadas com fluxos de entrada ou de saída de efectivos, não obstante os valores relativos aos saldos naturais. Na verdade, a componente migratória tem assumido um peso maior do que a componente do crescimento natural na dinâmica demográfica do concelho.

Seguindo as principais referências estatísticas utilizadas ao longo desta análise, ou seja, os censos de 81, 91 e 2001, identificam-se algumas particularidades interessantes

relativamente às migrações com destino a este concelho, que face ao objecto da presente pesquisa assumem especial interesse.

Assim, é de registar que em 1981 residiam na Amadora 23.179 pessoas que em 1973 habitavam noutros concelhos do país e 13.945 que nesse mesmo ano viviam noutros países. O contingente de entradas ascendeu deste modo a 37.124 efectivos contrapondo-se a 5.737 saídas, resultando num saldo migratório positivo de 31.387 efectivos (INE, 1981: 226).

Em 1991 moravam na Amadora 5.891 pessoas que, em 1989, estavam radicadas noutros concelhos e 1.103 que tinham residência fixa no estrangeiro. No período que dista os referidos anos o concelho recebeu 6.994 novos habitantes e perdeu 5.357 residentes, assumindo o saldo migratório um valor positivo de 1.637. (INE, 1991: 381).

Merecem desde logo menção particular duas ocorrências que se afiguram importantes no que diz respeito às migrações. Entre os dois períodos temporais considerados (que, embora não sejam sequenciais, são os que se encontram disponíveis relativamente a este assunto), constata-se uma descida tanto nos quantitativos respeitantes às migrações internas como externas. Todavia, os valores quer absolutos quer relativos dessa diminuição revelam proporções muito diferenciadas entre si.

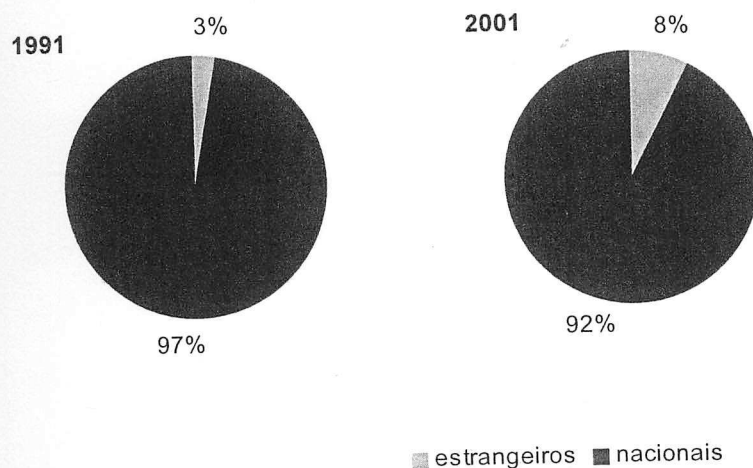
Os dados correspondentes às migrações internas inscrevem-se na tendência generalizada para um progressivo abrandamento, observada a nível nacional.

Os que dizem respeito aos fluxos migratórios com origem no estrangeiro integram um conjunto de situações mais complexo. O avultado número de pessoas que entraram na Amadora entre 1973 e 1981 estabelece certamente relação directa com alguns dos fenómenos que no quadro das migrações tiveram expressão notória nessa altura em Portugal. O regresso ao nosso país de muitos portugueses até então emigrados no Centro da Europa, principalmente na França e na Alemanha, e que face à retracção económica resultante do choque petrolífero ocorrido no início da década de 70, decidiram voltar pode estar reflectido nesse quantitativo.

Todavia, o retorno de cidadãos nacionais radicados nas ex-colónias ultramarinas, que decidiram vir de novo para Portugal em virtude da instabilidade política e social, da degradação das condições de vida e de segurança que emergiram nesses territórios, decorrentes dos processos de independência por elas encetados após a revolução de Abril de 74, contribuíram de forma substancial para a importância numérica desses fluxos de entrada.

Os movimentos migratórios provenientes das ex-colónias integraram nessa época um número significativo de nacionais dos novos países independentes que se radicaram em Portugal na qualidade de cidadãos estrangeiros.²²

Gráfico 6 – População estrangeira residente na Amadora



Fonte: INE

Se atendermos à população residente no concelho portadora de nacionalidade estrangeira, e tomando agora apenas como referência os Censos de 1991 e 2001, verificamos que num período de 10 anos, esse contingente demográfico quase triplicou. Essa ocorrência reflecte um progressivo e contínuo aumento dos estrangeiros radicados no município, que ganha ainda maior expressão devido ao paralelo decréscimo do total da população residente na Amadora.

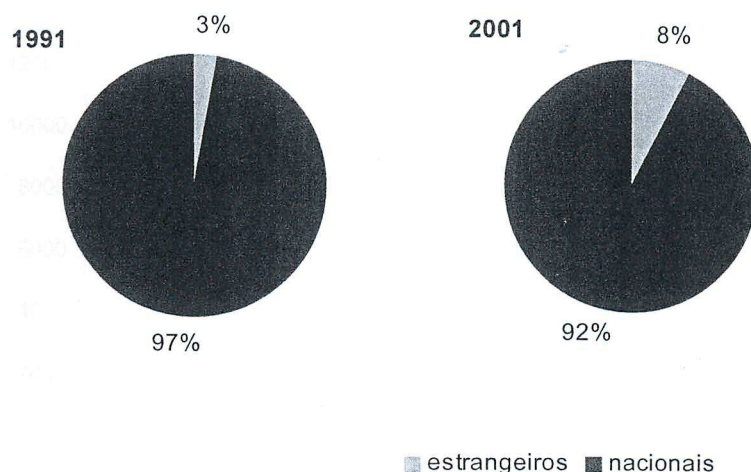
Ao decompor esse segmento populacional por nacionalidade podemos observar que todas as categorias representadas denotam aumentos embora proporcionalmente muito diferenciados.

O crescimento dos nacionais oriundos da União e Europeia, embora se constate em termos absolutos, não tem expressão estatística. Aqueles que são originários de outros

²² De acordo com dados disponibilizados pelo INE, 33.000 dos retornados eram estrangeiros, dos quais 28.685 eram nacionais dos PALOP (Pires, 2003:2)

Os movimentos migratórios provenientes das ex-colónias integraram nessa época um número significativo de nacionais dos novos países independentes que se radicaram em Portugal na qualidade de cidadãos estrangeiros.²²

Gráfico 6 – População estrangeira residente na Amadora



Fonte: INE

Se atendermos à população residente no concelho portadora de nacionalidade estrangeira, e tomando agora apenas como referência os Censos de 1991 e 2001, verificamos que num período de 10 anos, esse contingente demográfico quase triplicou. Essa ocorrência reflecte um progressivo e contínuo aumento dos estrangeiros radicados no município, que ganha ainda maior expressão devido ao paralelo decréscimo do total da população residente na Amadora.

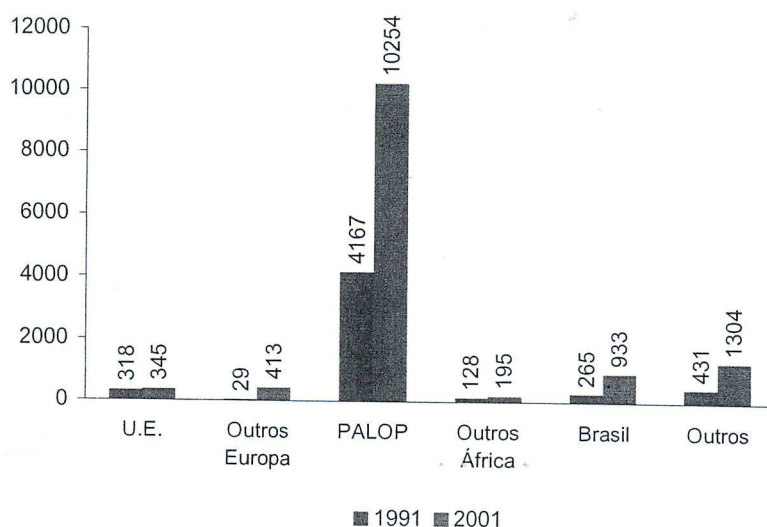
Ao decompor esse segmento populacional por nacionalidade podemos observar que todas as categorias representadas denotam aumentos embora proporcionalmente muito diferenciados.

O crescimento dos nacionais oriundos da União e Europeia, embora se constate em termos absolutos, não tem expressão estatística. Aqueles que são originários de outros

²² De acordo com dados disponibilizados pelo INE, 33.000 dos retornados eram estrangeiros, dos quais 28.685 eram nacionais dos PALOP (Pires, 2003:2)

países da Europa tornam-se visíveis apenas na década de 90, por certo em consequência da vinda de nacionais dos países da Europa de Leste ao longo desse período.

Gráfico 7 – População estrangeira residente na Amadora segundo a nacionalidade

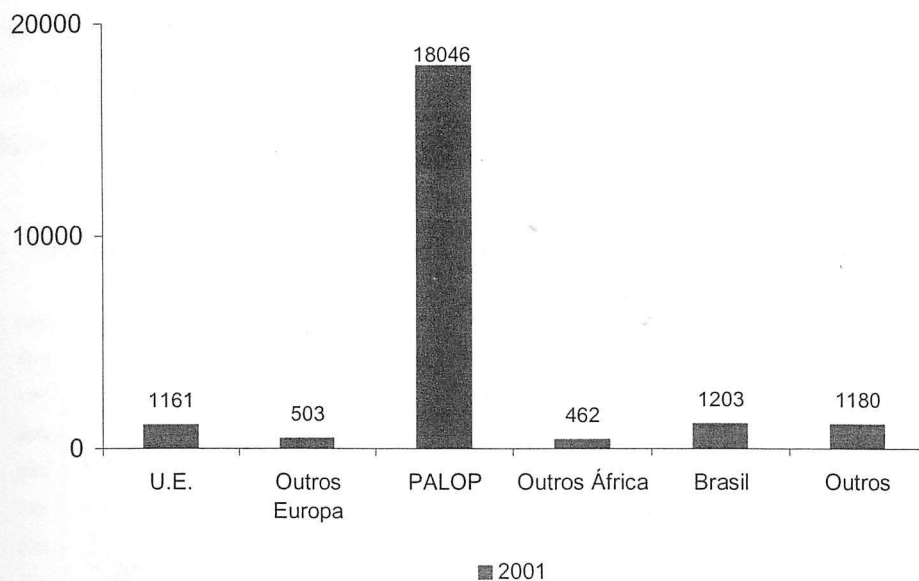


Fonte: INE

O contingente de indivíduos com nacionalidade dos PALOP cresce de forma muito pronunciada, aumentado mais do dobro e acentuando o perfil marcadamente africano do universo dos estrangeiros residentes no concelho. Porém, uma vez que os restantes africanos que nele habitam constituem um pequeno grupo, a fixação de estrangeiros de origem africana está inequivocamente associada às relações históricas que Portugal tem estabelecido com os PALOP.

Em consonância com as tendências identificadas no fenómeno imigratório a nível nacional, a presença de brasileiros exhibe um crescimento assinalável. Digno de registo é igualmente o aumento da categoria “outros”, a qual exprime uma notável heterogeneidade de nacionalidades dos estrangeiros residentes, sublinhando uma das características mais notadas dos movimentos imigratórios internacionais contemporâneos - a crescente diversificação de origens e destinos de quem os protagoniza.

Gráfico 8 – População residente na Amadora segundo a naturalidade



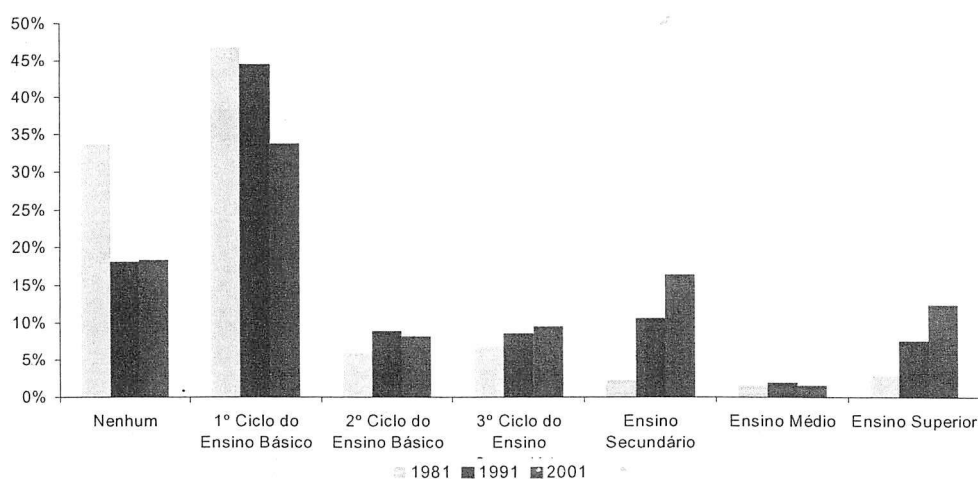
Fonte: INE

A análise dos dados relativos à naturalidade da população residente revela alguma informação de interesse. A diferença entre o contingente da população nascida em países da União Europeia e o conjunto daqueles que têm nacionalidade desses mesmos países, sugere a existência de habitantes descendentes de portugueses que terão provavelmente integrado movimentos emigratórios para esses países e regressado posteriormente a Portugal com as respectivas famílias. O mesmo se pode passar relativamente aos naturais do Brasil. Não se descarta também a possibilidade de alguns dos indivíduos constantes nesse grupo terem adquirido, por várias razões, a nacionalidade portuguesa. Contudo, o dado mais relevante do gráfico acima apresentado é o valor da população natural dos PALOP residente no concelho, não só pelo seu valor absoluto relativamente ao total da população residente (11,8%), como também pela diferença que expressa face ao quantitativo dos nacionais desses países, o que indicia um elevado número de naturais dos PALOP que manteve ou adquiriu nacionalidade portuguesa. O facto de muitos destes cidadãos se encontrarem em situação de desfavorecimento social leva a que integrem a categoria social de minorias étnicas.

3.2.3. QUALIFICAÇÕES ACADÉMICAS

Entre as mudanças operadas durante as duas décadas em análise, aquelas que se registam no campo da educação, particularmente no âmbito das habilitações literárias da população residente, sobressaem de forma muito acentuada.

Gráfico 9 – População residente na Amadora, segundo o nível de ensino atingido



Fonte: INE

No início dos anos de 1980, o desequilíbrio entre níveis de ensino era enorme, constatando-se um predomínio evidente da população que detinha apenas aquele que agora correspondente ao 1º Ciclo do Ensino Básico. No entanto, constitui referência inevitável o facto de cerca de 35% da população do município não ter nessa altura terminado qualquer nível de ensino. A restante população repartia-se pelos outros níveis de ensino com maior representação no 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico e bastante menor no Ensino Secundário, Médio e Superior.

No começo da década de 90 o panorama já era bastante diferente. A população sem nenhum nível de ensino tinha descido significativamente. O segmento populacional que tinha apenas o 1º Ciclo diminuiu ligeiramente. Todos os contingentes populacionais relativos aos níveis de ensino seguintes aumentaram, registando-se os maiores aumentos no Ensino Secundário e no Ensino Superior.

Dez anos depois a situação acentua a tendência registada no decénio anterior à excepção do caso do Ensino Médio. O número de efectivos que alcançaram os níveis de ensino

remanescentes denotam acréscimos significativos, sobretudo o que diz respeito ao Ensino Secundário, e em menor proporção, aqueles que correspondem ao Ensino Superior. O Ensino Médio decresceu invertendo o crescimento que se tinha registado na década anterior e apresentando valores ainda inferiores aqueles que lhe correspondiam em 81.

Embora a população residente apresente hoje uma distribuição bastante mais equilibrada relativamente aos diferentes níveis de ensino, não deixa de ser digno de referência o facto de em pleno século XXI, quantitativos tão importantes da população residente num núcleo urbano dos arredores da capital de um país da União Europeia deterem tão baixos níveis de instrução e parte dela não possuir mesmo qualquer nível de instrução.

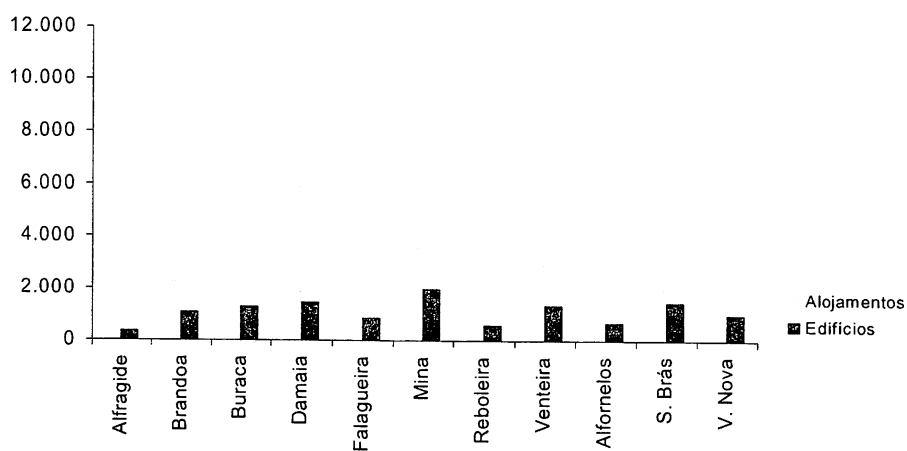
4. DINÂMICA URBANA E CONDIÇÕES DE VIDA

Como se depreende do ponto anterior, o acréscimo do número de edifícios e alojamentos na Amadora tem sido uma constante, inscrevendo-se no processo de urbanização progressivo e intenso a que o concelho tem estado submetido, sobretudo durante a última metade do século XX.

O município detém presentemente o maior número de alojamentos por edifício de toda a AML (5,9), a que corresponde uma densidade habitacional de 3.384 alojamentos/Km², dados bem elucidativos do processo de urbanização massivo de que a Amadora tem sido alvo (INE, 2001: 3).

Curioso é o facto, de que mesmo tendo ocorrido uma diminuição da população residente durante a última década, se verifique um aumento do número de edifícios (2.429 - 20%) e, conseqüentemente, do quantitativo de alojamentos (8.452 -12%).

Gráfico 10 – Edifícios e alojamentos por freguesia

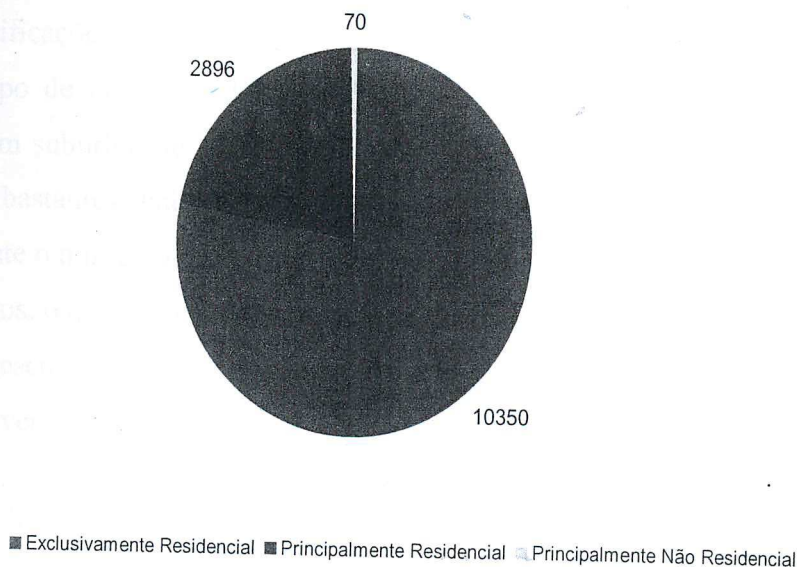


Fonte: INE

A redistribuição de edifícios e alojamentos pelas diversas freguesias não é naturalmente uniforme, reflectindo, entre outros, as diferentes fases urbanísticas, a antiguidade e as características sociais e económicas de cada uma. Assim, as mais antigas apresentam um número muito elevado de edifícios e alojamentos embora em proporções significativamente diferentes. A relação entre o número de edifícios e o de alojamentos já deixa subentender que, no universo das edificações existentes, o predomínio das que se destinam unicamente à função residencial é esmagador, o que demonstra que a

Amadora ainda é em larga medida uma cidade dormitória. Tal facto pode igualmente ser observado na dimensão dos movimentos pendulares quotidianos casa-trabalho.

Gráfico 11 – Edifícios segundo o tipo de utilização



Fonte: INE

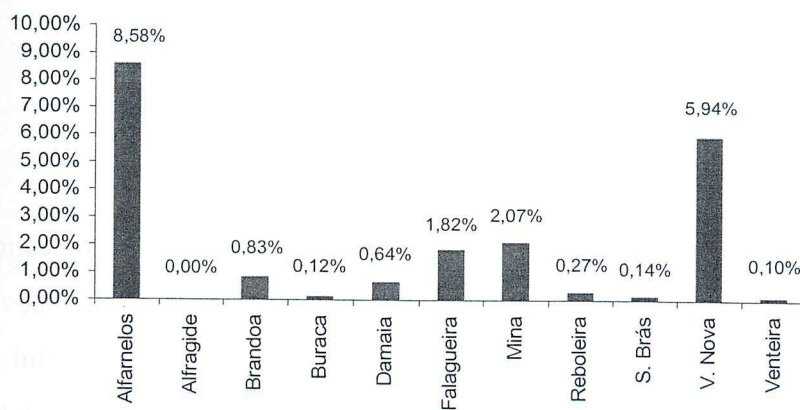
Digno de referir é o facto de 20% do parque habitacional da Amadora não constituir residência habitual dos seus habitantes. Como já foi referido anteriormente existe no município um número bastante significativo de residências secundárias e de alojamentos vagos (10.7%) cujas razões explicativas não são totalmente conhecidas. Os movimentos pendulares que se estabelecem entre os lugares de origem e o local onde muitos migrantes internos fixaram residência durante parte ou totalidade da sua vida activa pode ser uma delas, principalmente nas zonas mais antigas de fixação populacional do concelho, onde naturalmente os fenómenos da redução e do envelhecimento populacional se manifestam de forma mais acentuada. Podem constituir exemplo dessas situações as freguesias da Venteira e da Venda Nova. No entanto, o facto de todas as freguesias possuírem um número assinalável de alojamentos de uso sazonal pode justificar-se também pela utilidade de que pode revestir-se a posse de uma habitação nas proximidades da capital e de regiões turísticas como Cascais e Sintra.

O quantitativo de alojamentos vagos é também uma constante em todas as freguesias e de um modo geral mais significativo. Desconhecendo-se a situação destes alojamentos face ao mercado habitacional, isto é, se estão à venda, se aguardam demolição, se reflectem uma lógica especulativa dos respectivos proprietários ou se, pelo contrário, estão associados a uma desvalorização de determinadas áreas do concelho (como por exemplo a Brandoa e a Damaia, entre outras) torna-se um pouco especulativo ventilar possíveis justificações para a ocorrência.

Quanto ao tipo de ocupação dos alojamentos e dada a ideia prevalecente de que a Amadora é um subúrbio de Lisboa detentor de extensas áreas de habitação degradada que integra bastantes bairros de barracas, não deixa de ser surpreendente que estatisticamente o número de barracas detenha um valor percentual de 2 % da totalidade dos alojamentos, o que se explica pela elevada densidade habitacional do concelho.

Contudo, a presença deste tipo de alojamentos no território municipal é muito desigual deixando antever os grandes contrastes sócio-económicos que a sociedade amadorese comporta.

Gráfico 12 – Percentagem de barracas no total dos alojamentos de cada freguesia em 2001



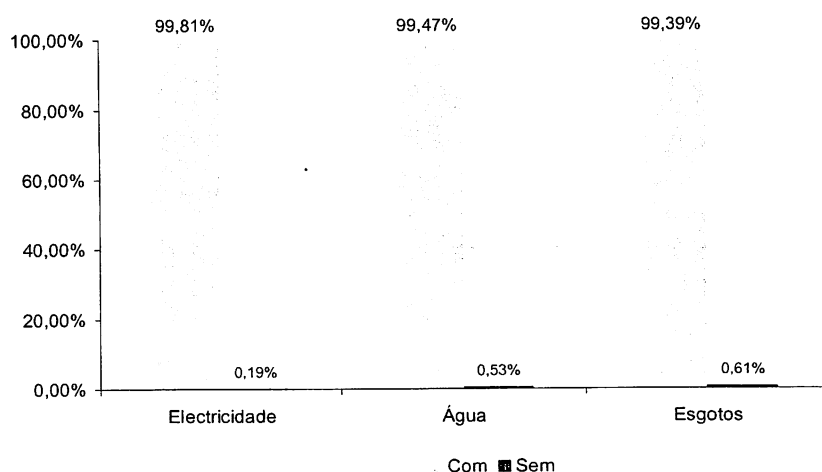
Fonte: INE

Se nos abstrairmos da reorganização político-administrativa que redefiniu as fronteiras das freguesias impondo limites que são alheios às realidades sociais dos territórios, percebemos que dada a contiguidade do espaço e o contínuo da mancha edificada de zonas consideráveis das freguesias de Alfarnelos e Brandoa, bem como da Mina,

Falagueira e Venda Nova se identificam áreas de fixação de estratos sociais desfavorecidos.

As desigualdades sociais assumem então neste município, como em tantos outros, expressão territorial bem marcante ilustrada quer por bolsas de pobreza de dimensão significativa quer pela inexistência de qualquer barraca, como acontece na freguesia de Alfragide.

Gráfico 13 – Alojamentos familiares de residência habitual segundo a existência de infra-estruturas básicas



Fonte: INE

Embora o concelho da Amadora tenha um considerável quantitativo de barracas e um universo elevado de outras construções degradadas, é de assinalar que apenas uma percentagem ínfima não detém infra-estruturas básicas. Como teremos oportunidade de aferir adiante, tal facto deve-se à intervenção da autarquia neste domínio.

B. IMIGRANTES E MINORIAS ÉTNICAS NA AMADORA: AS PERCEPÇÕES DOS ACTORES

"A Amadora é sempre um laboratório. Isto parece um centro de estágio porque tem tudo. É pequena, só tem 24 Km2, tem uma população de 200 e tal mil habitantes, tem os imigrantes todos, tem os problemas sociais todos, tem tudo e mais alguma coisa."

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p.15)

1. EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO FENÓMENO IMIGRATÓRIO

A primeira evidência que ressalta do discurso dos entrevistados sobre a imigração na Amadora é o carácter estrutural do fenómeno.

Como ficou descrito no capítulo anterior, a génese e o desenvolvimento do núcleo urbano que hoje corresponde ao concelho foram suportados, numa primeira fase, pela fixação de sucessivas vagas de migrantes das mais diversas regiões do País. No entanto, nos finais da década de 1960 e princípios da década de 1970, a proveniência dos migrantes diversificou-se, começando as correntes migratórias a integrar também indivíduos naturais das então colónias portuguesas, principalmente de Cabo Verde.

Essas correntes aumentaram progressiva e ininterruptamente, sobretudo após a instalação do regime democrático em Portugal e a independência das antigas colónias ultramarinas. Tal facto levou a que no momento em que foi criado o concelho da Amadora (em 1979), a presença de imigrantes, uns com naturalidade, outros com nacionalidade estrangeira fosse já uma realidade notória no território que lhe foi afecto.²³ A esse propósito refere um dos entrevistados:

"[Quando o município foi criado], já existiam imigrantes na Amadora, sempre existiram alguns, mas poucos, estudantes essencialmente. No início dos anos 70, começam a aparecer alguns cabo-verdianos, 72, 73, em 74 praticamente eram cabo-verdianos o que

²³ Os universos da população imigrante e da população estrangeira não são coincidentes, integrando o primeiro a grande maioria dos estrangeiros residentes em Portugal e, também, muitos cidadãos de nacionalidade portuguesa naturais de outros países (Esteves, 1991: 27).

existia (...). Com a independência das colónias aparecem mais uns quantos (...) não só de Cabo Verde mas também de outros países, de Angola, Moçambique, Guiné alguns."

(E 37 – Político do Executivo, p. 1)

Este depoimento enfatiza não só a antiguidade da ocorrência de fluxos imigratórios na Amadora como também uma das suas características mais expressivas numa primeira fase – a origem africana, praticamente exclusiva, dos seus protagonistas e, no quadro destes, uma clara supremacia daqueles que provinham de Cabo Verde.

A predominância dos oriundos dos PALOP, e em particular dos cabo-verdianos no concelho parece ter-se acentuado progressivamente até meados da década de 90, altura em que começam a perder peso relativo devido à crescente heterogeneidade da origem dos imigrantes que se instalam no concelho.

"Sem ser das ex-colónias é um fenómeno recente. (...) Não havia brasileiros, nem pessoas de Leste (...) Na Amadora não existiam até 96, 97 (...) donde é já nos últimos anos da década de 90 e na transição para este século que eles se estabelecem na Amadora."

(E 37 – Político do Executivo, p. 3)

Excluindo os migrantes internos do Continente e ilhas e tomando como referência a origem geográfica dos imigrantes, o período temporal em que se fixaram no concelho e o quadro jurídico em que se processou a sua vinda, podemos delinear, grosso modo, a existência de dois grandes ciclos imigratórios no concelho²⁴:

Um primeiro cuja génese se encontra ligada aos movimentos migratórios que ocorriam no interior do império colonial português, integrado por africanos, maioritariamente cabo-verdianos, e que teve início num período anterior à constituição do concelho. Os fluxos de entrada que ocorreram neste ciclo – que parece ter uma duração aproximada de 30 anos, compreendidos entre finais dos anos 60 e finais dos anos 90 – aumentaram muito em número e dimensão durante a década de 80, tornando a presença de indivíduos de naturalidade africana muito visível no município.

²⁴ Como sabemos a criação de categorias corresponde ao objectivo de simplificar e clarificar a análise e o entendimento dos dados, dando relevância às suas características mais notórias e significativas, mas sabendo *à priori* que não traduzem realidades "puras" ou situações rigorosamente circunscritas. Assim acontece também com a criação dos dois ciclos acima mencionados. Instalaram-se certamente na Amadora indivíduos de naturalidade e nacionalidade não africana antes dos anos 90 e se certam a fixar-se até hoje muitos africanos no concelho. Todavia, são inquestionáveis as mutações ocorridas quanto à importância absoluta e relativa da presença dos diferentes contingentes de imigrantes no município ao longo das últimas quatro décadas. São esses traços diferenciadores que importa reter e sublinhar.

A antiguidade dessas correntes migratórias, a sedentarização dos seus protagonistas, bem como a forma como muitos deles se inseriram na sociedade local, deu origem à constituição de diferentes minorias étnicas com um peso e visibilidade social dignos de nota.

O segundo ciclo parece ter tido início na segunda metade da década de 90 e prolonga-se até aos dias de hoje. A característica mais marcante deste ciclo é indubitavelmente a crescente heterogeneidade da proveniência geográfica e nacional dos novos imigrantes traduzida numa maior diversificação de línguas, culturas e formas de inserção.

“Quando se passeia nas ruas, nota-se que há, de facto, um sem número de gente que anda por aí.”

(E 28 - Presidente de Junta de Freguesia, p.2)

Reflectindo a dinâmica do fenómeno migratório na generalidade do País, a presença de imigrantes oriundos do Brasil e dos países de Leste torna-se particularmente notada.

“Aqui no atendimento eu deparo-me com utentes de todas as nacionalidades, desde Ucrrianos, oriundos de África, Brasil, também imensos.”

(E 3 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 2-3)

A pertinência da criação destes dois ciclos parece colher fundamento na seguinte afirmação:

“Eu acho que tenho de dividir isso por tempos. Actualmente acho que a presença das minorias é um factor importante e é um factor que qualifica a Amadora (...) as segundas e terceiras gerações, têm mais importância hoje, do que tinham há 10,15 anos atrás. O crescimento profundo [das migrações africanas] foi nos anos 70 e oitenta, agora está muito mais calmo, até porque estamos a receber outro tipo de imigrantes.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.1)

Um outro aspecto que se afigura importante relevar também deste depoimento é o da co-ocorrência de fluxos migratórios de proveniências diversas com o crescimento natural de minorias étnicas de nacionalidade portuguesa. Como refere um dos entrevistados, aludindo ao caso particular mas maioritário dos descendentes de cabo-

verdianos, as minorias étnicas de nacionalidade portuguesa adquirirem uma relevância e visibilidade progressivamente crescentes.

“A Amadora deve ser das naturalidades mais significativas da segunda geração cabo-verdiana. Se há cabo-verdianos da Praia ou de S.Vicente, agora já haverá muitos que são da Amadora, já não são cabo-verdianos, são portugueses.”

(E 37 – Político do Executivo, p.2)

A assinalável dinâmica dos movimentos migratórios internacionais, a dimensão dos contingentes populacionais que os integraram e a radicação no concelho de parte muito significativa dos seus protagonistas em situação de desfavorecimento social contribuíram certamente para que o universo das referências feitas relativamente a imigrantes e minorias étnicas fosse praticamente por estes monopolizado. Esse facto traduziu-se num grande apagamento da mais antiga e excluída minoria étnica radicada na Amadora – os ciganos – cuja historicidade no concelho aponta tendencialmente para a sedentarização. Poucos são os entrevistados que lhe fazem referência, embora aqueles que o fazem atestem nesse sentido:

“Os ciganos já cá estavam, estão radicados há muitos anos e, entretanto, houve outros fluxos, nomeadamente, de povos vindos dos PALOP (...). São pessoas que já cá estão há 40 anos, e portanto há pais, filhos, netos, bisnetos, etc. (...) Esta comunidade não quis indemnizações para sair, porque são daqui naturais, fizeram toda a sua vida aqui e querem cá continuar.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2-3)

“[Os ciganos] São os mais estigmatizados de todos aqui na Amadora. (...) Se há uma população problemática a população cigana é-o com certeza e temos tido alguma dificuldade em encontrar respostas, estratégias, em termos da inserção desta população. Estes é que estão completamente excluídos. São excluídos pelos lusos, são excluídos pelos imigrantes dos PALOP, são excluídos por todos, ninguém quer ficar ao pé deles e nos bairros onde eles têm um peso importante, há imensos problemas.”

(E 13 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 17-19)

“A comunidade cigana sempre foi mal vista, pronto, sempre teve os problemas todos e mais alguns, sempre foi considerada a pior das piores...Para mim até acaba por ser um

caso à parte, porque é assim, reúne uma opinião unânime. Fala-se da comunidade cigana e desata tudo a fugir.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.71)

Mesmo a nível do trabalho técnico registam-se muitas resistências à interacção com as comunidades ciganas.

“A comunidade cigana é uma comunidade muito particular, aliás é muito complicado conseguir encontrar gente que possa trabalhar com eles mesmo técnicos com experiência...é muito difícil. (...) Os ciganos por muitos programas que se façam...o problema reside fundamentalmente na forma de estar deles, eles são defensores intransigentes da sua cultura, das suas tradições.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4)

Muito embora a existência de imigrantes e minorias étnicas no concelho seja unanimemente reconhecida por todos os entrevistados, a sua percepção sobre a dimensão quantitativa destas categorias é muito variável.

“Não há números certos mas rondam entre os 20.000 e os 40.000 os cidadãos africanos residentes...”

(E 16 – Político da Oposição, p. 1)

“No concelho da Amadora existem, à vontade, 50, 60.000 estrangeiros residentes.”

(E 36 – Político do Executivo, p. 1)

“30% da população da Amadora são imigrantes e também minorias étnicas.”

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 1)

As discrepâncias observadas nos valores referidos estão certamente relacionadas, por um lado, com a inexistência de dados estatísticos oficiais sobre as categorias populacionais em análise – imigrantes e minorias étnicas – e, por outro, com a concepção imprecisa que delas têm os entrevistados. Como se pode observar nos depoimentos anteriormente transcritos, os critérios mobilizados pelos entrevistados para definir as categorias em questão divergem. A proveniência geográfica, a ascendência étnica e cultural e a nacionalidade são elementos diferenciadamente utilizados para circunscrever os universos desses grupos. As fronteiras conceptualmente mal definidas

entre imigrantes, estrangeiros e minorias étnicas resultam numa avaliação pouco fiável da sua dimensão.

O conhecimento sobre os condicionalismos colocados à realização do último Censo (2001) nos locais onde reside a maioria destes contingentes populacionais leva os entrevistados a afirmar que a informação estatística oficial disponível mesmo sobre imigrantes e estrangeiros não retrata a sua verdadeira dimensão quantitativa, ficando esta muito além dos valores divulgados.

“Nós somos cerca de 14.000 eleitores mas estamos muito próximos dos 26,27,28.000, não é possível contabilizar (...) nem nos censos que foram realizados há pouco tempo foi possível aferir com a realidade (...) as pessoas não respondem, não abrem a porta sequer. Escusam-se a responder e depois, é evidente, que não vão dizer que num quarto têm lá cinco ou seis. A família é o pai, a mãe e os filhos, acabou, pronto! Os outros que lá estão não contam para a estatística.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 23)

“O último Censo não nos disse nada, não foi possível fazermos os Censos com exactidão nestes bairros, mas calculamos que 5 a 6.000 dos residentes desta freguesia sejam africanos.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

Um dos argumentos frequentemente utilizados para fundamentar a subvalorização dos dados oficiais disponíveis, consiste na existência de quantitativos muito significativos de imigrantes ilegais, cujos valores são por natureza ainda mais difíceis de conhecer. A imigração ilegal é aludida de forma sistemática pelos entrevistados, embora se saiba que a situação de ilegalidade não resulta hoje, apenas e predominantemente, da chegada e fixação de imigrantes sem documentação regularizada, mas de um conjunto diverso de razões, entre as quais se destaca, de forma proeminente, o actual enquadramento jurídico da imigração.

“Por várias razões há sempre gente ilegal, umas porque perderam os documentos, umas porque trabalhavam e agora já não trabalham, outras porque não se interessam, outras porque não sabiam que os filhos tinham que ser legalizados por causa daquela Lei de 83, enfim, há sempre gente com problemas de documentação.”

(E 43 - Dirigente Associativo/Institucional, p. 24)

“Eu tenho aqui muitos pedidos de gente para o primo vir passar férias a Portugal. É evidente que isto é tudo treta, não vêm passar férias nenhuma cá.”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 16)

“Vivemos hoje uma situação que não me parece controlada, pelo contrário, apesar de no discurso político dos responsáveis se dizer que há algum controle. Temos informações no sentido de que se continuam a instalar novos habitantes, muitos deles não legalizados, vindos principalmente dos PALOP, nomeadamente nos bairros de barracas que ainda existem.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 2-3)

Como se depreende das afirmações atrás transcritas, a inexistência de dados quantitativos sobre a real dimensão da imigração decorre, em larga medida, da situação de ilegalidade em que se encontram muitos dos imigrantes radicados no concelho e que é aliás, como vimos, expressamente reconhecida.

Se não existem dados fidedignos recolhidos pelas entidades oficiais a nível nacional sobre o quantitativo destes contingentes, as instituições públicas a nível local – autarquia e Juntas de Freguesia - também não detêm informação quantificada que permita conhecer esta realidade.

“Nós não temos dados concretos, realmente números concretos não há, mas temos de facto esse fluxo de imigração, nota-se perfeitamente.”

(E 32 – Político do Executivo, p. 6)

No entanto, a par da clandestinidade, o carácter mutável e inconstante de alguns fluxos parece contribuir também para o desconhecimento aproximado do universo de imigrantes que integra a população residente:

“Nós não temos um levantamento muito preciso dos números deste fenómeno, enfim...mas começam a ser preocupantes (...) Bom, nós não só não controlamos o número de indivíduos, não é?, como a população começa a ser uma população tão flutuante que não se consegue perceber quantos somos no fundo.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

Apesar de ter conhecido durante a década de 80 uma fase de maior intensidade, alguns entrevistados alegam que o fenómeno imigratório na Amadora está longe de se

encontrar estabilizado, havendo a percepção de que se encontra em permanente crescimento.

“Não posso precisar o número, sei que são bastantes neste momento...até porque é um número que está sempre a aumentar, não é? (...) Temos sempre aquela...população que todos os dias vem...às vezes vêm passar férias, outras vezes não vêm, mas pronto faz de conta que vêm...”

(E 5 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia – p. 5)

Atendendo à fixação progressiva e sistemática de imigrantes no município e simultaneamente à reduzida dimensão física do seu território, alguns dos informadores afirmam que este fenómeno é especialmente expressivo neste concelho. O facto de a maioria da população imigrante ser de origem africana parece contribuir de modo particular para lhe atribuir maior visibilidade social.

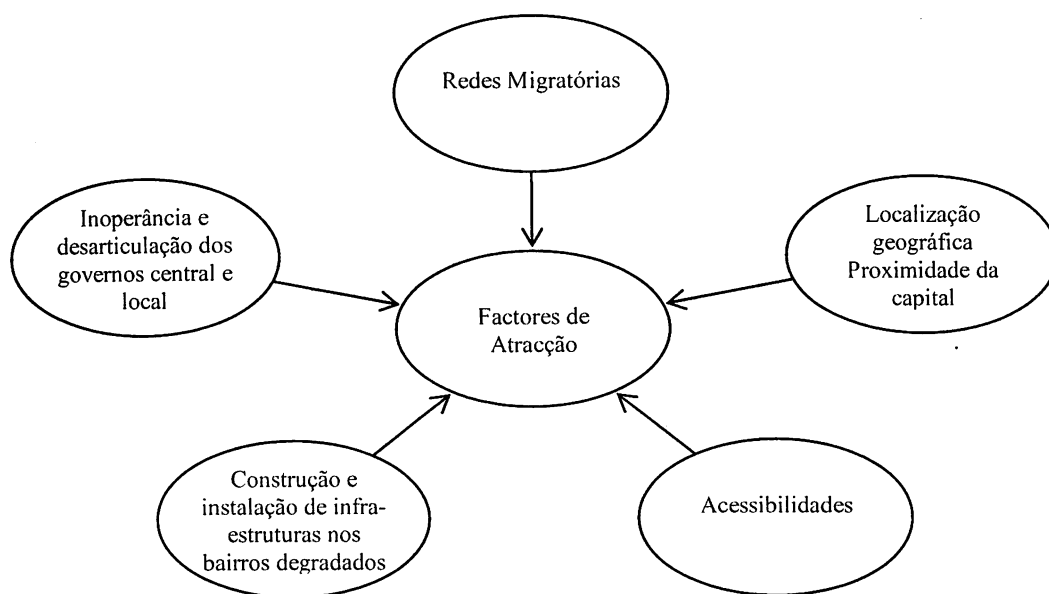
“Nós temos uma percentagem de cerca de 20% de população negra na Amadora, isto é muito significativo para uma cidade tão pequena sob o ponto de vista territorial, está tudo muito mais concentrado. A questão do espaço é importante.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 5)

2. FACTORES DE ATRACÇÃO

As razões que motivaram sucessivas vagas de imigrantes a fixar residência na Amadora ao longo de décadas são várias e, de um modo geral, comuns àquelas que impulsionaram também milhares de migrantes internos a fazê-lo.

Figura 4 – Factores de Atracção



Fonte: Entrevistas dos informadores qualificados

Como ficou bem claro no apontamento monográfico sobre o crescimento e desenvolvimento da Amadora, o seu posicionamento geográfico no seio da Área Metropolitana de Lisboa tem desempenhado sempre um papel fundamental na evolução demográfica do concelho.

A proximidade da capital e assim de um mercado de trabalho mais dinâmico e com maior potencial de absorção de mão-de-obra, parece deter, no conjunto dos factores de atracção, uma importância decisiva.

"O emprego era fácil de arranjar na medida em que eles vinham à procura de segmentos de trabalho que estavam vazios de oferta (...) e era na grande cidade de Lisboa, grande cidade metropolitana e municípios envolventes, que na realidade havia maior número de obras."

(E 37 – Político do Executivo, p. 4)

A mobilidade entre os concelhos de Lisboa e Amadora é facilitada não só pela contiguidade física dos espaços que lhe estão adstritos como também pelas infra-estruturas de transportes criadas, nomeadamente a linha de comboio, que, como também já foi referido, motivou a instalação de muitas pessoas no município.

“De facto, a Amadora está localizada de uma forma privilegiada sob o ponto de vista territorial na Área Metropolitana de Lisboa, tem o comboio que é sempre um transporte muito rápido que nos faz estar no centro da cidade de Lisboa em 15 minutos.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 8)

Os informadores atribuem também às redes migratórias um peso determinante na fixação contínua de contingentes populacionais no concelho. Como é conhecido, elas têm uma função de enquadramento e apoio deveras importante, a nível da habitação, do emprego e da sociabilidade, sobretudo numa primeira fase de instalação.

“A existência de colónias estabelecidas, ou seja é a amizade, as redes de vizinhança que trazem as pessoas para um determinado local, e neste caso concreto, claramente que é. (...) Em Cabo Verde, a Cova da Moura é mais conhecida que o Terreiro de Paço, este, as pessoas são capazes de não saber bem onde é que é, agora a Cova da Moura em Cabo Verde é conhecida.”

(E 37 – Político do Executivo, p. 3)

“A maior parte foram ocupações por boca-a-boca, mesmo no caso dos migrantes portugueses. Por exemplo na Quinta da Lage há uma zona toda da Beira Alta. E é família. Há aliás, uma zona na Cova da Moura, (...) que também é da zona da Guarda, são todos cunhados, primos, tios, é um quarteirão quase inteiro (...) todo da mesma família. Como há quarteirões por ilhas, por exemplo, em termos de Cabo Verde. Portanto, foi boca-a-boca, famílias, amizades, mandar vir pessoas, conhecidos...”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 9)

Entre os factores que terão exercido um forte poder atractivo junto dos potenciais migrantes que vieram a fixar-se na Amadora, aqueles que se prendem com a postura e o modo de funcionamento do governo central e local, bem como o relacionamento desarticulado entre ambos, são enunciados de forma muito vincada pelos entrevistados. A ambiguidade e indefinição relativamente à pertença administrativa de alguns terrenos parecem ter constituído um elemento facilitador da instalação de contingentes

populacionais, numa fase em que o processo de urbanização da Amadora ainda se efectivava a um ritmo moderado.

“Isto tudo surge pela proximidade da Amadora com Lisboa, porque são paredes meias, as fronteiras não são bem conhecidas, e é precisamente nessas franjas e nessa fronteira, que também não é bem dominada em termos administrativos, que se estabelecem as primeiras barracas. Quem é que vai impedir a barraca? (...) Esse tipo de habitação (...) é sempre na fronteira que aparece por falta...por esta razão: Quem é que manda neste território? (...) Numa orla deste território existiam estradas militares, Lisboa estava circundada por estradas militares, donde não era bem da administração municipal, mas era outra administração, a militar que superintendia nestas áreas, porque a propriedade era militar e isto causava um certo conflito de autoridade e por isso era mais fácil estabelecerem-se as pessoas, porque enquanto a família se estabelecia e a autoridade muitas vezes não funcionava, essa ausência permitia que as pessoas se estabelecessem e passassem a viver aí.”

(E 37 – Político da Oposição, p. 3-4)

A alusão a esses factores surge relativamente à altura em que o território que hoje pertence ao concelho da Amadora ainda estava afecto ao concelho de Oeiras, sendo sobretudo mencionado o ostracismo a que o respectivo executivo camarário tinha votado a então freguesia da Amadora.

“Era nos limites da capital, onde a mão-de-obra se podia instalar, era mais simples, até duma forma directa, precária. (...) Dá-se, então, a grande concentração junto de todas as estradas militares, onde havia terrenos indefinidos ou não tinham proprietários directos, era do Estado, era da Fazenda Pública e onde Oeiras, que era o município de então, não tinha nenhuma... A Amadora ficava para lá dos confins de Oeiras, isso ficava lá tão longe...onde a acção de acompanhamento não existia. Isto facilitou toda a constituição destas bolsa...A Amadora, podemos classificá-la na sua origem como uma Porcalhota rodeada de barracas por todos os lados, menos por um, que é por cima.”

(E 31 – Político do Executivo, p. 17-18)

“Por vários motivos começaram a instalar-se de uma forma anárquica, sem condições, e isso fez com que o concelho começasse a ter um número de bairros de barracas enorme, que foi considerado o concelho da Europa com o maior número barracas e de famílias a viver em condições perfeitamente abaixo da tolerância da condição de vida humana.

Portanto, eu entendo que esta evolução toda foi de um laxismo muito grande por parte não só do governo central como por parte do governo da própria Câmara, sendo certo que, ainda por cima, a Amadora foi até 1979 não um concelho mas sim um lugar em que o

poder administrativo quase não acontecia. Éramos um pequeno espaço sob o ponto de vista administrativo e um grande espaço territorial que dependíamos da Câmara de Oeiras, a qual nunca nos deu, de facto, a atenção que eu acho que as suas realidades mereciam.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 1)

Após a criação do concelho, numa primeira fase, continuam a ser atribuídas ao executivo local grandes responsabilidades na instalação de imigrantes também por ausência de intervenção. Isso fica bem claro em muitas das declarações dos informadores.

“Até dada altura houve aqui um método próprio no concelho da Amadora que era um método, no meu entender, do deixa andar, ou seja, era indiferente e não se oferecia qualquer tipo de obstáculo a qualquer cidadão que decidisse por seu próprio meio construir o que quer que fosse no local onde muito bem lhe desse na real gana.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 6-7)

“Foi o boca-a-boca “Podes ir para a Amadora que constróis e não há problemas, ou pagas a multa” e, por aí fora.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 2-3)

Ao contrário, numa segunda fase, grande parte dos entrevistados considera que foi a intervenção do município nos bairros de habitação precária e clandestina que encorajou a vinda sucessiva de novos migrantes internos e imigrantes.

“Houve nitidamente uma política, acho eu, de... não direi que se incentivasse o crescimento dos bairros, mas, é assim, quando se dotam os bairros de infra-estruturas, como estradas alcatroadas, que acho que é um caso ‘sui generis’ em termos de bairros degradados, (...) dotaram-se os bairros de iluminação pública, água, esgotos, quer dizer tudo o que...em termos de equipamento fixa a população. Uma coisa é certa: a partir dessas melhorias é que os bairros cresceram, nitidamente!”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 2-3)

Nos últimos anos que abrangem o período presente, embora a actuação do governo local seja assumidamente a de travar o crescimento dos bairros degradados e, simultaneamente, de proceder à sua erradicação através do Plano Especial de

Realojamento – PER, são apontados condicionalismos de ordem operacional, nomeadamente burocrática, que acabam por permitir que novas famílias se instalem nas casas devolutas.

“Não tem havido grande controlo, e ainda hoje não há grande controlo. É o grande problema que nós temos aqui. É que as pessoas são realojadas... Se automaticamente quando fossem realojadas, fosse demolida a casa onde elas vivem, não é? É uma regra do PER mas não se cumpre... o problema é esse. É que depois... é tanta a burocracia à volta destas coisas que quando se vai demolir já lá está uma família... eles controlam melhor estas coisas do que propriamente a Câmara ou a Junta, não é?”

(E 5 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 24)

São, mais uma vez, as disfunções operacionais do Estado, agora através da burocracia e dos mecanismos executivos, que proporcionam a contínua radicação de migrantes no concelho em condições de habitabilidade insatisfatórias. A incapacidade reguladora e fiscalizadora do Estado, quer à escala nacional quer local, parece evidenciar-se de forma particular neste domínio. O Estado surge assim como uma entidade fragilizada e desautorizada em virtude de não possuir a capacidade de fazer cumprir aquilo que ele próprio estabelece e determina.

3. INSERÇÃO NO ESPAÇO GEOGRÁFICO E HABITACIONAL

Embora o concelho da Amadora possua um território de pequena dimensão, o fenómeno da imigração não se manifesta de igual forma em todas as freguesias, observando-se, aliás, grandes assimetrias na distribuição espacial dos imigrantes. Algumas das freguesias (como a Buraca e a Venda Nova, por exemplo) começaram a acolhê-los nos finais da década de 60 e continuaram ininterruptamente a recebê-los até hoje. A consolidação de redes migratórias e a existência de espaços expectantes desempenharam certamente um importante papel na formação destas grandes concentrações de imigrantes.

"A freguesia tem, de facto, no seu seio alguns milhares de imigrantes de África, fundamentalmente de Cabo Verde. Presume-se que 90 a 92% dos residentes africanos são de Cabo Verde. Os outros 10% estão divididos por oriundos de outras colónias, da Guiné, de Angola, Moçambique."

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia – p. 1)

"[O fenómeno da imigração] é bastante visível nesta freguesia. Penso até que é onde é mais visível. Costuma dizer-se que é a freguesia mais cabo-verdiana da Europa. Também se diz que é onde existe a maior comunidade cabo-verdiana fora de Cabo Verde, num tão curto território."

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia – p. 1)

Outras freguesias apenas recentemente tiveram entre os seus munícipes alguns imigrantes, que se radicaram de forma mais dispersa pela malha urbana.

"Esse fenómeno não tem expressão significativa na freguesia. A nível de imigrantes, o único fenómeno novo que temos tem a ver com os imigrantes de Leste, que agora vão sendo já um número significativo. A par do Leste também a comunidade brasileira se vem instalando entre nós."

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

De um modo geral, os imigrantes e minorias étnicas de origem africana estão maioritariamente radicados em bairros degradados, alguns deles anteriormente habitados por migrantes internos oriundos de várias regiões do continente, outros criados de novo, em circunstâncias particulares.

"A Amadora teve de facto essa situação, foi cercada neste anel das estradas militares e nos terrenos da Fazenda Pública, por casas degradadas e abarracadas, enfim, não só das comunidades africanas, isto já vem dos anos 50, no 'boom' da construção civil, em que se desenvolveu (...) nomeadamente o mais emblemático e maior bairro clandestino de então, que era a Brandoa."

(E 31 – Político do Executivo, p. 18)

"Em 80 essencialmente o que existia eram cabo-verdianos que residiam a esmagadora maioria em bairros degradados, inicialmente ocupados por portugueses, mas que os cabo-verdianos foram utilizando, digamos, retirando a outra camada. Se a outra camada era a primeira aproximação à cidade dos portugueses do exterior da zona, as segundas pessoas que vêm para essas profissões desqualificadas, são cabo-verdianos que vêm ocupar os mesmos espaços habitacionais, são bairros de barracas (...). Essa substituição também não se faz de um dia para o outro, é evidente que vão passar a estar ao lado da outra, e depois acaba uma por sair e ficar a outra. (...) Entretanto, surgem alguns bairros novos na Amadora, como o caso da Cova da Moura, com a descolonização, claramente é dos poucos bairros que existem na Amadora pós 25 de Abril. Os outros todos praticamente existem antes do 25 de Abril, este aparece depois, é um bairro fruto da descolonização. (...) São casas de alvenaria perfeitamente, enfim...normais quase, não têm todos os parâmetros, mas são muito próximo disso, construídas pelos, na altura, designados retornados. Os cabo-verdianos vão ocupando outra zona deste bairro e passaram a ser a população dominante no bairro".

(E 37 – Político do Executivo, p. 1-2)

Nessa sequência, constata-se uma forte e marcada segregação espacial que atinge fundamentalmente os imigrantes e minorias de origem africana, havendo bairros degradados que são associados global e directamente a essas categorias populacionais.

"Temos muitos imigrantes. Os Azinhaga dos Besouros, basicamente, são imigrantes (...) cabo-verdianos, angolanos, guineenses..."

(E 10 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 4)

"Não há números certos mas rondam entre os 20.000 e os 40.000 cidadãos africanos residentes nos 4 ou 5 guetos que existem na Amadora. O nome apropriado é mesmo guetos, poderíamos pôr-nos aqui com outras fantasias, mas são guetos."

(E 16 – Político da Oposição, p. 1)

Não obstante verificar-se sistematicamente a co-ocorrência africanos/bairros degradados no discurso dos entrevistados, existem também depoimentos que apontam para uma

progressiva fixação de africanos em bairros clássicos antigos, ao passo que estes vão sendo abandonados por portugueses, manifestando-se uma tendência para o alargamento da respectiva zona de fixação às áreas residenciais contíguas aos bairros degradados.

"[A população africana] centraliza-se sobretudo na zona de Santa Filomena. Ai não há dúvida nenhuma. (...) Agora também já há pessoas de Leste, que não estão em Santa Filomena. Encontram-se já dispersos na freguesia e, portanto, não me tenho apercebido que vivam em barracas, pelo contrário, são pessoas que habitam casas onde vivem "n" famílias, são bastantes, mas não, não recorrem muito aos degradados. Brasileiros temos, indianos não muitos, chineses também alguns, mas também... estão dispersos na freguesia, não são como os outros de Angola, Moçambique, Cabo Verde que se centralizam sobretudo naquela zona. Estes não, encontram-se dispersos na freguesia. Brasileiros, temos imensos, só que pronto, lá está, habitam em prédios, portanto, casas...casas ditas normais, e, portanto não seguem muito a mesma norma que os outros que normalmente vêm para a casa da família e pronto, ficam por ali e não saem do mesmo sítio."

(E 5 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 5)

Trata-se geralmente de imigrantes radicados há mais tempo e que ao longo da sua estadia foram reunindo condições de vida mais estabilizadas. Quer em bairros degradados quer em edifícios urbanos clássicos, continua a observar-se um movimento de substituição de nacionais por imigrantes.

" Há dois tipos de ocupação do espaço aqui na freguesia. Uma delas com populações de origem africana, que têm certas zonas, começaram primeiro a instalar-se de forma precária na antiga estrada militar (...) hoje através da aquisição de determinado tipo de edifícios, a mancha começa a alastrar."

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

"Nós também temos aqui muita gente já oriunda das comunidades africanas que moram nos prédios normais, enfim, que compraram, muitos deles acabaram até por substituir uma parte dos outros da comunidade alentejana que voltou para a terra. Também houve esse fenómeno. Os filhos ficaram por cá, os netos ficaram por cá, mas os primeiros, os que vieram do Alentejo muitos deles voltaram para a casinha que depois arranjaram lá na terra. E, então, venderam essas casas e uma parte muito considerável dessas casas até foram adquiridas também por pessoas vindas dessas comunidades, cabo-verdianos, angolanos, etc."

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4-5)

A importância da existência de redes migratórias suportadas por núcleos de familiares, amigos e conterrâneos já estabelecidos reflecte-se no espaço de residência, ganhando expressão na ocupação e apropriação do espaço.

“Residem em bairros específicos (...). Todo aquele que foi vindo, que foi imigrando de África, foi procurando os seus conterrâneos, onde eles estavam, e foram-se aglomerando nestes bairros, foram construindo, constituindo os seus próprios bairros. Eles têm as suas divisórias. Nós se entrarmos neste bairro achamos que o bairro é todo o mesmo, mas não é. Ele está dividido, eles é que sabem por onde é que é a divisão, nós também sabemos mais ou menos...”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1-2)

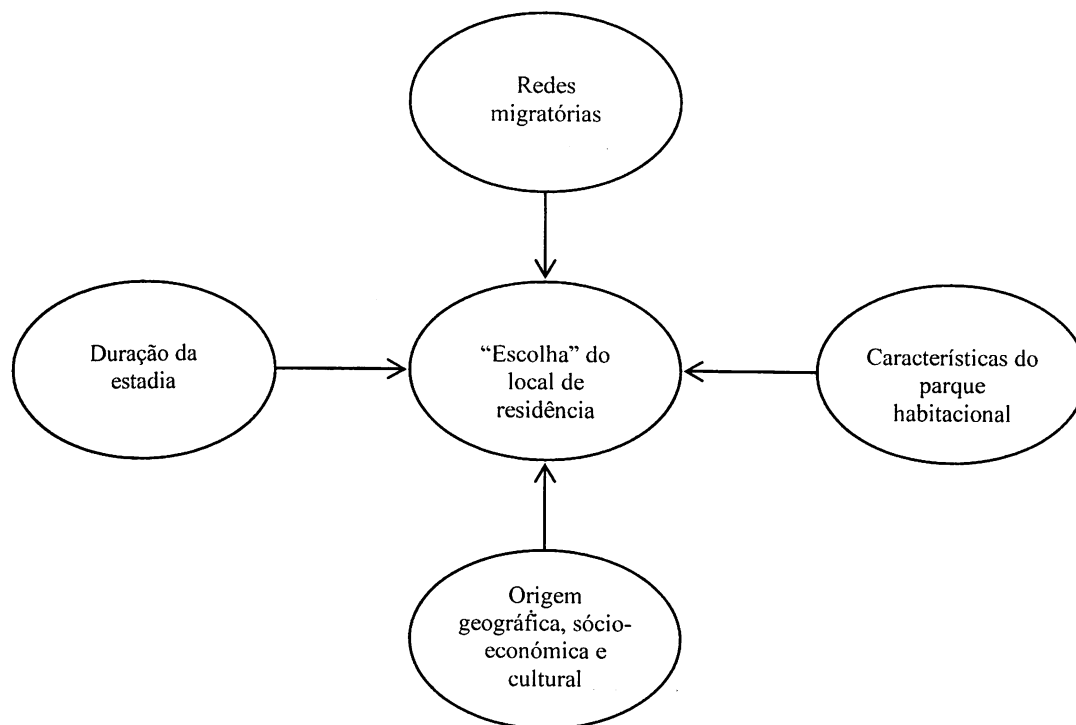
A origem nacional, sócio-económica e cultural parece também influenciar a selecção do lugar de residência, indiciando-se, grosso modo, uma tipologia de fixação que aponta para a radicação de modo muito concentrado dos imigrantes africanos em bairros degradados e para a instalação dos restantes imigrantes de uma forma dispersa pelo parque habitacional mais envelhecido e decadente.

Embora este depoimento seja representativo da informação recolhida relativamente a esse aspecto, gostaríamos de referir que, apesar disso, foi mencionada a existência de alguns imigrantes de Leste em bairros degradados, embora em número muito reduzido, e com um carácter menos permanente. A sua instalação nestes bairros parece ocorrer na fase imediata à sua chegada e efectiva-se principalmente nas zonas limítrofes dos mesmos.

“Nestes bairros degradados (...) nos últimos anos, fruto da imigração vinda de Leste começaram a radicar-se, não de uma forma muito significativa, quase que numa terceira coroa, portanto, à margem, algumas famílias oriundas de Leste, nomeadamente, da Roménia, também são nómadas alguns.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

Figura 5 – Variáveis explicativas da decisão de fixação de residência



Fonte: Entrevistas dos informadores qualificados

As características do parque habitacional e consequentemente o valor do aluguer e da compra de habitação, constituem outro factor de peso na decisão de residir num ou noutro local, e assim na selecção das zonas de fixação.

“Outro fenómeno mais recente, proveniente da freguesia ser uma freguesia mais antiga, portanto, com edificios mais antigos que foram sendo abandonados, apartamentos que ficaram devolutos, alguns deles começaram a ser ocupados nos últimos tempos por imigração do Leste. Não tenho ideia dos números, porque esses números fogem-nos, mas são muitos, sei que já são muitos aqui na freguesia. O facto de se instalarem aqui na freguesia tem a ver com o facto de ser uma freguesia velha, com um parque habitacional já de alguma forma degradado e instalam-se aqui naturalmente porque aqui se encontram casas a baixo custo, casas usadas e, portanto, vão-se instalando.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

A sobrelotação dos alojamentos é outro dos aspectos referidos com alguma frequência relativamente ao espaço habitacional destas populações, contribuindo, a par de outros factores, para a falta de condições de habitabilidade que lhe é característica.

“Conhecemos alguns casos em que estão às vezes 10 e 15 pessoas em 3 assoalhadas, parecem quase os ‘bidonvilles’ mas em habitação normal.”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

“As condições habitacionais ficam realmente muito precárias, normalmente o senhorio até os põe na rua porque não era o combinado – era só para 4 e já lá estão 10 ou 12 – isso verifica-se muito.”

(E 4 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 4)

Em suma, no que diz respeito aos espaços residenciais destas populações, as diferenças que se observam parecem estar ligadas a um conjunto diversificado de factores que, por vezes, se sobrepõem e dos quais se destacam: a existência ou não de redes migratórias consolidadas; a origem geográfica, sócio-económica e cultural dos imigrantes; a duração da estadia e as características do parque habitacional das diferentes freguesias.

4. INSERÇÃO SÓCIO-PROFISSIONAL

Os depoimentos dos informadores relativamente à inserção sócio-profissional dos contingentes populacionais em análise enfatizam em primeiro lugar o carácter marcadamente económico dos fluxos migratórios que se direccionaram para o concelho. Apontam, todavia, algumas diferenças na composição dos movimentos migratórios com base no período da respectiva ocorrência, afirmando que progressivamente se tem observado uma diversificação da sua tipologia.

“Os imigrantes eram muito imigrantes económicos, ou seja, eram imigrantes que vinham exclusivamente por dificuldades económicas, à procura de uma vida melhor. Portanto, eram aquilo que se pode caracterizar como humildes e trabalhadores, é assim que os tenho ouvido descrever, os mais antigos aqui da Amadora. Posteriormente a imigração diversificou-se: pela descolonização, pela guerra, pelas más condições, principalmente dos .PALOP.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.29)

No que diz respeito ao tipo de profissões ou tarefas desempenhadas pelos imigrantes e minorias étnicas os entrevistados estabelecem algumas diferenciações relacionadas com a respectiva proveniência geográfica e a origem sócio-cultural. Identificam igualmente algumas dissemelhanças ao nível do género neste domínio.

Os africanos e os imigrantes oriundos de Leste do sexo masculino surgem, na generalidade das respostas, associados a trabalhos precários, não qualificados, pesados e com grande carga horária, maioritariamente ligados ao sector da construção civil. De um modo geral as mulheres surgem, essencialmente ligadas aos trabalhos de limpeza.

“[Os africanos] são pessoas que se dedicam...os homens à construção civil...muito poucos terão contratos, portanto, são situações de trabalho precário. Penso que isto não se modificou muito. São pessoas ligadas à construção, biscates, esse tipo de coisas. As mulheres é mais às limpezas, trabalham muitas nas empresas de limpeza...são pessoas que durante o dia estão em casa mas saem muito cedo, 6 da manhã, 5 da manhã e depois trabalham até às 9, 10 horas. Claro, depois também há exceções.”

(E 5 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 6)

A situação face à profissão, no caso dos africanos, está, de um modo geral, relacionada com os baixos níveis de escolaridade ou mesmo o analfabetismo. Todavia, apesar de na

maioria dos casos, se tratar de trabalho por conta de outrem, surgem indícios de que haverá também empregadores africanos, embora alguns a laboral ilegalmente.

“As grandes cadeias de fornecimento de trabalho clandestino, muitas vezes são empresas criadas de forma irregular, em que os próprios gerentes são também africanos. Existem muitos casos aí que têm carrinhas de transporte de 9 pessoas que, às vezes, levam 15, e são eles que fazem já esse jogo, de algum recrutamento, que é sempre um trabalho muito precário, e isto cria muitas condições de instabilidade...”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4)

As alusões particulares à situação laboral dos imigrantes de Leste são mais escassas, indiciando o carácter recente destes fluxos e conseqüentemente um menor conhecimento sobre a situação que os envolve. A informação transmitida a esse respeito pode ser condensada no seguinte depoimento:

“Os imigrantes de Leste são sobretudo homens da construção civil.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

Os brasileiros surgem relacionados fundamentalmente com o sector terciário, havendo conhecimento de trabalhadores a laborar por conta própria.

“Os brasileiros, esses penso que não terão tanta dificuldade, instalam-se até inclusivamente em centros económicos como as pastelarias, os cafés, são óptimos exemplos, mas há mais exemplos e têm sido, pelo que sei, de algum sucesso.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

As disparidades identificadas ao nível da inserção sócio-profissional e da situação económica destes contingentes populacionais na Amadora espelham-se naturalmente nas suas condições de vida, já que estabelecem relação directa com o rendimento auferido e, assim, com a capacidade de aceder a determinados bens, equipamentos e serviços. A procura diferenciada de apoio social reflecte também os efeitos pragmáticos das discrepâncias identificadas ao nível da inserção sócio-profissional.

“ (quem procura o atendimento social) são normalmente angolanos ou cabo-verdianos, agora já começam a aparecer também de Leste, brasileiros é muito raro.”

(E 5 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 10)

Os imigrantes de Leste, tomados na sua generalidade, ocupam uma situação algo *sui generis* visto que, em termos profissionais, se encontram mais próximos dos africanos e, no respeitante à habitação, se aproximam mais dos brasileiros. Todavia, alguns depoimentos dão conta de casos de grande carência económica.

“Os próprios imigrantes dos países de Leste, por vezes tenho conhecimento, que vão aos caixotes do lixo aqui na freguesia, depois de uma determinada hora, em busca de alimentos.”

(E 3 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 4)

De um modo geral, a informação recolhida aponta para a existência de muitas situações de grave carência económica entre os imigrantes e as minorias étnicas.

“Há pessoas que passam fome, pessoas que não têm realmente uma estrutura económica que lhes permita sobreviver, mesmo com o essencial.”

(E 4 – Técnica de Serviço Social Junta de Freguesia, p. 3)

“Inclusivamente a falta de meios é tanta que eles acabam por não ter dinheiro para irem levantar os vistos. Ainda ontem tive um atendimento de uma senhora que precisa de ir levantar a autorização de residência e não vai porque não tem dinheiro, pura e simplesmente.”

(E 3 – Técnica de Serviço Social da Junta de Freguesia, p. 4)

5. CIDADANIA

No domínio da cidadania, alguns dos informadores identificam uma ausência de interacção comunitária e também um défice acentuado de participação cívica por parte dos imigrantes e minorias étnicas.

“Nesta freguesia a população vive um bocado separada...é como se fosse uma freguesia dividida em duas realidades diferentes. As pessoas que vivem no bairro (degradado) não se relacionam muito com a restante população nem a restante população se relaciona muito...eu pelo menos sinto isso, mesmo quando faço actividades sente-se aquela barreira...é muito complicado.”

(E 2 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 5)

Quanto à participação e representação política, a maioria dos entrevistados que as referiram começam por aludir a um desinteresse generalizado destas populações, que justificam com o reduzido número de estrangeiros recenseados, e mencionando que mesmo aqueles que efectivamente se recensearam o fizeram por esse procedimento decorrer de uma exigência das Juntas de Freguesia aquando da necessidade da emissão de documentos comprovativos da residência. Por esse motivo, referem que mesmo entre a população recenseada a percentagem de absentismo eleitoral é muito elevada.

Quadro nº 4 – Estrangeiros recenseados no concelho da Amadora em 2003

Países	União Europeia							PALOP		Outros		Total
	Alemanha	Espanha	Holanda	Irlanda	Itália	Reino Unido	Suécia	Cabo Verde	Brasil	Peru	Noruega	
Freguesias												
Alfragide	3	4	1					1			1	10
Buraca	1	3						854	1			859
Damaia	1	8			1	1	1	290	7			309
Brandoa		1			1			22	2			26
Falagueira		4			1	1		70	3			79
Mina		7		1				339	1			348
Reboleira		4				1		104	4		1	114
Venteira		13	1					41	6			61
Alfornelos		2	1			2		383	6	1		395
São Brás			1					28	3			32
Venda Nova		4	2		1		1	717				725
Total	5	50	6	1	4	5	2	2849	33	1	2	2958

Fonte: STAPE

No que diz respeito à representação política os entrevistados declaram que embora ainda não se trate de uma situação muito frequente, alguns portugueses de origem africana integram hoje os elencos das Assembleias de Freguesia e da Assembleia Municipal.

Na categoria da cidadania, os entrevistados mencionaram igualmente o movimento associativo. A maioria das alusões que lhe são feitas referem uma profusão de unidades associativas de estrutura débil e fragilizada, a que se associa uma nítida falta de dinamismo e capacidade de representação. Esta situação cria consequentemente grandes dificuldades na assumpção do estatuto de interlocutor credível junto dos poderes públicos e dos restantes parceiros.

“Vejo o associativismo nesta área muito pouco desenvolvido. Acho que não tem expressão, as próprias associações não têm grande dinâmica não tem força, influência, no sentido positivo, de força negocial, de implantação. (...) A ideia que eu tenho é que devíamos deixar de ter tantas associações pequenininhas, daquelas que, às vezes, existem só porque um fulano quer ser presidente de alguma coisa.”

(E 19 – Politico da Oposição, p. 29)

“Às vezes não devíamos dar tanta relevância a líderes que se apresentam eles como líderes, porque aqueles líderes das associações estão tão afastados das populações, estão tão enraizados já nestas estruturas burocráticas e políticas, que não são representativas de absolutamente nada.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 38)

Porém, também é reconhecido e valorizado o trabalho promovido por um conjunto muito restrito de associações, sobretudo na prestação de serviços de apoio comunitário, desenvolvida numa perspectiva de substituição ou complementaridade das acções realizadas por entidades públicas.

6. PROBLEMAS QUE A SOCIEDADE DE ACOLHIMENTO LHES ASSOCIA

A dimensão e tipologia dos fluxos imigratórios internacionais que se dirigiram ao concelho, o modo como se inseriram no espaço habitacional e no mercado de trabalho os imigrantes que os integraram e, ainda, as próprias características físicas, económicas e sociais da Amadora fizeram com que a realidade imigratória tivesse fortes impactes locais. Na opinião dos entrevistados, esses impactes impulsionaram a emergência e, noutros casos, a consolidação de alguns fenómenos, que eles hoje percebem como problemas extremamente graves para o município. A insegurança é entendida pelos informadores como corolário de um conjunto imbricado de fenómenos que estabelecem entre si uma relação de causalidade directa e indirecta.

O quantitativo dos universos populacionais em questão e a sua forte capacidade reprodutora revelada através de uma elevada natalidade surgem, logo à partida, como factores indutores de insegurança.

“Pela sua dimensão, pela sua densidade populacional, a Amadora é uma autêntica bomba demográfica ao retardador. Temos 24 Km² de área e registadas oficialmente 183.000 pessoas. Na realidade vivem aqui muito mais do que isso, na realidade devem viver para aí umas 220.000 pessoas(...). E, mais tarde ou mais cedo, isto pode acabar mal porque também há uma diferenciação entre a natalidade.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 4-5)

O facto de os bairros onde reside grande percentagem de imigrantes e minorias étnicas se localizarem maioritariamente nas fronteiras do concelho parece suscitar sensações de cerco e asfixia social, aumentando assim os sentimentos de insegurança.

“Nós aqui estamos absolutamente cercados. Se verificar num mapa desde as Portas de Benfica vai até à Pontinha, depois até à Damaia, Buraca, salta logo a seguir para a Reboleira, Alto da Damaia e, portanto, estamos aqui num determinado cerco...sem falar depois da parte envolvente da Brandoa, Quinta da Laje, há aqui de facto um problema...um problema complicado...”

(E 17 – Político da Oposição, p. 6)

A concentração espacial em determinadas zonas do concelho de contingentes muito significativos de imigrantes e minorias étnicas com características físicas e culturais comuns ou idênticas surge também como elemento potenciador de sentimentos de

insegurança decorrentes, em parte, da sensação de invasão e de perda de domínio do espaço.

“Se de repente a tranquilidade e a segurança de alguma população é afectada por assaltos, é afectada se calhar por barulhos que não entende (...) se é impedida de sair à noite de casa para atestar o depósito da gasolina do seu carro porque as bombas e as estações ‘self-service’ de gasolina, por exemplo na Buraca (...), se transformam em autênticas concentrações ‘rave’ com 100, 200, 300 pessoas todas de uma cor diferente da sua, isto gera um sentimento de autodefesa e, pior do que isso, um sentimento de cerco. (...) A maioria das pessoas não apanha o comboio à noite, a partir das 7, 8 da noite já não apanha o comboio. Não pode haver parcelas do terreno da Amadora onde não haja o império da Lei, onde haja uma terra de ninguém, onde eu ou você ou qualquer outra pessoa não possa entrar, portanto a Amadora nesse aspecto tem que ser libertada.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 5-8, 21)

No entanto, a pobreza e os comportamentos desviantes a ela geralmente associados, entre os quais o tráfico e o consumo de droga detêm posição crucial, são aqueles que os entrevistados mais frequentemente mencionam como factores que contribuem de forma directa para a emergência de insegurança pública. Roubo, assaltos, violência, prostituição e outras práticas ligadas à marginalidade e criminalidade estão na base de um ambiente social caracterizado por alguma instabilidade e mal-estar, no entender daqueles respondentes.

“São bairros em que normalmente é muito apetecível funcionarem os sistemas relacionados com o tráfico de droga e a prostituição e, portanto, tudo isso depois gera problemas como a violência, o roubo e a própria agressão do bairro para o resto da população da freguesia.”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

“Todos os bairros degradados vivem situações sociais perfeitamente incómodas para a realidade da sociedade em geral. São geralmente centros onde a marginalidade, a criminalidade – sob o ponto de vista da droga, dos assaltos – provocam não só dentro dos bairros como ao seu redor e fora deles situações de grande preocupação. (...) A forma como as pessoas vivem, a degradação é tão grande que acaba obviamente por extravasar-se para fora desses mesmos bairros e penalizar a sociedade civil da Amadora no seu geral. (...) Sofrem eles, e sofremos nós, as consequências dessa mesma realidade.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 2-3, 7, 13)

A insegurança é percebida como um problema determinante no ambiente social da cidade com reflexos expressos no seu quotidiano.

“Acho que muitos dos problemas da cidade têm a ver com isto...é o tal receio. O comércio à noite...mesmo até a nível de restauração fecha tudo cedo. Não havendo movimento logo aumenta a insegurança. Mas isto é resultado do medo. As pessoas não abrem o restaurante até mais tarde porque têm medo, o café não está aberto, o centro comercial não está aberto. São tudo factores que levam a que haja cada vez menos gente na rua e depois aqueles que têm necessidade de andar na rua são muitas vezes mais atingidos.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 45)

Alguns dos entrevistados estabeleceram também relação entre a insegurança decorrente da dinâmica social dos bairros degradados onde habitam maioritariamente estas populações e uma desvalorização económica e social dos espaços envolventes, passível de frustrar expectativas e despoletar sentimentos de revolta e atitudes de rejeição por parte da restante população residente.

“É muito complicado...começa a persistir a sensação por parte de um importante segmento populacional de classe média ou de pessoas até com dificuldades, que passam 20,25,30 anos da sua vida a pagar a hipoteca da sua casa ao banco e que de repente vêem o seu investimento de uma vida desvalorizado no mercado para menos de metade por causa da proximidade da vizinhança. (...) O problema é que a maioria da população da Amadora vive com sacrifícios, passa uma vida inteira a pagar a sua casa, a pagar o seu automóvel para sair ao fim-de-semana e ter uma vida tranquila. E é essa tranquilidade de uma vida que dá a sensação às pessoas de ser roubada e nós também temos que nos colocar no lugar dessas pessoas. Quando as pessoas, por exemplo dizem que não querem determinado tipo de realojamentos á sua porta, é natural.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 5)

A vinda sucessiva de importantes contingentes de imigrantes e minorias étnicas em situação económica e social marcadamente desfavorável contribuiu não só para uma intensificação da concentração populacional mas também para o aumento da densidade dos contrastes sociais e económicos, ocasionando, segundo os entrevistados, alterações visíveis ao nível da coesão social do concelho. A não interação entre segmentos da população residente evidencia rupturas no seu tecido social, que, na opinião dos respondentes, encerram um potencial de conflito, em alguns casos já observável, a nível inter e intra-étnico.

“Não quer dizer que haja violência, não quer dizer que haja agressões, o que quer dizer é que as pessoas vivem de costas voltadas (...) Portanto, isto vai-se transformando lentamente numa espécie de ‘apartheid’ social.”

(E 17 – Político da Oposição, p.6, 21)

“Um número considerável de famílias, assim que pode, vai-se embora. (...) Quanto mais famílias imigrantes vierem para aqui, mais famílias tradicionais se afastam.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4,6-7)

Um dos impactes locais da dinâmica imigratória mais referidos pelos informadores qualificados, sobretudo por aqueles que têm responsabilidades ao nível da gestão autárquica, é a enorme pressão exercida sobre o espaço, os recursos e as instituições e, conseqüentemente, um acréscimo de dificuldades levantadas à administração local. O repentino aumento da densidade demográfica, associado às características económicas, sociais e culturais das populações que a configuraram deu lugar a um comprovado desfasamento entre necessidades e respostas.

“As realidades das freguesias têm de ser vistas essencialmente nas áreas onde estão inseridas. Não se pode exigir a mesma coisa de uma freguesia do interior onde os habitantes estão devidamente recenseados e uma que tem 15.000 eleitores mas cerca de 26,27.000 habitantes. Aqui a grande maioria dos africanos não estão recenseados, bem como a comunidade cigana, e não é justo porque sujam, estragam, desgastam como qualquer outro cidadão, e a Junta de Freguesia não aufere nada por isso.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 22)

“Como eu costumo dizer, perdemos os pagantes e ganhamos os consumidores, ou seja, as verbas para as autarquias e para as Juntas de Freguesia advêm do recenseamento, do número de recenseados que temos... Se o número de recenseados está a diminuir, as verbas logo estão a diminuir, ou seja, o nosso orçamento emagrece e os problemas aumentam porque estas famílias mais numerosas... Enfim, vêm com outros hábitos culturais que nos causam, às vezes, algumas dificuldades em várias áreas, como na utilização dos espaços verdes, parques infantis, higiene urbana, pronto... São pessoas que não têm, nas suas raízes culturais, um princípio de utilização de alguns equipamentos e então colaboram no sentido de que haja um desgaste mais rápido.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1-2)

C. Necessidades e Problemas

Se as perspectivas dos actores sobre as características genéricas do fenómeno imigratório na Amadora não divergem significativamente, o mesmo não acontece quanto ao entendimento que exprimem ter relativamente às necessidades e problemas dos seus protagonistas. Mesmo quando referenciam uma mesma categoria, a prioridade que lhe conferem no universo categorial constituído varia substancialmente. Todavia, a primeira alusão realizada no domínio das necessidades e problemas que afectam estas populações, diz respeito à multiplicidade da sua natureza.

“Bem, em primeiro lugar eu penso que estas populações, de facto, precisam, neste momento, praticamente de tudo.”

(E 24 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1)

“Elas (as necessidades) são tantas e todas tão gritantes que nem sei bem por onde é que hei-de começar...”

(E 16 – Político da Oposição, p. 1)

Após terem veiculado o conhecimento de que grande parte dos imigrantes e minorias étnicas (sobretudo de origem africana) reside em bairros degradados; depois de ser reconhecida e sublinhada a respectiva falta de condições de habitabilidade, não causa estranheza o facto de a habitação ser uma categoria unanimemente referida e, na maioria das vezes, antes de qualquer outra. Contudo, a relação que é estabelecida pelos informadores entre a habitação e as outras categorias, varia, em primeiro lugar, consoante o tempo a que diz respeito a referência que lhe é feita. Numa primeira fase, correspondente à época em que se fixaram os primeiros contingentes, a habitação é apontada como necessidade exclusiva e geradora de um conjunto de problemas associados à falta de condições de habitabilidade, partindo-se do pressuposto de que o emprego é uma necessidade satisfeita e assegurada.

“Emprego normalmente tinham, não é? Donde não é o emprego porque eles vinham à procura de emprego e sabiam que tinham emprego. O emprego era fácil de arranjar (...). Agora para nós a maior dificuldade e o maior problema que eles tinham era, na realidade, o do alojamento, o da habitação, esse era o maior problema, e problema dramático porque

eles não tinham realmente condições dignas, e isso causava problemas para eles mas não só, era um perigo para a própria população residente.”

(E 37 – Político do Executivo, p. 4)

“ Em primeiro lugar é a habitação, uma habitação digna que as pessoas não têm. (...) Eu penso que...se essa população for realojada numa casa condigna eles conseguem, têm meios, outros meios para sobreviver, porque têm o seu emprego.”

(E 24 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

Para além da importância e dependência relacional que os entrevistados estabelecem entre as diferentes categorias de necessidades, o papel que atribuem à habitação no processo de integração destas populações é também variável. A grande divergência de opiniões reside, basicamente, entre aqueles que consideram a habitação como a chave de resolução da maioria dos problemas com que estas populações se debatem e aqueles que, reconhecendo que ela desempenha um papel importante no seu processo de integração, lhe atribuem uma função complementar e necessariamente articulada com as funções desempenhadas por outro tipo de respostas.

“Se não houver o local onde depois tem de ser feito o trabalho de integração, se não se conseguir criar uma habitação condigna para que as pessoas também em termos do próprio bem-estar físico e pessoal, tudo, as pessoas também comecem a ganhar algum interesse pelo local onde estão, se não for assim não se consegue fazer nada em termos de uma integração, e em termos da sua melhoria de condições.”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p.5)

“Os problemas habitacionais, eram meio caminho andado para a resolução de um conjunto geral doutros problemas que estão associados às comunidades imigrantes. Esses problemas são eles próprios um fruto das dificuldades em que as pessoas ali vivem.”

(E 31 – Político do Executivo, p.15)

Contudo, outros entrevistados questionam este poder transformador da habitação, tomada isoladamente, no processo de integração destes cidadãos.

“Põem sempre como base a habitação (...) eu não posso deixar de reconhecer que a habitação é a base de tudo, quer dizer, a partir da habitação pode-se partir para o resto (...) mas eu acho que estes bairros precisavam de intervenções múltiplas.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 9)

Existem também informadores que indirectamente fazem referência ao carácter subjectivo de necessidade, deixando subentender que a habitação é percebida por nós, face aos imigrantes e minorias étnicas, como uma necessidade, em resultado da projecção do nosso modelo cultural e da nossa experiência social na realidade daqueles. Esta posição levanta a possibilidade da carência económica não ser a única razão justificativa para as condições habitacionais destas populações, podendo os valores culturais, e a experiência vivida através do processo de socialização, terem também um peso não despidendo nesta questão.

“Por muito que queiramos fazer a favor das minorias, há uma coisa que nós não conseguimos fazer que é alterar os seus hábitos culturais, desenraiza-los daquilo que é uma prática de vivência. (...) Nas raízes culturais da maior parte deste povo imigrante não constam as casas, e muito menos este modelo de apartamento fechado (...). É tão violento nós pegarmos numa família africana e enfiar com eles... num apartamento muito bonito... como nós chegarmos à terra deles e dizerem-nos “Bom, está ali uma palhota e uma esteira faz favor de habitar aqui, que é onde nós habitamos”. É exactamente a mesma coisa, embora nós tenhamos dificuldade em perceber que é, não é?”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p.2, 3)

Esta opinião pode ganhar sustentabilidade se atendermos a que os imigrantes de Leste têm maioritariamente uma inserção profissional idêntica à dos imigrantes africanos (o que leva a supor que o seu rendimento seja semelhante) e as suas opções habitacionais são, grosso modo, diferentes. No entanto, haveria também que apurar a importância que, mais uma vez, as redes migratórias e a existência de comunidades consolidadas têm na radicação espacial destes contingentes, advindas da historicidade dos movimentos migratórios provenientes dos PALOP.

A circunstância de residirem junto de familiares, amigos e conterrâneos, o eventual sentimento de comunidade e de segurança face ao exterior, podem também estar relacionados com o facto de algumas pessoas com recursos económicos, que lhes permitiriam enveredar por outras alternativas habitacionais, manterem a sua residência nesses bairros. A instrução dos processos familiares elaborados no âmbito do PER comprovou que:

“Há imensas famílias nos bairros que têm as ferramentas e os instrumentos necessários para, por si, competirem no mercado, em termos de habitação, alugando, ou outra coisa qualquer...”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.10)

Em contrapartida, outros opinam que é na expectativa de obterem uma casa que algumas dessas pessoas permanecem nos bairros.

“Uma boa percentagem de africanos trabalham na Junta de Freguesia, ganham o mesmo ordenado do que os outros, portanto podem comprar casa como os outros e mesmo esses não têm casa, preferem aquele tipo de situação porque sabem, está instalado, que amanhã ou depois alguém lhes vai dar uma casa”.

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p.19)

Este depoimento reforça também a ideia de que o baixo nível de rendimentos e a instabilidade no emprego podem não ser os únicos factores que determinam a ida ou permanência nos bairros degradados. Contudo, o peso que o racismo ou xenofobia podem ter na rejeição do aluguer ou venda de habitações a população de origem africana teria igualmente de ser ponderado, embora se verifique, como já foi referido, que um número significativo reside hoje em prédios urbanos.

Quando comentam sobre os contingentes de imigrantes e minorias étnicas que se fixaram numa fase posterior no concelho, os informadores sublinham já uma relação de dependência estrutural entre a habitação e o emprego, começando este, todavia, a ser referido condicionalmente.

“Se esta gente tiver trabalho, tiver obrigações, tiver responsabilidades, tiver uma participação directa na sociedade portuguesa, se tiver uma habitação digna, toda a realidade social que existe poderá ser alterada.”

(E 19 – Político da Oposição, p.5)

“Penso que qualquer indivíduo imigrante que tivesse a felicidade de chegar cá e ter uma casa e ter trabalho, não havia problemas de espécie nenhuma. A falta de emprego, especialmente, e a promiscuidade da casa é que traz muitos problemas, não só para eles próprios mas também para os circundantes desses aglomerados.”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p.3)

O emprego acaba, no entanto, por adquirir centralidade absoluta nos depoimentos de alguns informadores, estabelecendo estes, uma relação de causalidade em cadeia entre ele e as restantes necessidades.

“Para começar, o grande problema, o problema número um destes cidadãos é o problema do emprego. Nós podemos dizer que falta-lhes a água, falta-lhes a luz, falta-lhes saneamento básico, falta-lhes educação, falta-lhes uma série de coisas mas o problema número um é o problema do emprego. Porque é que é o problema do emprego? Porque qualquer cidadão, seja ele africano ou outro, organiza a sua vida de acordo com o dinheiro disponível. Isto é uma coisa básica! Se não tiver estabilidade de emprego e se ganhar mal ele organiza mal a sua vida tenha ele a cultura que tiver, não é? Portanto, o grande problema da comunidade africana é que é uma comunidade que foi utilizada como mão-de-obra barata para a construção civil e os salários que lhes são pagos são salários miseráveis e que impediam que fizessem grandes planos de vida a não ser habitar nestas barracas que existem em zonas degradadas onde não pagassem renda, onde construíssem as suas próprias barracas. (...) Não sei como é que se pode dizer a um cidadão que vive nestes guetos para ter dinheiro para isto ou para aquilo se ele no fim de contas, o dinheiro que tem mal dá para ele se alimentar e à família... Depois, a partir daí temos todos os outros problemas que têm que ver com este, de base que é grave.”

(E 16 – Político da Oposição, p.1, 2)

Independentemente da ordem pela qual os entrevistados referem as necessidades destas populações e da relação de causalidade que estabelecem entre elas, este depoimento é representativo da opinião genérica dos entrevistados sobre a inserção profissional da maioria dos imigrantes, uma vez que esta é frequentemente associada a trabalhos não qualificados, pesados e com grande carga horária, por norma mal pagos, e realizados em condições de precariedade ou mesmo clandestinidade, das quais advém uma grande instabilidade.

O tipo de inserção sócio-profissional destes contingentes populacionais é associado por muitos dos entrevistados ao analfabetismo, no caso das primeiras gerações, e ao insucesso e abandono escolar, no caso das gerações descendentes, que, no concelho, revelam valores muito elevados.

Os resultados escolares dos descendentes de imigrantes e minorias étnicas decorrem, na opinião de alguns dos entrevistados, de um conjunto de factores de ordem familiar, social e cultural do meio de origem e, também, de alguns factores ligados ao sistema de ensino português.

No quadro dos primeiros, alguns informadores referem que as dificuldades identificadas no percurso escolar dos descendentes destas populações, se devem, sobretudo, ao processo de socialização das crianças proporcionado pelos seus progenitores.

“Há algum alheamento por parte das famílias relativamente ao percurso escolar e à vida escolar dos seus filhos, a preocupação deles é deixar os miúdos na escola e, portanto, entregues a si próprios o resto do dia.”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

“Eu penso que o problema que se coloca ainda muito a estas famílias é devido ao elevado número de filhos que têm, muitas vezes o próprio controlo que eles exercem sobre os filhos às vezes é...pronto, é fraco. Não têm, também não é essa...a formação deles não foi para... pronto, é mais para os filhos poderem andar mais à solta, não é?”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

O total ou insuficiente domínio da língua portuguesa é apresentado também como razão justificativa das dificuldades com que as crianças se têm debatido ao longo do percurso escolar:

“As crianças normalmente chegam à escola, ou ao pré-escolar, aquelas que já vão chegando, ainda a falarem a sua língua materna que não é o português, e aí têm logo problemas do ponto de vista da integração na vida escolar bastante grandes [...]. A questão dos tempos livres das crianças é fundamental para que depois não haja aqui focos de alguma marginalidade, como depois começa a surgir e são os mais pequenos que são utilizados às vezes para funcionar a nível de algumas situações complicadas.”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 1-2)

De facto, a problemática das gerações descendentes surge, em larga medida, associada ao insucesso e abandono escolar, tomados como raiz profunda de um conjunto de problemas que se sucedem em cadeia e que acentuam a exclusão em todas as suas dimensões.

“Começa na escola e vai por aí fora (...). É sobretudo essa a questão, uma questão de educação...a desinserção nas escolas por parte dos mais novos, agora nos casos da 2ª e 3ª gerações, é um fenómeno que cria miúdos de rua que depois vão crescendo...”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p.2)

Na verdade, os problemas da marginalidade e até da criminalidade são pelos respondentes associados de forma sistemática às gerações descendentes de imigrantes e minorias étnicas, corporizando estes mesmos a figura do problema.

Para além de serem percepcionados como problema por um elevado número de informadores, o facto de serem mencionados em primeiro lugar nas respostas a esta questão evidencia bem a importância que lhes é atribuída neste domínio.

O desenraizamento cultural e social destes adolescentes e jovens é o argumento mais utilizado na explicação da situação em que se encontram na sociedade local.

“Há um problema que parece que tem de ser analisado de uma forma muito atenta, que é a segunda geração, que tem necessariamente choques de aculturação, choques provavelmente psicológicos porque vivem uma mistura de culturas. Por um lado, têm uma educação familiar que ainda vêm com os hábitos dos países de origem, mas, por outro lado, vivem socialmente, frequentam as escolas, começam a crescer com as nossas crianças de cá, e, portanto, têm uma filosofia de vida diferente.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 6-7)

Não deixa de ser curioso o facto de a resposta pretendida se prender, supostamente, com as necessidades e problemas dos contingentes populacionais em questão – mas os depoimentos referirem sobretudo aquilo que entendem ser os problemas que esse grupo ocasiona à sociedade de acolhimento, demonstrando grande apreensão por parte dos actores entrevistados sobre este assunto.

“Temos já a segunda geração que é um dos problemas complicados em termos culturais, em termos de integração, e aí podemos dizer com alguma reflexão de que é o trabalho mais difícil que temos.”

(E 31 – Político do Executivo, p. 17)

“ [Gerações de descendentes] é a população hoje que nos está a dar mais problemas em todas as áreas.”

(E 24 – Presidente de Junta de Freguesia, p.2)

Alguns informadores percepcionam, contudo, a situação actualmente experienciada por esses segmentos populacionais como resultado de uma incapacidade da sociedade de acolhimento para lhes proporcionar a sua integração.

“O concelho da Amadora tem tido essa dificuldade...de os inserir junto da comunidade, de maneira que vão ficando pelos bairros, que são muito degradados aqui no concelho e, pronto, depois criam-se situações de marginalização, de diferenciação social e isso é um

problema que nós temos aqui na Amadora. Será certamente o concelho com maiores problemas a esse nível.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

As dificuldades de adaptação cultural ao estilo de vida ocidental e urbano foram também aludidas, determinadas vezes logo em primeiro lugar, por alguns dos informadores e constituem, de acordo com estes, um sério problema para estas populações.

“As principais dificuldades são à partida o problema da integração cultural e vivencial, porque cada uma destas comunidades tem origens várias, tem realidades sociais, culturais e económicas muito diferenciadas, e esse é o principal problema quando chegam a um país como o nosso (...) que é diferente da sua vivência de origem, das suas culturas.”

(E 31 – Político da Oposição, p. 1)

“Uma das que eu acho mais preocupante é a reinserção, porque não é fácil, não é fácil. (...) Nós somos europeus, não temos nada a ver com África, a nossa cultura é diferente e há uma dificuldade, a meu ver, na inserção na parte cultural desta gente.”

(E 21 – Presidente da Junta de Freguesia, p. 3)

As declarações prestadas pelos entrevistados deixam igualmente subentender que a expressão cultural dos imigrantes é, sobretudo na óptica da sociedade de acolhimento, um problema, resultante também da dificuldade desta aceitar e lidar com culturas diferentes. Por vezes essa postura foi expressamente assumida.

“A primeira coisa que eu acho que deveria ser vista como necessidade, era uma integração na componente social. Eles têm hábitos que não têm nada a ver com os nossos e os hábitos deles, na maioria das vezes, não são devidamente aceites pela comunidade, nós na maioria das vezes não aceitamos os hábitos que eles têm.”

(E 27 – Presidente da Câmara, p. 2)

Este informador opina, todavia, que a adaptação cultural é percebida pela sociedade local como uma necessidade, podendo, no entanto, não ser sentida desse modo pelos próprios imigrantes.

“Há cidadãos estrangeiros, e uma grande percentagem, que não quer sequer integrar-se, quer viver no seu cantinho... “Não me incomodem, eu não tenho nada a ver com vocês, só

tenho a ver com vocês porque preciso de uma entidade empregadora por qualquer motivo'."

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 34)

D. A Autarquia Perante o Desafio da Imigração – Práticas Políticas na Óptica Desencontrada dos Actores

A análise das intervenções autárquicas face á imigração e aos imigrantes residentes na Amadora foi particularmente dificultada pela inexistência de dados que discriminem esta população no contexto das políticas municipais, uma vez que estas se destinam à totalidade da população no concelho e, sobretudo, aos mais carenciados.²⁵ Como entre estes se encontra a maioria da população imigrante e os seus descendentes, muitas dessas intervenções abrangem esta população.

A grande maioria dos entrevistados tem relativamente aos vários tipos de intervenção opiniões formadas. Analisar-se-ão, a partir dessas opiniões as intervenções autárquicas ao nível da habitação, educação, formação profissional e emprego e saúde.

1. HABITAÇÃO

O concelho da Amadora tem, como foi referido anteriormente, uma área territorial muito reduzida e uma elevada densidade populacional, o que, ocasionando uma saturação da malha urbana, confere simultaneamente uma inequívoca visibilidade social à existência de bairros degradados de grande dimensão física e enorme concentração demográfica. O impacte local desta realidade explica a atenção que os diferentes informadores concederam ao tema da habitação ao longo das entrevistas. A questão da habitação é por todos, unanimemente, referida e é aquela a que dedicam mais tempo nas respostas à entrevista. Na verdade, dada a circunstância de estes bairros serem hoje maioritariamente habitados por imigrantes e minorias étnicas, a habitação assumiu grande importância e centralidade no discurso dos entrevistados.

Todavia, essa ocorrência está relacionada também com o facto de a habitação ser neste momento uma área de actuação autárquica prioritária, em que as divergências de perspectiva dos informadores sobre aquilo que foi feito e aquilo que deverá fazer-se são particularmente notórias. Os objectivos que norteiam as intervenções da autarquia neste campo, a forma como estas se materializam e o alcance dos seus resultados são por eles

²⁵ Uma única medida foi claramente orientada para a população imigrante que queria regressar aos países de origem.

percepcionados de forma dissidente. A habitação é um domínio onde a celeuma impera e onde os actores, num jogo complexo de culpabilização, mais se antagonizam.

1.1. MEMÓRIAS DE UM PASSADO RECENTE

Quando o município da Amadora foi constituído já existiam imigrantes radicados no seu território, maioritariamente em bairros de barracas, habitados, nessa altura ou num período anterior, também por migrantes internos. Esse fenómeno de fixação de migrantes, e sobretudo de imigrantes, em bairros degradados e clandestinos continuou, como vimos, a desenvolver-se de forma continuada e intensiva. É relativamente à postura permissiva, ou não, da autarquia em quanto à construção de barracas e, assim, à fixação de imigrantes logo no início da constituição do município, que surgem as primeiras discordâncias e contradições. Grande parte dos entrevistados defende que a autarquia foi completamente omissa face a essa realidade, alheando-se dela e não tomando quaisquer medidas no sentido de impossibilitar ou mesmo dificultar o progressivo crescimento dos bairros degradados e o permanente aumento de munícipes imigrantes.

“Houve muito pouco cuidado no nosso concelho durante todo o tempo em que os imigrantes começaram a instalar-se na Amadora. Foi permanentemente permitido a todos os imigrantes, e não só, que se viessem instalar neste concelho sem a menor condição, sem o menor controlo.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 1, 8)

Todavia, não deixa de ser curioso um depoimento noutra sentença proferido por um informador radicado no concelho desde a sua criação, com larga experiência no desempenho de funções autárquicas e representante de uma força política diferente daquela que governava a autarquia nessa época:

“ Em 1980, 80 e tal, de noite tinha que haver uma vigilância na fronteira com Lisboa, porque durante a noite havia uma sementeira de barracas do lado da Amadora e, na altura, dizia-se que aquelas pessoas eram apoiadas com dinheiro pela Câmara de Lisboa para saírem de Lisboa e eles vinham fazer a barraca no concelho da Amadora. A Câmara da Amadora chegou a ter vigilantes ao longo do limite, da fronteira para evitar que durante a noite, uns tantos, todos os dias, viessem para o lado de cá.”

Paralelamente às muitas afirmações de que a Câmara nada fez para impedir a instalação de barracas, construídas, não só mas maioritariamente, por imigrantes, e àquela que acabámos de transcrever em direcção inversa, surgem, também algumas outras que indiciam uma intervenção da Câmara estimuladora e apoiante dessa ocorrência.

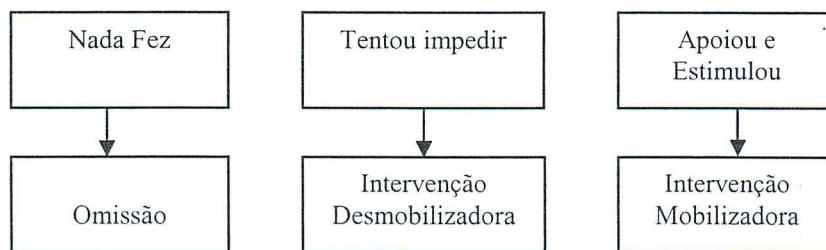
“A política de habitação social do anterior executivo era dar os tijolos, a areia e o cimento, que muitas vezes eram descarregados no bairro por camionetas da Câmara (...); nos finais dos anos 80 e anos 90, as pessoas estavam nas suas casas e viam isso.”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2-3)

Segundo os entrevistados, o posicionamento da autarquia face à génese e desenvolvimento dos bairros degradados, numa primeira fase, pode então resumir-se a uma trilogia de respostas, embora muito diferentes quanto à frequência com que são referenciadas. A maioria das respostas indicia a omissão dos executivos, parte significativa aponta uma intervenção fomentadora da consolidação dos bairros e apenas um informador dá conta de acções que tentavam contrariar a situação.

Aqueles que subscrevem os argumentos da omissão e do apoio à consolidação dos bairros associam essas posturas do executivo municipal a uma intencionalidade político-partidária a que subjazem razões de natureza ideológica.

Figura 6 – Postura do executivo autárquico relativamente ao crescimento dos bairros degradados e à fixação de migrantes



“A política social, era construir barracas, no fundo (...) isso dá votos, não é fazer realojamento...o que interessa muitas vezes é mostrar a miséria e em relação a essa força política há determinados dividendos que vão um bocado aí.”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2-3)

“Quem queria vinha...Os bairros de barracas progrediram e aumentaram significativamente durante a gestão comunista.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 1, 8)

No entanto, uma alegada motivação dessa índole, atribuída ao executivo comunista neste campo de intervenção, é literalmente refutada e desmentida por outros entrevistados, sendo antes apresentado, como justificação da postura camarária, o estrito cumprimento das competências definidas por lei para o poder local.

“Essa ideia de que a CDU mantinha as condições de degradação...para estimular o descontentamento contra os governos...é uma tese completamente estapafúrdia. Basta vermos que os bairros de barracas do distrito de Lisboa existem em torno das estradas militares. Em Lisboa (...), em Loures, (...) em Oeiras é exactamente a mesma coisa, portanto, terrenos que estavam no âmbito da gestão militar e não da gestão municipal e foram aí que cresceram os bairros. Agora uma coisa é: nós sempre considerámos que a habitação é da responsabilidade do governo central e é assim que diz a Constituição da República ainda hoje.”

(E 18 – Político da Oposição, p.11-12)

É também com base nas competências atribuídas legalmente ao poder local na área da habitação e na prevenção dos riscos de saúde pública decorrentes da insalubridade, da eventual ocorrência de catástrofes naturais e de incêndios que outro informador fundamenta e justifica a intervenção da autarquia ao nível das infra-estruturas nos bairros degradados:

“No alojamento não havia qualquer capacidade de resposta, não havia políticas definidas, era à administração central que competia a habitação. A habitação era claramente uma responsabilidade da administração central, as autarquias não tinham capacidade de intervenção. Recordo que na Amadora houve das maiores operações de realojamento do FFH, que foi aqui na Buraca, que era concelho de Oeiras na altura, foi das grandes operações que vem de antes do 25 de Abril mas que continua após o 25 de Abril. Claramente que isto não era responsabilidade das autarquias, nós não podíamos actuar, não tínhamos condições financeiras, legais, institucionais, de terrenos...nenhumas condições para poder...Era o FFH que teria de realojar, que tinha a legislação na mão e eram eles que podiam actuar. A nós o que é que nos competia fazer? Era pôr esgotos nas barracas, pôr luz nas barracas, pôr água nas barracas. E foi posto em todas as barracas

argumento das competências legais atribuídas ao poder local no sector da habitação, surge como factor justificativo para essa tomada de posição a existência de uma política partidária definida para esta área de intervenção.

“Do ponto de vista da nossa interpretação, resistimos ao PER até ao limite [...] exactamente porque entendíamos que o direito constitucional passava pelo Estado assumir uma política de habitação. Nós temos definida uma política de habitação estruturada para o país que não passa, não visava PER. Visava construção de habitação social vendida a custos controlados para famílias com menos recursos, com terrenos a serem cedidos pelo Estado, urbanizados (...) que é no fundo o que são os CDH. (...) A questão é ter habitação condigna a um custo que seja acessível à bolsa dos cidadãos. Nós atrasámos algumas das assinaturas do PER nos nossos municípios exactamente por isto. Considerámos que aquela era uma atribuição do poder central que estava a transferir para as Câmaras a responsabilidade de um custo que devia ser o poder central a assumir. E foi este o problema. A Amadora foi de facto a última porque era [...] um concelho problemático.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 12-13)

O atraso na assinatura do PER e a imaterialização de outro tipo de alternativas à habitação degradada leva a que a maioria dos entrevistados culpabilize a CDU pela actual dimensão e gravidade do problema, fazendo uma fronteira clara entre a postura dos respectivos executivos e os executivos do PS que lhe sucederam.

“Durante os 18 anos de gestão comunista nada foi feito em relação à habitação social. Desde que o partido socialista é poder na Amadora, as coisas mudaram um pouco, felizmente pela positiva, já se fez habitação social.”

(E 19 – Político da Oposição, p.8)

“Há uns anos a esta parte, e não interessa quem é que está à frente do quê, interessa que tem pelo menos surgido alguma vontade política de mudar este estado de coisas.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7)

O PER é unanimemente tomado como um marco na intervenção camarária no domínio da habitação e simboliza uma nova postura autárquica sempre associada pela maioria dos entrevistados à nova força política entretanto eleita para liderar o executivo municipal. Contudo, e apesar das resistências assumidas pela CDU relativamente ao PER, a assinatura do programa foi ainda realizada durante a vigência dos seus

executivos, argumentando-se que à respectiva negociação também presidiram critérios de oportunidade, optimização de recursos, organização e planeamento.

“A Amadora negociou o melhor PER de todo o País mas foi a última a assinar (...) por razões que se prendem com um conjunto de circunstâncias do concelho (...). Aproveitou-se, por exemplo a negociação com a CRIL para negociar condições excepcionais. (...) negociou-se e foram cedidos pela Câmara de Lisboa os terrenos da Boba, negociou-se com a JAE, foi a JAE que lançou o concurso do bairro da Boba para ultrapassar, toda uma série de aspectos burocráticos, os prazos, nomeadamente, que levaria se fosse a Câmara a lançar o concurso. Portanto, criou-se um conjunto de condições e quando nós abandonámos a autarquia estava claramente definido o calendário até 2009, para realojar todos os bairros degradados...basta ver que o que a Câmara está a fazer neste momento é o que a CDU deixou.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 9-10)

Independentemente das razões subjacentes à adesão tardia do município a este programa e dos trâmites da respectiva negociação, o PER é apresentado pelos entrevistados como a resposta mais importante da autarquia neste sector.

“O primeiro grande passo que foi dado pela Câmara para começar a combater esta condição (de exclusão dos imigrantes), foi apostar seriamente na habitação”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 11)

1.2. PERSPECTIVAS SOBRE A SITUAÇÃO ACTUAL

1.2.1. PER – PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

Embora o PER tenha sido lançado em 1993 (Decreto-Lei 163/93 de 7 de Maio) com o objectivo de erradicar a totalidade dos bairros de barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto até ao ano 2000, e atendendo às especificidades do município da Amadora nesta matéria, o prazo de execução do programa no concelho foi excepcionalmente prorrogado até 2009 (CMA – Acordo de adesão ao PER). A candidatura tinha necessariamente de fundamentar-se num recenseamento rigoroso não só das construções ilegais existentes mas também dos seus residentes. O recenseamento realizado na Amadora, ainda em 1993, registou a existência de 32 núcleos degradados,

com 4.855 barracas onde residiam 6.138 famílias que congregavam 21.362 indivíduos (CMA/DHR, 2001:11).

Os moradores dos bairros degradados constituíam, nessa época, 12% da população total do concelho, proporcionalmente a mais elevada de todos os municípios da AML.²⁶

A adesão ao PER implicava a celebração de acordos entre a Administração Central e as autarquias e foi nessa sequência que a CMA se candidatou ao financiamento para aquisição e construção de fogos através do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto Nacional de Habitação (INH). A assinatura do PER em 1995 (CMA – Acordo de adesão ao PER) não teve, por isso, expressão imediata na diminuição das carências habitacionais da população do concelho, já que foi sucedida por um processo moroso e complexo de natureza predominantemente técnica e burocrática.

Por essa razão, até ao final da década de noventa, os realojamentos realizados não tiveram qualquer expressão, tendo apenas sido dada resposta a situações pontuais. Em meados de 2000 a autarquia encetou uma campanha de sensibilização contra a contínua edificação de barracas, assumindo como um dos seus principais objectivos a erradicação dos bairros degradados.



Amadora – Bairro de Santa Filomena, Fevereiro de 2003

Foto de Hugo Luz

²⁶ No conjunto dos municípios da AML, o concelho de Lisboa é o que tem maior número de pessoas a viver em bairros degradados – aproximadamente 33.000 - mas cujo peso relativo face ao total da sua população residente é inferior ao da Amadora (CMA/DAU:3).

A demolição desses bairros surge a partir de então, e até agora, integrada no âmbito alargado de um projecto de requalificação da cidade e de reabilitação da imagem da Amadora.

“É preciso ganhar a qualidade, ou seja, é preciso fazer duas apostas no sentido de quebrar esta imagem da Amadora das barracas, dos bairros degradados e da marginalidade. Isso só se consegue se se acabar com os bairros e depois com a recuperação daquele território. (...) A imagem que existe hoje é negativa e tem de se dar uma imagem positiva (...) por isso mesmo o objectivo dos parques, é isso que reabilita a imagem da Amadora no sentido de a tornar agradável.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 43)

O desenvolvimento do programa só apresenta sinais de peso em 2001, ano em que se iniciam demolições em número significativo em bairros degradados de grande dimensão e visibilidade. Como se pode observar no quadro da página seguinte, até este momento inscrevem-se no âmbito do PER a erradicação total de pequenos núcleos de barracas, a demolição parcial mas maioritária de dois grandes bairros degradados – Fontainhas e Bairro Azul/Alto dos Trigueiros – e a eliminação integral de outro bairro de barracas de dimensão considerável designado Ribeira da Falagueira. A par destas intervenções de maior vulto a autarquia tem igualmente procedido a algumas demolições em vários dos outros bairros degradados. Na sequência da intervenção autárquica nestes bairros, contabilizam-se 1693 demolições, ou seja, 35% do universo total das barracas identificadas. Atendendo à localização e características dos bairros já destruídos, bem como às intervenções programadas ou em curso nos terrenos que a sua eliminação disponibilizou, pode facilmente perceber-se que a autarquia elegeu como objecto prioritário da sua acção neste domínio as aglomerações degradadas em situação relativamente consolidada, com acentuados problemas urbanísticos e “incidência negativa em projectos de interesse público” (CMA/DHR, 2001:11). Os primeiros dois bairros referidos estavam sediados na zona de fronteira entre os concelhos da Amadora e Lisboa e os terrenos por eles ocupados eram imprescindíveis ao prosseguimento da construção da CRIL.

Quadro nº 5 - Situação dos bairros em Setembro de 2004

FREGUESIAS	NÚCLEOS	Nº BARRACAS	Nº AGREGADOS	DEMOLIÇÕES	%	BARRACAS EXISTENTES	%
ALFORNELOS	AZINHAGA DOS BEZOUROS	596	913	180	30,20	416	69,80
ALFORNELOS	BAIRRO DA ALEGRIA	60	73	49	81,67	11	18,33
ALFORNELOS	BAIRRO NOVO	191	352	69	36,13	122	63,87
ALFORNELOS	ESTRADA DOS SALGADOS	19	19	1	5,26	18	94,74
AMADORA	BARRACAS DISPERSAS	96	150	72	75,00	24	25,00
BRANDOA	CASAL DE ALFORNELOS	146	188	71	48,63	75	51,37
BRANDOA	CAMINHO DE ALFORNELOS	91	100	85	93,41	6	6,59
BRANDOA	PRÉ-FABRICADOS DA BRANDOA	5	7	0	0,00	5	100,00
BRANDOA	RUA DA PAIÁ	37	37	37	100,00	0	0,00
BRANDOA	QUINTA DA VINHA/INGLESA	16	17	16	100,00	0	0,00
BRANDOA	COVA DA MOURA	39	50	5	12,82	34	87,18
DAMAIA	NEUDEL	87	106	74	85,06	13	14,94
DAMAIA	AQUEDUTO	14	26	14	100,00	0	0,00
DAMAIA	EST. DA CIRCUNVALAÇÃO	43	54	43	100,00	0	0,00
DAMAIA	ALTO DA DAMAIA	445	580	9	2,02	436	97,98
DAMAIA	ESTRELA DE ÁFRICA	216	308	60	27,78	156	72,22
DAMAIA/AVENDA NOVA	QUINTA DA LAGE	458	503	34	7,42	424	92,58
FALAGUEIRA	TRAVESSA DA REBOLEIRA	57	78	3	5,26	54	94,74
FALAGUEIRA	QUINTA DA CONCEIÇÃO	14	25	7	50,00	7	50,00
FALAGUEIRA/MINA	RIBEIRA DA FALAGUEIRA	167	231	167	100,00	0	0,00
MINA	QUINTA DO POMAR	85	100	29	34,12	56	65,88
MINA	EST. MILITAR DA MINA	338	408	49	14,50	289	85,50
MINA	SANTA FILOMENA	442	549	56	12,67	386	87,33
MINA	ENCOSTA NASCENTE	113	139	6	5,31	107	94,69
MINA	SERRA PEQUENA	62	68	28	45,16	34	54,84
MINA	FONTE DOS PASSARINHOS	20	23	19	95,00	1	5,00
MINA	PRÉ-FABRICADOS DA MINA	6	8	0	0,00	6	100,00
MINA	ODIVELAS	5	6	5	100,00	0	0,00
PONTINHA	D. JOSÉ, Nº65	7	8	7	100,00	0	0,00
REBOLEIRA	Bº AZUL/ALTO DOS TRIGUEIROS	292	448	220	75,34	72	24,66
VENDA NOVA	PORTAS DE BENFICA	17	30	12	70,59	5	29,41
VENDA NOVA	FONTEINHAS	262	397	211	80,53	51	19,47
VENDA NOVA	BAIRRO 6 DE MAIO	267	387	2	0,75	265	99,25
VENDA NOVA	BAIRRO NOVO DAS FONTAINHAS	38	46	3	7,89	35	92,11
VENTEIRA	QUINTA DO CONDE ARAÚJO	50	81	50	100,00	0	0,00
TOTAIS		4801	6515	1693	35,26	3108	64,74

Fonte: CMA/ DHR

A maioria das situações que foram objecto de intervenção de menor dimensão também estão relacionadas com a construção desta via, estando outras delas associadas à criação de novas urbanizações por parte de promotores imobiliários privados.²⁷ A erradicação do bairro degradado da Ribeira da Falagueira, localizado na parte central do município, está ligada à execução do Parque Aventura, futuro espaço de recreio e lazer municipal. A relação entre a demolição destes bairros e a execução dos equipamentos acima mencionados é claramente enunciada por alguns entrevistados.

“Há uma prioridade principal que é a CRIL. Pronto! Essa foi a prioridade, e é assim, felizmente que existe essa prioridade, confesso (risos).”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 14)

“Eu acho que, às vezes, os políticos são obrigados a fazer alguma intervenção...porque...muitas vezes precisam dos terrenos onde essas pessoas se encontram. Se o Parque Urbano da Falagueira não necessitasse de ser feito, se calhar a Ribeira da Falagueira ainda lá continuava mais uns aninhos (...). E os outros ali na zona das Portas de Benfica é a mesma coisa. Porque é que Santa Filomena ainda lá continua? Não há nada previsto para aquela zona! Quando aparecer de repente alguém que se lembre de fazer não sei o quê, aí de certeza que vai ser logo considerada uma zona prioritária. Portanto...o realojamento não tem tanto a ver com a avaliação que é feita das condições de vida das pessoas, das reais necessidades que elas têm, mas sim da necessidade que há da utilização daquele espaço... quer dizer, para outros fins, não é? Pronto, se calhar ainda bem que assim é, porque senão nunca mais de lá sairiam!”

(E 5 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 16-17)

No caso da Amadora, como em muitos outros, a prossecução do programa incluiu a construção ou aquisição de fogos por parte da Câmara Municipal para realojar, exclusivamente, os ex-residentes desses bairros e a quem os referidos fogos são atribuídos em regime de renda apoiada (Decreto-Lei 166/93, de 7 de Maio), calculada em consonância com os rendimentos e características dos agregados a realojar.²⁸

²⁷ Dos agregados familiares com carências habitacionais residentes em espaços destinados à edificação de novas urbanizações privadas, foram indemnizadas pelos respectivos promotores 148 famílias (CMA/DHR).

²⁸ Regime de renda afecto ao arrendamento de cariz social em fogos adquiridos ou construídos com participações a fundo perdido concedidas pelo Estado. Os fogos não podem ser vendidos aos arrendatários durante um prazo de 15 anos, excepto se a autarquia formular esse pedido ao IGAPHE e este obtiver anuência. Mesmo nesse caso o proprietário não o poderá vender antes do referido prazo.

Até ao presente momento, foram realojados no âmbito do PER 1439 agregados familiares integrados nos seguintes processos de realojamento:

Quadro nº 6 – Processos de Realojamento

Localização	Nº de Fogos	Ano de Ocorrência
Casal da Boba	404	2001
Casal da Mira	760	2003
Casal do Silva	318	em curso
R. de Alfovelos	42	por realizar
R. António Santos Coelho	24	2003
Quinta do Paraíso	101	2003

Fonte: CMA/ DHR

A realização destes realojamentos, sobretudo dos três primeiros, não só pela sua dimensão mas também porque implicaram a construção de urbanizações novas criadas especificamente para este fim, levaram a que o investimento financeiro da autarquia no sector da habitação tivesse um crescimento abrupto a partir do ano 2000. Na verdade, como é possível verificar no Relatório de Gestão de 2002 da CMA, a área da habitação absorveu mais de metade do orçamento municipal em 2001 e 2002 – 52% e 56%, respectivamente – mostrando, de forma inequívoca, a prioridade concedida pela autarquia a este domínio de intervenção (CMA, 2002: 8).

O esforço financeiro realizado pela edilidade no sector da habitação inscreve-se, segundo o referido documento, nas Grandes Opções do Plano e decorre da consolidação e aprofundamento de um dos três principais eixos de actuação nelas definido: o reforço da coesão social e territorial do município.²⁹

Para além dos avultados recursos económicos envolvidos nos realojamentos acima referidos, a complexidade a eles inerente implicou também o envolvimento de significativos recursos humanos. Por um lado, a efectivação concreta dos realojamentos veio denunciar a desactualização do recenseamento realizado em 1993, espelhando naturalmente a dinâmica demográfica dos bairros ocorrida ao longo de praticamente uma década. A actualização do recenseamento registou um aumento de 4% do número

²⁹ A melhoria das acessibilidades intra e inter-concelhias e a modernização do sistema de gestão municipal são os dois outros principais eixos de actuação (CMA, 2001:1)

de agregados familiares. Nessa sequência, foi necessário proceder a uma reavaliação e resolução de muitos casos, o que implicou inúmeros procedimentos de natureza técnica e administrativa. Para responder, por exemplo, às alterações ocorridas no seio de famílias recenseadas, principalmente as que decorreram da constituição de mais núcleos familiares a partilhar o mesmo espaço habitacional (muitos desses casos associados a situações de maternidade precoce), foram realizados 216 desdobramentos.

Em consequência do trabalho técnico realizado neste âmbito procedeu-se também a 1436 exclusões que englobavam famílias que tinham alternativa habitacional.

O número de famílias realojadas, excluídas e indemnizadas representa 55% do universo de famílias inicialmente identificadas como carenciadas sob o ponto de vista habitacional.

1.2.1.1. Casa nova e então?

A dimensão e gravidade dos problemas habitacionais na Amadora, bem como o período temporal que decorreu sem que eles tivessem tido qualquer resposta, fizeram emergir enormes expectativas em torno da aplicação do PER. As alterações visíveis que este Programa ocasionou no espaço físico do concelho, as mutações que imprimiu no quotidiano das populações realojadas e daquelas que lhes estão próximas e, ainda, o impacte que teve nas instituições locais levaram a que se tornasse objecto de comentário recorrente, em vários momentos das entrevistas, sobretudo por parte dos actores que, de uma ou outra forma, nele estiveram envolvidos.

Uma abordagem superficial e descontextualizada poderia fazer que esse comentários seriam principalmente abonatórios. Contudo, esse cenário está longe de ser real.

Os objectivos e prioridades da intervenção, o modo como esta se concretiza e o verdadeiro alcance dos seus resultados são sistematicamente questionados pela maioria dos informadores qualificados. Na verdade, as opiniões sobre ele tecidas indicam uma rede complexa e ambígua de referências, em que ganham especial relevo os aspectos negativos.

a) Críticas no plano conceptual

Entre as críticas que lhe são dirigidas vigoram, em primeiro lugar, aquelas que se posicionam ao nível da concepção do programa.

O facto de o PER preconizar uma intervenção unidimensional, ou seja, da sua acção se desenvolver única e exclusivamente no plano material das necessidades habitacionais, é apresentado como um dos principais condicionalismos ao sucesso do Programa, enquanto instrumento operativo viabilizador da integração das populações que abrange. Curiosamente, no preâmbulo do dispositivo legal que criou o PER pode ler-se “Complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios (...) um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena integração destas populações na comunidade e combatendo os problemas de criminalidade, prostituição e toxicoddependência, entre outros, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixou votadas” (Decreto-Lei 163/93, de 7 de Maio). No entanto, este propósito nunca teve qualquer expressão prática e o programa acabou por desenvolver-se de forma isolada e desarticulada o que, segundo os entrevistados, compromete seriamente o contributo do programa para o processo de integração das pessoas que envolve. De acordo com as suas palavras, é o carácter espartilhado das respostas habitacionais que as torna inconsequentes.

“Assim não é possível! Damos-lhe a casa e acabou? Quer dizer, o Sr. continua a ser alcoólico, a Sr^a continuará doente, a filha vai continuar a ter mais filhos, o rapaz vai continuar toxicodpendente... (...) Acham que a casa é o grande elemento de mudança, de resolução de problemas, mas não é! (...) Imprime-se um valor imenso à mudança que a habitação pode dar mas é óbvio que a habitação por si só não responde a nada. Nós estamos a mudar a família de uma barraca para uma casa, está bem, mas e então? E então? Temos consciência de que apesar de estarmos actualmente a atribuir casas, não estamos a resolver problema nenhum e isso é duro. É muito duro. ”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 14, 28, 86-88)

“Não defendo que se acabem com os bairros de barracas feitos em madeira, folhas de chapa de alumínio e se passe esta gente toda para bairros que serão depois socialmente degradados na mesma, só que são em tijolo e alvenaria.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 4)

Para além de a acção do PER se circunscrever apenas ao domínio da habitação, acresce ainda o facto de, no quadro desse sector, a sua resposta se destinar estritamente aos bairros de barracas, que, como vimos, constitui somente parte das carências habitacionais do município. Mais uma vez, os depoimentos dos entrevistados fazem

subentender que, também a nível nacional, a definição das medidas e o estabelecimento de prioridades de intervenção são fortemente motivadas por razões de natureza política, devendo ser analisados no contexto histórico e político em que tiveram lugar.

“O PER é um programa que todos os municípios consideram que não é um bom programa, até porque dizem que eventualmente estamos a repetir experiências que noutros países se mostraram desastrosas. O PER foi uma resposta dos governos Cavaco Silva às presidências abertas de Mário Soares. O governo sentiu necessidade de dar uma resposta...mas não dá resposta a um conjunto de outros problemas de habitação degradada. Por exemplo, não dá resposta aos anexos que na Amadora existem de uma forma significativa...à volta de 1.500 famílias vivem nessas condições.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 12)

Atendendo a que o espectro das necessidades habitacionais na Amadora é muito alargado e diversificado, o facto de a acção do PER se desenvolver unicamente no universo dos bairros de barracas (e, por enquanto, só em alguns) leva a que comece a tomar forma uma certa consciência de falta de equidade na aplicação dos recursos que, no caso vertente, dado o volume e natureza das carências, são expressa e inequivocamente escassos.

“A Câmara investiu com o dinheiro dos contribuintes, comprou um bairro, dois bairros, três bairros, que custa cada um três, quatro milhões de contos e depois vai dar-lhes casas por cinco contos de renda por mês, quatro assoalhadas? É assim uma política? É assim uma boa política de gestão local? Acho que não... Agora o país vive só para dar? Eu acho que não... O governo também nos tira muitos impostos e está a tirar impostos a uns para dar a outros e esta é a lei da igualdade?”

(E 12 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13-14)

De acordo com os informadores privilegiados, entre os efeitos colaterais decorrentes dessa tomada de consciência assumem papel de especial destaque sentimentos de injustiça social exprimidos de forma progressivamente acintosa por parte da maioria da população. Contudo, mesmo alguns entrevistados, na qualidade de gestores públicos e representantes do Estado, mostram-se bastante desconfortáveis com aquilo que implicitamente consideram ser uma distribuição incorrecta e desigual de recursos, principalmente se tomarmos em linha de conta determinados segmentos da população

com carências habitacionais bem definidas e identificadas, como sejam os idosos e os jovens.

“Criou-se a ideia que de facto eles têm direito a casa porque fazem a sua barraca. Isto é verdade, e isto não pode ser! Os nossos jovens têm dificuldade em arranjar casa, os nossos jovens também não têm ordenado suficiente para poder comprar casa ao preço especulativo em que estão. É desumano quando se exige a esses jovens que se empenhem até à raiz dos cabelos para comprar a sua casinha (...) e depois haja outros que têm a casa de mão beijada. Não é possível! Eu sou contra esse tipo de situação. Que me desculpem... (...) Já chega! Temos pessoas que vieram para aqui e fizeram esta terra, são quase tão estrangeiras como as outras, ou seja, não são imigrantes, são migrantes e aqui refizeram a sua vida. Saíram da miséria para vir para aqui trabalhar, lutar, compraram a sua casita, é o que os outros têm de fazer. Em estatuto de igualdade é assim que deve ser feito. (...) Há uma coisa sobre a qual eu tenho ouvido queixar bastante os cidadãos da minha freguesia e têm toda a razão nesse sentido. Há aqui inúmeros velhotes que vivem em telhados, em quinchosos, numa série de situações, em quartos, com pensões mínimas, mas nunca ninguém se preocupou em dar-lhes uma casa. Eles dizem “Mas porque é que aqueles têm direito a uma casa e eu não tenho? Expliquem-me porquê? Eu também faço essa pergunta. São as queixas dos meus munícipes e têm todo o direito a fazê-las”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 11, 17, 38)

O facto de a população residente na Amadora se inscrever maioritariamente em escalões de baixos recursos, não lhe permitindo aceder, pelo menos sem grandes dificuldades, a determinados bens e serviços de primeira necessidade, pode contribuir para que intervenções que, embora não sejam especificamente direccionadas a imigrantes e minorias étnicas, acabam por envolvê-los circunstancialmente, desencadeiem reacções comunitárias de índole xenófoba ou mesmo racista.

“Outra questão muito importante e que eu acho que é sentida é o problema habitacional das novas gerações nestas zonas de maior atractividade económica onde os terrenos são caros, que são as que estão mais próximas de Lisboa. Os velhotes estão aí todos mas os filhos estão todos mais longe porque não conseguiram comprar casa aqui. As casas no circuito comercial subiram para um valor que não é sustentável pelos filhos da classe que se instalou aqui. Por isso eu digo que o problema da habitação é um problema comum e gera este sentimento: ‘Nós não conseguimos ter casa aqui, mas aquela malta consegue e é à borla!’. Isso é um erro estratégico dos nossos dirigentes políticos nacionais quando criaram o PER.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 14-15)

"[O PER] cria uma grande zona de descontentamento e até de racismo de gente que é portuguesa que acha que as Câmaras estão a dar resposta aos problemas dos pretos mas que não dão resposta aos problemas dos portugueses que vivem em habitações degradadas e que não têm acesso a uma habitação nova."

(E 18 – Político da Oposição, p. 12)

O âmbito exclusivamente concelhio da aplicação do Programa é outro pressuposto ao nível da concepção do PER que suscita enormes críticas por parte dos entrevistados, pelo facto de considerarem que influenciou de forma muito desvantajosa quer na formatação das respostas, quer no ritmo a que estas se processam. Apesar do PER ter sido criado com o intuito de eliminar os bairros de barracas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, a sua concretização não contempla qualquer possibilidade de intervenção concertada a nível regional, nem qualquer colaboração articulada de âmbito intermunicipal. A circunstância das respostas terem obrigatoriamente de produzir-se na área física de cada município, acarreta, no caso particular da Amadora, imensas dificuldades provenientes da escassez de espaço, da elevada densidade populacional e do grande número de pessoas a realojar.

"O que devia ser feito era resolver este problema à escala metropolitana. Isso é que seria correcto. Fazer bairros mais pequenos com uma densidade menor para uma integração mais fácil dos próprios agregados. E isso não se fez porque a Lei não prevê isso (...). Foi-se para uma perspectiva de que cada município tem que resolver os seus problemas."

(E 18 – Político da Oposição, p. 13-14)

"É um concelho pequeno em área e este tipo de problema [habitação] é muito grande, transcende a dimensão do próprio concelho, e não é fácil resolver de um momento para o outro. Nós precisávamos de ter condições para que o PER fosse discutido, fosse aplicado num âmbito regional e não no âmbito local."

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13)

As particularidades da Amadora neste domínio levam a que alguns informadores defendam a alteração do PER por parte do governo central e a adopção, a título excepcional, de um conjunto de medidas que permitam adaptar a intervenção do programa às características peculiares do concelho.

"O governo anterior e este governo também, devia alterar o PER. O programa foi lançado há imenso tempo, devia ser alterado, porque a exigência de que o realojamento seja

operado no próprio município dificulta sobremaneira o realojamento, nomeadamente, na Amadora. (...) Sempre defendi que a Amadora devia ser considerada num regime de excepção (...). Devia haver aquilo a que em termos constitucionais se chama uma discriminação positiva, isso significa que num território com esta dimensão, com esta população e com estes problemas, devia funcionar aqui com um regime de excepção”

(E 35 – Político do Executivo, p. 6)

O efeito mais imediato dessa contingência reflecte-se na dimensão e localização dos bairros de realojamento, que necessariamente são sobredimensionados e construídos nos escassos terrenos disponíveis no perímetro urbano, localizados nas zonas mais marginalizadas e afastadas do centro da cidade. Por norma, à concentração populacional existente nestes bairros corresponde uma acentuada concentração de problemas sociais que naturalmente não se erradicam com a transferência espacial dos respectivos habitantes.

“Bairros com 700 e 800 fogos? Corremos o risco de estarmos a guetizar novamente. Podemos não estar a resolver o problema, podemos estar a mascará-lo um pouco (...). Nós temos já no concelho o Zambujal e iremos ter outros Zambujais de certeza absoluta porque não temos outra hipótese dada a dimensão do concelho.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13)

“Não há nenhum bairro degradado que seja tão grande como os bairros de realojamento que nós estamos a fazer...nem de perto nem de longe! Os problemas são muito maiores, estão muito mais próximos, as toxicodependências, as marginalidades e por aí fora. Ficam à porta de casa, muito mais do que nos bairros antigos porque normalmente são compridos...o bairro novo é concentrado.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 27;88)

A realização de realojamentos massivos de populações socialmente desfavorecidas para locais afastados da zona central do concelho, nos quais a interacção com outros estratos sociais se afigura bastante mais dificultada, leva a que se perpetuem ou mesmo reforcem situações de guetização e bipolaridade social, aprofundando o fenómeno de exclusão social já tão expressivo no concelho da Amadora.

“Acho que a pior coisa que pode existir é tentar resolver o problema criando guetos na cidade, ou seja, 700 ali. Penso que eles devem ser diluídos o máximo possível dentro da cidade (...) porque senão é realmente transferi-los para uma habitação condigna, mas

criar-lhe mais um estigma. Mais uma vez estão todos juntinhos, então é melhor pôr o arame farpado... [riso irónico].

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 6)

“Quem é que consegue ter casa na Amadora? Quem tem dinheiro e consegue comprar as casas que estão no mercado, e que, normalmente, só tem interesse em estar aqui porque tem boas colocações em Lisboa, ou mesmo aqui, nos novos empregos que surgiram e que exigem mão-de-obra qualificada, ou então quem ficou num bairro de realojamento...”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 15)

A grande dimensão dos bairros de realojamento ocasiona a junção de um conjunto de populações de origens geográficas e pertenças culturais muito diversificadas num espaço físico contíguo, ocasionando a sua deslocação para o novo espaço habitacional uma ruptura e desestruturação das redes sociais de vizinhança, firmadas ao longo de muitos anos de convivência nos bairros degradados. Consequentemente, ficam também abaladas as práticas de inter-ajuda frequentemente existentes nesses bairros, bem como os sentimentos de segurança que se foram criando e consolidando nesse período de aproximado convívio. A par dos aspectos positivos decorrentes da melhoria material das condições de vida advindas do realojamento, alguns entrevistados valorizam de modo muito negativo o impacto dos seus efeitos a nível comunitário.

“Há um conjunto de indicadores relativos à qualidade dos materiais, saneamentos e tal que deixam claramente a vivência no bairro degradado muito atrás destes e isso tem que pesar necessariamente, mas há outros em que podemos ver que as pessoas perdem qualidade de vida. É evidente que uma pessoa que tem uma horta no quintal e vai para um sítio onde não tem quintal, perdeu. Uma pessoa que vive num bairro mal visto por toda a gente mas onde se sente segura e deixa as crianças na rua ou os velhos à porta e vai para um sítio onde não pode fazer isso...Tudo isto faz com que as pessoas possam ter algum sentimento de perda”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 24)

“É verdade que nestes bairros, apesar das dificuldades, as pessoas têm imensas vantagens. Imensas, imensas! Quer dizer, no sentido de boa experiência de vizinhança, eu acho que é única! Isso não há dúvida nenhuma...Estou a lembrar-me de duas situações, com verdadeiras saudades de boa vizinhança e da convivência do bairro. Essas pessoas choram sempre que falam no assunto...têm umas saudades enormes do tempo que viveram aqui.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 12)

“As relações de vizinhança alteram-se substancialmente, deixam de existir porque já não convivem com os vizinhos da maneira que conviviam, não é possível, não têm espaços comuns, nem a rua é habitada da mesma forma e a rua faz-lhes imensa falta.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 88)

Os valores afectivo e identitário atribuídos ao bairro pelos seus habitantes, de forma consciente ou não, parecem desempenhar um papel determinante na emergência de sentimentos ambíguos relativamente à nova habitação, havendo registos mesmo de alguma resistência à mudança.

“Eles, por um lado juntaram-se para se apoiarem, para se sentirem mais seguros e depois também reagem muito à separação. Sempre que falo com uma pessoa disso nota-se. Têm muito apego à casa que fizeram, ao bairro que fizeram. Querem ter uma casa mas também têm ali coisas que lhes dão uma certa segurança. É um desejo um pouco ambivalente.”

(E7 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 9)

“Devo dizer que houve famílias que saíram daqui que a vontade deles não era sair porque sentiam-se melhor a viver aqui do que para onde foram viver. Mas, claro que tiveram de ir.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 5)

No entanto, nem todos os informadores atribuem valor negativo às rupturas sociais susceptíveis de ocorrer na sequência dos processos de realojamento, reconhecendo-lhes ao invés, um significativo potencial de mudança no qual antevêem novas e promissoras oportunidades.

“A grande necessidade e a grande motivação para a mudança vem da habitação. (...) É uma condição de base para a mobilidade social e para a integração social, mas também é uma condição que deve ser aproveitada dada a postura de mudança e a preparação que as pessoas levam para a mudança. Nessa altura há uma ruptura com uma vida passada e há a vontade de fazer algumas coisas, e é curioso as atitudes e os caminhos que as pessoas escolhem, que, em muitas situações nem sequer são de manter ou de transportar consigo aquilo que eram as relações do bairro”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 18)

O PER caracteriza-se de igual modo por uma tipologia rígida de respostas de aplicação uniforme e linear, não tendo sido tomadas em linha de conta na sua concepção as

especificidades do espaço em que seriam implementadas, assim como as características das populações a que se destinavam.

“Estas comunidades têm uma exigência vivencial que é diferente...têm uma relação com a rua, têm uma relação com eles próprios, o seu modo de viver...mas as circunstâncias em que somos obrigados a fazer os edifícios para onde vão, acho que não correspondem a esse tipo de vivência.”

(E 31 – Político do Executivo, p. 16)

“Cozinham nos próprios becos, fazem a feijoada, a cachupa, nós passamos e eles estão a cozinhar e estão a confraternizar e assam o peixe e vendem o peixe no beco e agora?”

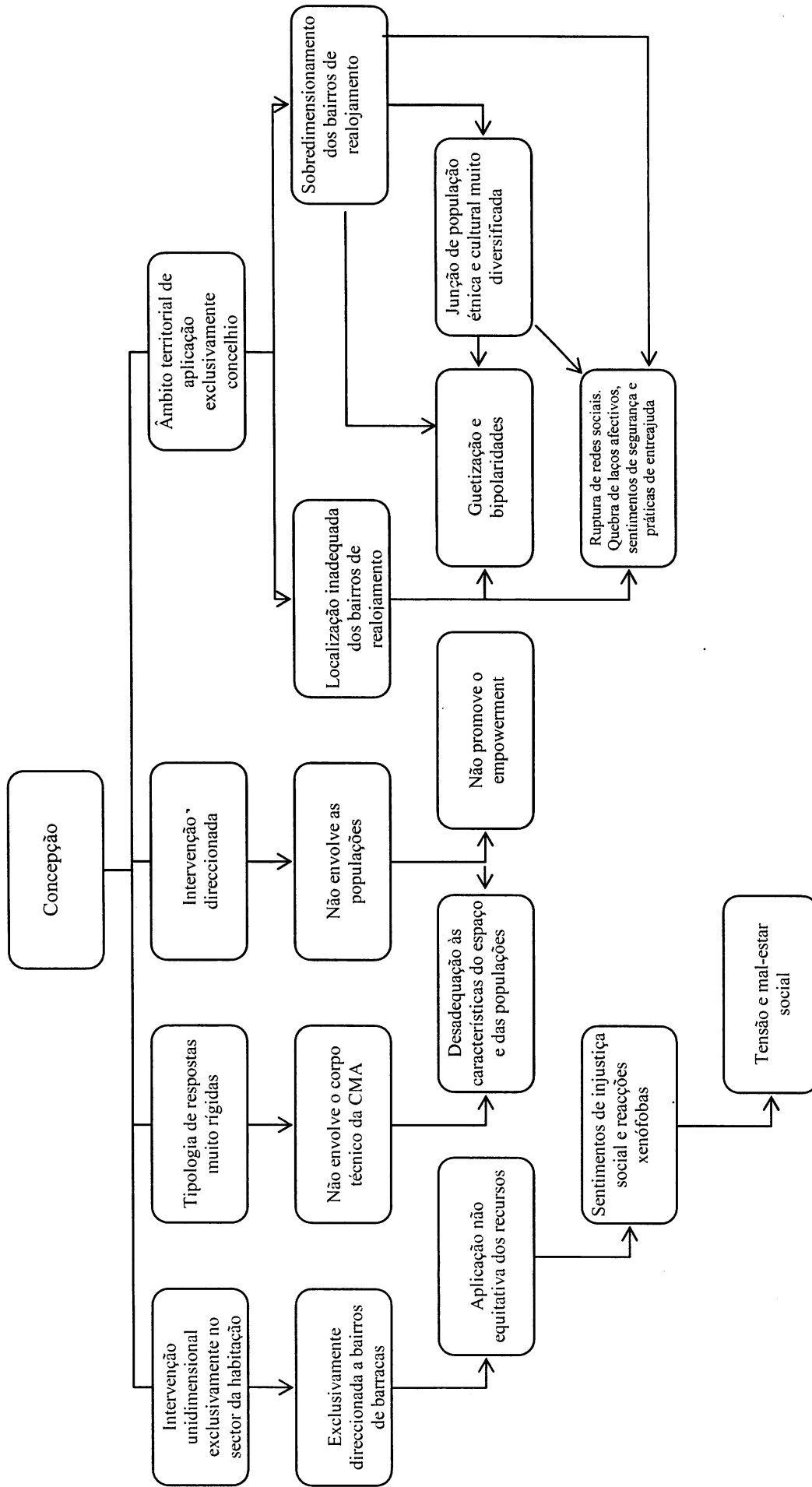
(E 10 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 8)

Um outro aspecto apontado como negativo na concepção do PER e que, de acordo com a opinião dos entrevistados, compromete seriamente o alcance dos objectivos pretendidos, é o carácter absolutamente direccionado e fechado da intervenção que o programa desenvolve, não contemplando metodologias de trabalho que envolvam os públicos-alvo dessa intervenção e que promovam o seu *empowerment*.

“Estamos atrasados e não aprendemos com os erros dos outros (...) se pegarmos nas pessoas e as mudarmos da horizontal para a vertical sem as preparar, sem criar condições para que assumam o papel de actor não passivo mas activo no processo...os bairros de realojamento acabam por ter mais problemas do que aqueles que existiam nos bairros degradados. Há que ouvir as pessoas.”

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 6)

Figura 7 – PER – Aspectos negativos ao nível conceptual

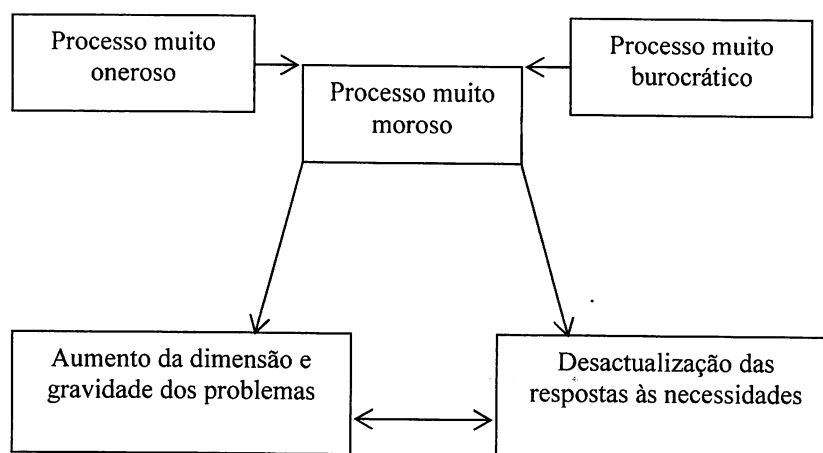


Fonte: Entrevistas dos Informadores Qualificados

b) Críticas no plano operacional

Os comentários analíticos realizados pelos informadores qualificados relativamente ao PER não se restringem ao plano da concepção do programa, estendendo-se também ao plano operacional, no qual identificam uma teia imbricada de factores que estabelecem entre si fortes relações de dependência e que se apresentam de modo sequencial.

Figura nº 8 – PER – Aspectos negativos ao nível operativo



Fonte: Entrevistas dos Informadores Qualificados

Entre os aspectos que mais dificultam a operacionalidade do programa, os entrevistados aludiram com particular relevo aos elevados custos que a materialização dos realojamentos envolve, bem como o carácter marcadamente burocrático de todo o processo, justificando dessa forma o ritmo lento a que se desenrola a sua efectivação. Como consequência directa da morosidade com que são desenvolvidos os processos de realojamento, referem o aumento do número e da gravidade dos problemas associados aos bairros degradados. Dada a cadência acelerada das mudanças que ocorrem no meio social do concelho, a lentidão com que se realizam os realojamentos reflecte a incapacidade de resposta do Programa em tempo oportuno, o que determinará a desactualização das respostas face às necessidades identificadas na fase de diagnóstico.

c) A gestão local do Programa

Muito embora os comentários dos entrevistados façam referência sobretudo àquilo que consideram ser erros de ordem conceptual e operacional do Programa cometidos pelo poder central aquando da sua criação, são igualmente mencionados alguns que se colocam ao nível da sua gestão local e que traduzem uma avaliação do desempenho da autarquia relativamente ao PER.

O primeiro reparo relaciona-se com o facto de a definição dos critérios de intervenção a nível local não ter resultado de uma avaliação das características e condições de habitabilidade dos diversos bairros degradados. Este facto redundou no estabelecimento de uma escala de prioridades de intervenção desfasada do grau de necessidade e urgência das respostas a prestar.

“[A CRIL] Foi a única coisa, até hoje, que obrigou a construir aqui. Portanto, a prioridade é a CRIL, e como a CRIL na Amadora passa em muitos sítios, temos vários bairros atravessados pela CRIL. Só que é assim, a intervenção realmente é feita tão por outras coisas que não propriamente o real que temos, à nossa frente, que é absolutamente extraordinário... Sabe que há bairros em que deixamos bocadinhos porque a CRIL não passa lá? É o mesmo bairro! (...) E quando a CRIL for construída vai ser horrível para as famílias que lá ficaram (...) mas ficam porque as casas não estão onde passa a CRIL. Tiveram o azar de construir um bocadinho ao lado da CRIL e a CRIL não esticou. [...] A segunda prioridade que veio depois a ser identificada foi precisamente o Parque Urbano da Falagueira.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 14-15)

Contudo, as críticas à actuação da CMA no processo de aplicação do PER conhecem especial desenvoltura nos aspectos operacionais propriamente ditos e situam-se mais no quadro das omissões do que no das intervenções. A incapacidade da autarquia para analisar e avaliar as situações de modo a poder rentabilizar recursos e adequar as respostas às necessidades é um dos principais registos relacionados com a execução local do programa.

“Não sei porque é que eles fazem isso, mas eles nem querem saber, às vezes há pessoas que saem de uma casa que tem boas condições (...) e a Câmara deita aquilo abaixo (...) e há pessoas aqui no bairro que moram em casas más, incríveis, que nós nem sonhamos... não têm casa de banho, não têm água, não têm luz, pais com mais de 5

crianças que vivem numa casa que não tem 10 metros quadrados. A Câmara não teve ninguém que fiscalizasse essas condições e ao mesmo tempo o dinheiro foi assim..."

(E 40 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 6-7)

Segundo os entrevistados, essa incapacidade institucional de avaliar correctamente as diferentes situações estende-se à fase de preparação do realojamento e diz respeito à estimativa pouco rigorosa dos encargos futuros dos agregados familiares na nova casa, a qual tem graves repercussões de ordem económica para muitas famílias na fase posterior ao realojamento, dando lugar a situações de grande instabilidade.

"Há pessoas que não estavam habituadas a pagar condomínio, renda, água, luz... eles nem ganham esse valor. Essas pessoas dizem "Tenho uma renda que não fica dinheiro para pagar mais nada...prefiro ficar nas barracas".

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 6-7)

Todavia, as percepções dos informadores são também dissidentes relativamente a este aspecto, havendo depoimentos que afirmam que o desconforto sentido nessa fase inicial decorre naturalmente de um processo conturbado de transição de um modo e estilo de vida, que pode inclusive passar pela criação de um novo projecto de vida, no qual terá necessariamente que ter lugar uma maior responsabilidade pela gestão do quotidiano.

"É um problema de responsabilização pelas coisas. As coisas que até agora não se pagavam, não constituíam despesa. Eram bens que apareciam gratuitamente. (...) Agora há um conjunto de despesas no orçamento familiar que passam a existir e há a necessidade de as pessoas programarem as suas despesas em função dos seus rendimentos. Essa prática não é uma prática que venha do berço. Há até uma cultura de não o fazer, que tem a ver com o tipo de vida que as pessoas levam nos bairros (...) há uma vivência do dia-a-dia, do imediato, que se propaga em relação a todas as questões da vida quotidiana."

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 20)

A incapacidade da autarquia para proceder a uma rigorosa avaliação e fiscalização das situações relativas aos indivíduos e famílias a realojar leva igualmente, na opinião de alguns informadores, à ocorrência de actos ilícitos de cariz oportunista.

"Há pessoas que vivem em bairros degradados que podem pagar mesmo as suas casas. É um contra senso não é?"

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 6-7)

“Muita gente tem alternativa de habitação, tem casas próprias, outros transaccionaram as chaves das barracas com outros”

(E 34 – Político do Executivo, p. 12)

O aspecto negativo apontado com maior frequência à actuação da autarquia no âmbito da aplicação do PER prende-se, segundo os entrevistados, com omissões graves na preparação, no envolvimento e acompanhamento das populações que foram realojadas.

“Os realojamentos devem preparar-se com bastante tempo de antecedência porque nós temos famílias que estão habituadas a viver em casas térreas e que são encaixadas num andar e penso que deveriam ser orientadas, acompanhadas, devia ser feito um trabalho de fundo com elas até mesmo para as sensibilizar para a nova habitação, para adquirirem gosto pela casa e não virem aqui dizer que estavam melhor na barraca porque não pagavam água, luz, gás, porque não tinham que ter isto, não tinham que ter aquilo.”

(E 3 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 14)

Estas declarações são refutadas por outras, que testemunham a realização de um trabalho encetado pelos técnicos da autarquia com as populações a realojar no sentido de as preparar para a nova experiência habitacional, bem como de um trabalho posterior de acompanhamento. Na opinião dos informadores que as proferem, o desconhecimento existente sobre ele resulta da invisibilidade que, por natureza, lhe é inerente.

“Por exemplo, no caso da Ribeira da Falagueira tem havido uma certa preocupação por parte da Câmara em preparar este realojamento que não está a ser feito: ‘Agora mudas daqui para ali e acabou’. Houve uma preparação das pessoas, houve um contacto com a casa nova, houve uma sensibilização de como a utilizar. Há uma formação a nível da cidadania, dos direitos e dos deveres que as pessoas têm, e, portanto, eu penso que nesse aspecto tem havido alguma intervenção.”

(E5 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 9)

“O trabalho social é um trabalho que não se vê, não temos que andar a explicar isso o tempo todo.”

(E 33 – Político do Executivo, p. 13-14)

Como podemos constatar, as percepções dos diferentes actores sobre o PER são múltiplas e algumas delas estão longe de ser consensuais, mesmo sobre aspectos tão cruciais como seja o modelo da sua implementação. Estabelecendo uma relação explícita entre o modelo de realojamento e o processo de integração das populações realojadas, as opiniões dos entrevistados polarizam-se entre a dispersão e a concentração dos habitantes dos bairros degradados e igualmente entre a deslocação dessas populações para outro espaço geográfico ou a sua permanência na área onde se encontravam radicados.

“ (...) Nestas coisas nós temos de ter uma enorme sensibilidade, devemos ter uma política de realojamento no sentido de fazer o mínimo de deslocações populacionais possíveis... digerindo aquilo que já existe e fazendo o realojamento por quadrículas que é criar pequenos campos de espaço para onde se deslocalizam pessoas libertando outros espaços e assim sucessivamente, permitindo que as pessoas vivam no seu próprio bairro mantendo as relações de vizinhança.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 19)

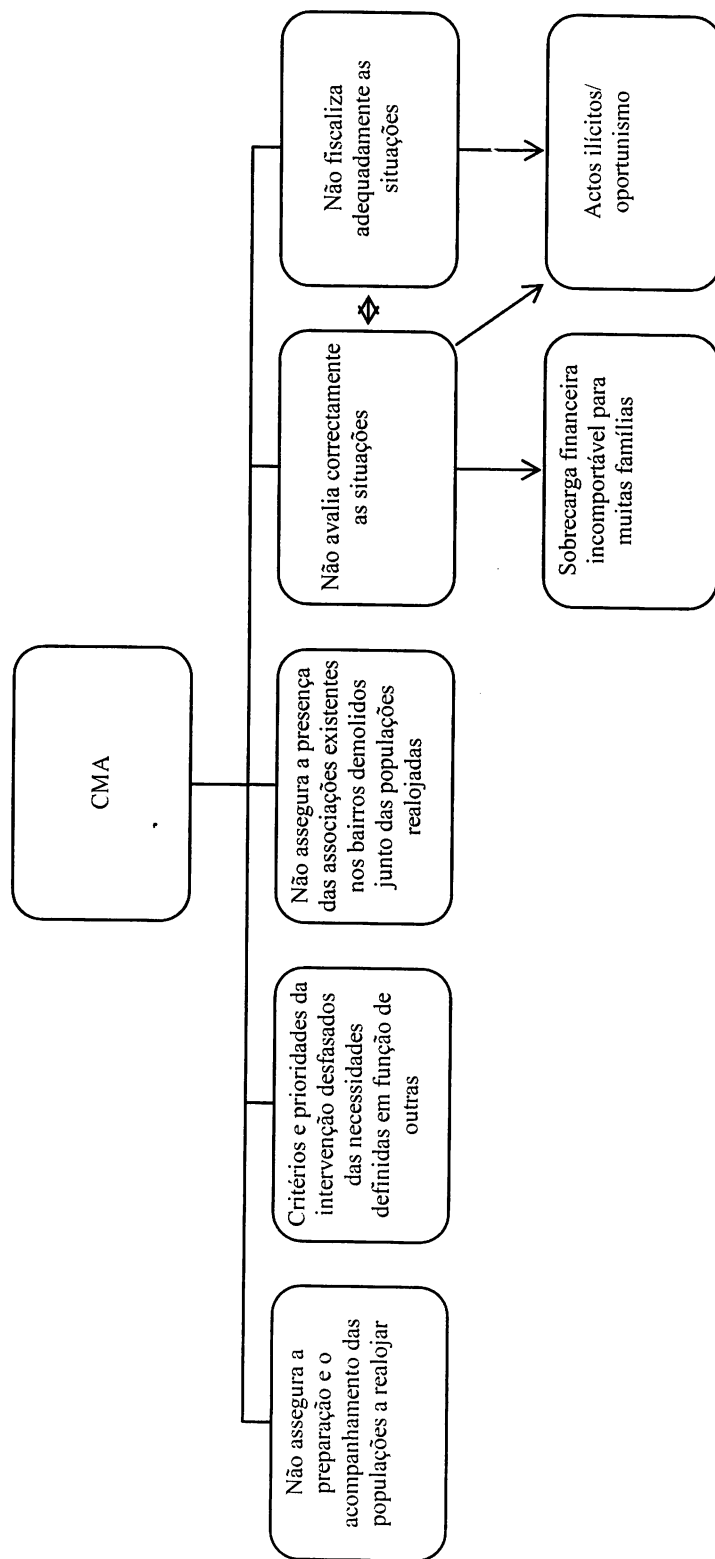
“[O realojamento] deve ser feito ali porque senão vai haver problemas muito graves de acolhimento. Apesar de tudo aquele meio urbano já está familiarizado com a presença destas populações e deve evitar-se rejeições porque isso é mais um problema que vai repousar nas costas daquelas pessoas que provavelmente já não têm capacidade de suportar mais nada, não é? Portanto, aquelas pessoas não precisam de se sentir mais excluídas e ao haver reacções de repúdio relativamente a uma operação de realojamento esse é mais um factor com repercussões eventualmente graves...na capacidade ou na vida daquelas pessoas.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 14)

“Se não houver uma desagregação destes guetos mais difícil se torna integrá-los na nossa em sociedade”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3-4)

Figura nº 9 – Avaliação do desempenho da CMA na aplicação do PER



Fonte: Entrevistas dos informadores qualificados

1.2.2. PER-FAMÍLIAS

O PER Famílias inscreve-se no âmbito do PER e foi criado em 1996 (Decreto-Lei 79/96 de 20 de Junho) com o objectivo de proporcionar às famílias inscritos no seu recenseamento nele recenseadas condições para poderem, com os seus próprios meios, encontrar resposta para as suas necessidades habitacionais. Ele destina-se às pessoas que pretendam comprar casa em qualquer parte do País, ou realizar obras de reabilitação em habitação própria, onde queiram vir a fixar residência permanente com o seu agregado familiar.

No caso da aquisição de habitação, o INH disponibiliza 40% e a CMA 20% do valor do fogo estipulado pela Secretaria de Estado da Habitação anualmente em Portaria de acordo com a respectiva tipologia. O restante custo do alojamento tem de ser suportado pelo próprio, directamente ou através de empréstimo bancário. Por esse motivo os potenciais beneficiários deste programa, para além de recenseados no PER, têm de provar auferir rendimento anual que lhes permita suportar os encargos decorrentes de empréstimo bancário.

No que diz respeito à reabilitação das habitações, o valor da comparticipação não pode ser superior a 50% do valor do fogo estipulado também em Portaria pela Secretaria de Estado da Habitação. O orçamento das obras a realizar terá de ser apresentado por uma empresa de construção civil e visado pela autarquia a que está afecto o território onde se encontra localizada a habitação a reabilitar, para depois ser aprovado pelo INH. O custo das obras de reabilitação será comparticipado em 20% a fundo perdido por este organismo, tendo o beneficiário de custear 10% com fundos próprios e recorrer a empréstimo bancário com juro bonificado para obter os restantes 20%.³⁰

Na Amadora, até este momento, 343 agregados familiares resolveram as suas carências habitacionais com o apoio do PER-Famílias. A reduzida disponibilidade financeira da autarquia tem determinado alguma cautela na sua divulgação, o que certamente se repercute nos resultados da sua aplicação.

Alguns entrevistados afirmam que, embora este Programa constitua uma boa alternativa ao PER, uma vez que liberta a edilidade da relação senhorio/inquilino e proporciona a

³⁰ As habitações compradas ou reabilitadas ao abrigo do PER-Famílias têm de estar devidamente legalizadas e só podem ser vendidas após 25 anos. Caso o beneficiário o pretenda fazer antes é obrigado a reembolsar a CMA e o INH das comparticipações, acrescidas de 10%. (CMA/DHR, 2001:23).

compra de casa própria a pessoas que dela necessitam, a autarquia, por manifesta incapacidade financeira, não o tem promovido significativamente.

“Não tem sido muito aplicado, eu acho que de alguma forma até se tem tentado com que o PER-Famílias não seja muito divulgado.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 4)

1.2.3. HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS

Com a finalidade de promover realojamentos mistos, e simultaneamente incentivar a fixação de jovens e funcionários autárquicos no concelho, a CMA decidiu fomentar a venda de fogos a preços acessíveis, uma vez que os valores praticados no mercado imobiliário no município são muito elevados. Os potenciais candidatos terão de ter idade igual ou inferior a 30 anos ou, no caso de se tratar de um casal, a média de idade dos cônjuges também não pode ultrapassar os 30 anos. Entre os requisitos exigidos para aceder ao concurso constam a obrigatoriedade de trabalharem ou residirem no município há pelo menos 2 anos e a interdição de possuírem habitação ou terreno urbanizado em território concelhio. Relativamente aos funcionários da administração local, é necessário que exerçam a sua actividade profissional à data do concurso. Esta modalidade de venda de habitação foi promovida pela CMA no bairro de realojamento da Boba e resulta da apologia de um modelo misto de realojamento, que contempla a fixação de pessoas de várias origens sociais e culturais. A maioria dos entrevistados apoia a iniciativa.

“Funciona muito melhor...naquele bairro colocaram-se lá funcionários das autarquias, jovens carenciados, quem quis comprar através de sorteio, conseguiu-se encaixar naquele bairro desde o preto, ao jovem, à pessoa que menos ganha. Nós temos uma funcionária no ATL que conseguiu uma casa lá com 5 assoalhadas pelo preço que ela pode, um preço muito razoável. Portanto, ela aí já não se importou de ir para ao pé dos pretos, lá para o meio...”

(E 24 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 15-16)

“[A CMA] está a tentar não fazer o realojamento em massa, está a tentar diversificar fazendo alguma oferta desses fogos para jovens, para outros segmentos de população, para os tentar disseminar pela cidade para não criar guetos.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4)

Este modelo integrou também a criação de equipamentos e serviços públicos e privados inexistentes na freguesia, no intuito de que fossem frequentados por toda a população residente. A instalação destes equipamentos foi realizada na tentativa de criar condições que proporcionem a interacção social entre toda a população residente de modo a combater a segregação espacial e a exclusão social.

"A Câmara realoja e constrói os equipamentos de suporte, ao funcionamento daquelas unidades urbanas, a nível das escolas básicas, das creches, jardins-de-infância, da ocupação de tempos livres. (...) A Câmara tomou também uma decisão que é muito importante e que consiste em disponibilizar uma série de instalações para uma série de associações o que para além de desenvolver um trabalho com aquela comunidade, permite e facilita uma interacção entre as diversas unidades urbanas daquela zona e combate um gueto que do ponto de vista sócio-urbanístico nós temos que admitir que pode acontecer, mesmo naquelas circunstâncias urbanas. (...) Vai onerar o orçamento municipal deste ano, mas eu penso que é uma boa opção do ponto de vista social. Esse é um contributo fundamental que nós damos para os projectos de inclusão social daquela população.

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 19, 20)

1.2.4. PROGRAMA DE APOIO AO AUTO-REALOJAMENTO

O PAAR foi criado pela CMA no âmbito da disposição legal que estendeu o quadro de intervenção dos municípios ao apoio a estratos sociais desfavorecidos (Lei 169/99, artº64, nº4, alínea c). Trata-se de um programa destinado a indivíduos ou famílias nacionais, socialmente desfavorecidas, residentes em áreas sujeitas a intervenção decorrente da execução do Plano Rodoviário Municipal, que pretendam fixar-se definitivamente fora do município e que, por razões de vária natureza, designadamente financeira, não o consigam fazer sem a ajuda de terceiros. A aplicação do PAAR conta exclusivamente com o apoio da CMA, traduzido na concessão de uma verba equivalente a 20% do valor dos fogos vendidos a custos controlados, estipulado também em Portaria governamental. Este programa foi aprovado, a 14 de Março de 2001, em reunião de Câmara extraordinária, pela maioria do executivo e com dois votos contra dos vereadores da CDU. Desde essa altura até ao presente momento obtiveram apoio através deste programa 196 situações.

O PAAR tem então como objectivo ajudar a viabilizar o regresso de migrantes internos às terras de origem, tendo como contrapartida a desocupação do espaço físico necessário à execução do programa de acessibilidades que constitui uma das prioridades actuais do executivo.

"O PAAR não é de facto vocacionado para minorias étnicas, mas sim para populações migrantes portuguesas, de raça branca essencialmente. São pessoas que estão a viver também em degradados mas que têm uma casinha na terra que não está em condições de

habitabilidade. As pessoas recebem o valor a que teriam direito no realojamento e ficam excluídos do PER."

(E 33 – Político do Executivo, p. 14)

Embora este entrevistado (consciente ou inconscientemente) vincule de forma directa a nacionalidade à cor da pele e, simultaneamente, dissocie a categoria minorias étnicas da nacionalidade portuguesa, os indivíduos ou famílias portuguesas de origem imigrante (negros ou não) reúnem os requisitos de elegibilidade do programa. Para além de serem nacionais só necessitam de diligenciar no sentido de encontrar uma alternativa habitacional fora do concelho, onde não poderão voltar a fixar residência. Segundo alguns informadores várias famílias de origem imigrante beneficiaram do apoio deste programa tendo-se radicado na margem Sul de Lisboa, junto de familiares e amigos. Alguns entrevistados reconhecem significativo interesse à criação deste programa sobretudo por ele constituir uma alternativa ao PER e, assim, contribuir para uma maior diversificação das respostas da autarquia aos problemas habitacionais dos seus munícipes carenciados, possibilitando uma maior adequação das respostas às características, expectativas e desejos dos diferentes segmentos populacionais que vivem em situação de desfavorecimento social no concelho.

"Temos muitas famílias a aderir. Famílias diversificadas. E é isso que muitas vezes eu acho que deveríamos ter em atenção, ou seja, devíamos ter em atenção a família que temos à nossa frente e não o todo. O PAAR está a responder a uma série de situações. Por exemplo, os casos mais significativos: famílias em que há reformados de origem rural e que querem regressar à terra, os filhos já saíram de casa ou ainda há um filho ou outro que regressa também (...); Imensas famílias de meia-idade, que ainda têm filhos a estudar, têm empregos estáveis. Compram o que querem, onde querem ou o que podem."

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 12;38)

Atendendo à inflexibilidade dos critérios do PER, a CMA viu-se impelida a promover este programa complementar, muito embora tal contribua para que a sua capacidade quantitativa e qualitativa a nível das respostas habitacionais fique mais condicionada, visto que o seu financiamento é exclusivamente por ela suportado.

Um maior apoio do poder central a medidas mais diversificadas permitiria alargar o universo de respostas e adequá-las melhor às diferentes faixas populacionais, rentabilizando simultaneamente os recursos, uma vez que a autarquia não teria a seu cargo a manutenção dos equipamentos. Como afere o depoimento abaixo transcrito,

apesar das potencialidades do programa ao nível da resolução de muitos casos de precariedade habitacional, a debilidade financeira da Câmara leva a que esta não invista muito na sua promoção, receando os eventuais efeitos de sobrecarga de pedidos. As limitações ao endividamento das autarquias colocadas actualmente pelo poder central fragilizam ainda mais a capacidade de resposta da edilidade.

“Tem-nos resolvido imensas situações (...) O PAAR está a ter muita expressividade, e se nós o divulgássemos muito teria ainda mais, mas isso implicaria recursos intensíssimos da Câmara que ela não tem, e nesta altura de crise ainda mais. É um programa que divulgado seriamente iria fazer com que houvesse imensas famílias a sair dos bairros.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.12; 38)

No caso das pessoas que não regressam à sua localidade de origem e optam por adquirir habitação em outro concelho, o maior condicionalismo ao sucesso do PAAR parece ser o baixo valor atribuído, por portaria, ao fogo e sobre o qual se calcula a comparticipação da autarquia, visto que entre esse valor e os preços praticados no mercado habitacional tradicional existe uma enorme discrepância. Esta circunstância pode eventualmente relegar mais uma vez estas populações para habitações de baixa qualidade localizadas em zonas socialmente desvalorizadas.

1.2.5. PROGRAMA RETORNO

“ Eles não querem sair daqui...”³¹

Este programa é também da exclusiva autoria e responsabilidade da CMA, lendo-se na Nota Justificativa do seu Regulamento que se trata de uma medida criada na sequência do alargamento do Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias (Lei 169/99 de 18 de Setembro), que prevê, na alínea c) do nº4 do respectivo artº64, o apoio a estratos sociais desfavorecidos.

A criação do Programa Retorno define, então, o apoio a prestar pela CMA a indivíduos ou famílias que sejam cidadãos oriundos de países estrangeiros; vivam em situação de expressa precariedade social e financeira; estejam inscritos em programas ou projectos em que a edilidade esteja envolvida (nomeadamente no PER ou no PER-Famílias);

³¹ E24 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7

apesar das potencialidades do programa ao nível da resolução de muitos casos de precariedade habitacional, a debilidade financeira da Câmara leva a que esta não invista muito na sua promoção, receando os eventuais efeitos de sobrecarga de pedidos. As limitações ao endividamento das autarquias colocadas actualmente pelo poder central fragilizam ainda mais a capacidade de resposta da edilidade.

“Tem-nos resolvido imensas situações (...) O PAAR está a ter muita expressividade, e se nós o divulgássemos muito teria ainda mais, mas isso implicaria recursos intensíssimos da Câmara que ela não tem, e nesta altura de crise ainda mais. É um programa que divulgado seriamente iria fazer com que houvesse imensas famílias a sair dos bairros.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p.12; 38)

No caso das pessoas que não regressam à sua localidade de origem e optam por adquirir habitação em outro concelho, o maior condicionalismo ao sucesso do PAAR parece ser o baixo valor atribuído, por portaria, ao fogo e sobre o qual se calcula a comparticipação da autarquia, visto que entre esse valor e os preços praticados no mercado habitacional tradicional existe uma enorme discrepância. Esta circunstância pode eventualmente relegar mais uma vez estas populações para habitações de baixa qualidade localizadas em zonas socialmente desvalorizadas.

1.2.5. PROGRAMA RETORNO

“ Eles não querem sair daqui...”³¹

Este programa é também da exclusiva autoria e responsabilidade da CMA, lendo-se na Nota Justificativa do seu Regulamento que se trata de uma medida criada na sequência do alargamento do Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias (Lei 169/99 de 18 de Setembro), que prevê, na alínea c) do nº4 do respectivo artº64, o apoio a estratos sociais desfavorecidos.

A criação do Programa Retorno define, então, o apoio a prestar pela CMA a indivíduos ou famílias que sejam cidadãos oriundos de países estrangeiros; vivam em situação de expressa precariedade social e financeira; estejam inscritos em programas ou projectos em que a edilidade esteja envolvida (nomeadamente no PER ou no PER-Famílias);

³¹ E24 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7

desejem regressar definitivamente aos seus países de origem ou a outro com o qual tenham provas manter laços fortes de relacionamento.

Para o desenvolvimento deste programa, a autarquia estabeleceu em Maio de 2000 um protocolo de cooperação com a OIM – Organização Internacional das Migrações, tendo por finalidade “*criar as condições técnicas, operacionais e financeiras que permitam a execução de um Programa de Retorno Voluntário*” (OIM, 2001:32). Reunidos todos os requisitos legalmente exigidos e apresentados os respectivos comprovativos, a CMA concede aos beneficiários do Programa um montante equivalente a 20% do valor dos fogos vendidos a custos controlados, ou seja, a verba correspondente à que disponibilizaria no quadro do PER-Famílias. A obtenção desta comparticipação obriga à fixação de todo o agregado familiar no respectivo país de origem ou de destino eleito e constitui impeditivo automático para a obtenção de qualquer outro tipo de apoio por parte da CMA.³²

À OIM cabe, por seu turno, promover o regresso dos candidatos aceites e assegurar a sua preparação para o retorno aos respectivos países de origem.

Na verdade e não obstante o facto de vários documentos municipais referirem, e alguns entrevistados afirmarem, que a criação deste programa foi inspirada na vontade manifestada por residentes dos bairros degradados em regressarem ao seu país de origem, a adesão a este Programa contempla apenas 26 casos. A fragilidade económica da autarquia surge novamente como limitação a uma maior divulgação e promoção do Programa.

“O Programa Retorno está essencialmente vocacionado para as minorias dos PALOP, para pessoas destas populações que já cá estão há mais tempo, ou são mais idosas, que têm casas nos seus países de origem mas precisam de fazer obras e por si só não conseguem regressar, mas que entre serem realojadas ou regressarem ao seu país de origem preferem regressar ao país de origem. A Câmara atribui-lhes a verba a que teriam direito se fossem realojadas, marca-lhes a passagem de avião, os senhores assinam um documento em como ficam excluídos do PER, por isso a Câmara cessa aí os seus compromissos com o realojamento dessas famílias. No início as pessoas olhavam para este programa com muita resistência (...). A partir do momento em que foram as duas primeiras famílias a mensagem vai passando, as pessoas ganharam confiança e, de facto, este ano, não tivemos nenhum pedido por aí além, mas tivemos cerca de 18 pedidos o que não deixa

³² A obtenção de apoios no âmbito dos programas, planos e projectos criados pela CMA na área da habitação implicam a demolição do edificado onde os seus beneficiários residiam, ou caso isso não seja possível, a sua selagem definitiva.

de ser fantástico, comparativamente ao ano anterior em que tínhamos dois ou três, salvo erro.”

(E 33 – Político do Executivo, p. 13-14)

Embora o seu quadro regulador seja mais alargado, está subjacente ao discurso dos entrevistados que este programa foi criado essencialmente para possibilitar o regresso ao local de origem das populações oriundas dos PALOP, que, como vimos, detêm uma posição inequivocamente maioritária no conjunto dos imigrantes do concelho.

“O Programa Retorno está a ter muito pouca expressividade porque o programa foi feito para quem quer retornar para o exterior (...) e porque nós também não o temos, até à data, implementado muito. Vai tendo, mas são nitidamente os nossos reformados cabo-verdianos que têm regressado, não famílias em idade activa, reformados e pessoas isoladas que, entretanto, perderam os companheiros.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 38)

Este programa foi objecto de grande controvérsia política, relacionada com uma forte contestação por parte de alguma oposição que considera que, para além desta medida carecer de suporte legal, a sua aplicação também não dispõe de mecanismos de acompanhamento e fiscalização que assegurem a sua correcta aplicação. Este programa constitui, para eles, acima de qualquer outra coisa, um mecanismo operativo de eliminar famílias recenseadas no PER.

“O Programa Retorno para já não tem nenhuma cobertura legal. (...) Tem que haver algum critério legal. Não há nenhuma lei global do país que fale no Programa Retorno(...). Foi lançado pela Câmara da Amadora e visa o quê? No fundo abater famílias ao realojamento. O problema é que não há nenhum protocolo com os outros países...isto visa claramente abater famílias a realojar no PER, independentemente daquilo que for o seu destino(...). A partir do momento em que recebem o dinheiro deixam de ter direito ao realojamento, portanto o problema passou para outro lado. É este tipo de medidas que de alguma forma define os objectivos da política.”

(E 18 - político da Oposição, p. 16-17, 48)

Apesar do reduzido número de famílias que aderiu a este programa, alguns entrevistados atribuem-lhe importância pelo facto de traduzir uma diversificação de respostas, permitindo assim uma maior adaptação dos apoios às situações e aos desejos particulares de algumas pessoas.

Na perspectiva de outros, ele poderá também evitar potenciais casos de isolamento e exclusão social, sobretudo na terceira idade.

“O Programa Retorno, tão criticado, tão mal amado por alguma gente, mas bem recebido pelos imigrantes, teve algum êxito. Se calhar não tanto como aquele que se esperava, mas teve. Porque isto também não é um problema que se resolva com uma medida...temos que ir arranjando aqui...quase por medida...isto é um pouco assim, se uma medida nos resolver uma dúzia de problemas... óptimo! Positivo! Vamos pensar noutra que resolva outra dúzia, e outra, e outra. O Programa Retorno foi exactamente isso, foi resolver uma dúzia de casos que de outra forma não se resolviam. São poucos, mas são aqueles que optaram por uma solução que era aquela que eles ansiavam...ir embora!”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 24)

“Tem uma dimensão muito pequena como é natural. Eu acho interessante que a Câmara o tenha adoptado porque penso que pode contribuir para concretizar, digamos, o sonho de algumas pessoas, e eu isso, acho que o deve fazer, até porque também está a prevenir futuros problemas de inclusão que são muito sérios, nomeadamente na 3ª idade.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 18)

O facto de a deslocação e fixação definitiva de toda a família no país de origem dos progenitores, constituir condição *sine qua non* para a obtenção da comparticipação da CMA, parece-nos justificar em parte a baixa adesão ao Programa, visto que a imigração proveniente dos PALOP na Amadora revela já um grau de grande consolidação e é maioritariamente familiar, tendo muitos dos descendentes nascido ou vivenciado parte importante do seu processo de socialização em Portugal, podendo, por isso, apresentar algumas resistências ao abandono do País.

Quadro nº 7 - Respostas autárquicas no âmbito dos programas habitacionais

FREGUESIAS	NÚCLEOS	Nº BARRACAS	Nº AGREGADOS	PER	PER-FAMÍLIAS	PAAR	PROGRAMA RETORNO	TOTAL PROGRAMAS HABITACIONAIS
ALFORNELOS	AZINHAGA DOS BEZOUROS	596	913	282	65	22	5	374
ALFORNELOS	BAIRRO DA ALEGRIA	60	73	28	11	5	0	44
ALFORNELOS	BAIRRO NOVO	191	352	55	25	32	0	112
ALFORNELOS	ESTRADA DOS SALGADOS	19	19	0	1	0	0	1
AMADORA	BARRACAS DISPERSAS	96	150	76	6	2	0	84
BRANDOA	CASAL DE ALFORNELOS	146	188	55	11	11	0	77
BRANDOA	CAMINHO DE ALFORNELOS	91	100	69	3	7	0	79
BRANDOA	PRÉ-FABRICADOS DA BRANDOA	5	7	4	0	0	0	4
BRANDOA	RUA DA PAIÁ	37	37	27	6	0	0	33
BRANDOA	QUINTA DA VINHA/INGLESA	16	17	5	0	0	0	5
BURACAV/DAMAIA	COVA DA MOURA	39	50	4	1	0	0	5
DAMAIA	NEUDEL	87	106	16	0	0	0	16
DAMAIA	AQUEDUTO	14	26	4	0	0	1	5
DAMAIA	EST. DA CIRCUNVALAÇÃO	43	54	39	10	0	1	50
DAMAIA	ALTO DA DAMAIA	445	580	7	20	9	0	36
DAMAIA/AVENDA NOVA	ESTRELA DE ÁFRICA	216	308	47	15	3	2	67
FALAGUEIRA	QUINTA DA LAGE	458	503	1	15	17	1	34
FALAGUEIRA	TRAVESSA DA REBOLEIRA	57	78	5	0	3	0	8
FALAGUEIRA	QUINTA DA CONCEIÇÃO	14	25	14	1	0	0	15
FALAGUEIRA/MINA	RIBEIRA DA FALAGUEIRA	167	231	148	9	7	0	164
MINA	QUINTA DO POMAR	85	100	0	0	1	0	1
MINA	EST. MILITAR DA MINA	338	408	4	21	13	0	38
MINA	SANTA FILOMENA	442	549	6	28	18	2	54
MINA	ENCOSTA NASCENTE	113	139	1	7	4	1	13
MINA	SERRA PEQUENA	62	68	2	2	6	0	10
MINA	FONTE DOS PASSARINHOS	20	23	16	2	0	0	18
MINA	PRÉ-FABRICADOS DA MINA	6	8	3	0	0	0	3
PONTINHA	ODIVELAS	5	6	6	0	0	0	6
REBOLEIRA	D. JOSÉ, Nº65	7	8	6	0	0	0	6
VENDA NOVA	Bº AZUL/ALTO DOS TRIGUEIROS	292	448	168	38	25	0	231
VENDA NOVA	PORTAS DE BENFICA	17	30	19	0	1	6	26
VENDA NOVA	FONTEINHAS	262	397	258	32	1	6	297
VENDA NOVA	BAIRRO 6 DE MAIO	267	387	3	10	7	0	20
VENDA NOVA	BAIRRO NOVO DAS FONTEINHAS	38	46	12	0	1	0	13
VENTEIRA	QUINTA DO CONDE ARAÚJO	50	81	49	4	1	1	55
TOTAIS		4801	6515	1439	343	196	26	2004

Fonte: CMA/ DHR

2. EDUCAÇÃO

A educação tem sido nos últimos anos uma área assumidamente prioritária da intervenção autárquica na Amadora. Se o propósito de dedicar especial empenho a este sector está expresso em diversas publicações municipais (CMA, 2000a; 2001a), o investimento financeiro realizado no sector é disso prova evidente. De facto, a percentagem da despesa realizada neste domínio tem conhecido um aumento apreciável face à totalidade da despesa paga pela autarquia – em 2000, foi de 6,4%; em 2001, representou 9,1%; em 2002, chegou aos 11,4% – constituindo, depois da habitação e embora a grande distância, o campo no qual a edilidade concentra maior esforço de investimento e acção (CMA, 2002: 8). Os entrevistados que abordaram a educação como espaço de acção do município tem uma opinião unânime sobre o desempenho camarário neste sector, reconhecendo esse investimento e qualificando a intervenção da autarquia como bastante meritória.

“Aqui não estão cores políticas. Sou suficientemente sensato e honesto para dizer o que está bem e o que está mal. No caso da educação, por exemplo, a CMA fez um trabalho e continua a fazer um trabalho óptimo em relação à possibilidade de alunos diferentes, nas diferentes freguesias terem escolas suficientes e bem apetrechadas.”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 5)

“A área onde o município aplicou maior concentração em termos de desenvolvimento foi na área da educação.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 12)

O concelho da Amadora era, já à época da sua constituição, bastante deficitário em equipamentos escolares, situação que se agravou de forma acentuada com o crescimento demográfico ocorrido durante décadas sucessivas e com o natural aumento da população escolar. Desde o início do município que a autarquia vem tentando suprir algumas dessas lacunas edificando escolas. Contudo, o ritmo de progressão do parque escolar e do crescimento da população escolar são nitidamente desfasados, dando lugar à sobrelotação e degradação das escolas. Por essa razão em meados da década de 90, 73% das creches e jardins-de-infância do concelho foram caracterizados como edifícios carentes de acções de reabilitação e requalificação (CMA, 2000:10). Por esse motivo no

final dos anos 90 a CMA lança o programa REPE – Requalificação e Expansão do Parque Escolar – e a actuação da autarquia ganha neste sector maior visibilidade. A realização deste programa está em perfeita consonância com as atribuições e competências definidas por lei para as autarquias (que têm à sua responsabilidade a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e das escolas do ensino básico) e também com as necessidades identificadas no concelho neste campo.

“Há um investimento grande na parte escolar...portanto, para melhorar as escolas, criar infra-estruturas que permitam às crianças terem condições...nós tivemos escolas superlotadas e, neste momento, as escolas estão todas a funcionar com classes de boa dimensão.”

(E7 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 15)

“Quando este executivo chegou existiam no concelho 5 salas de pré-escolar, estamos, neste momento, com 46 (...) e o objectivo final são 72.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p.12)

No entanto, a intervenção da autarquia estende-se para além da dimensão material e, segundo alguns entrevistados, desenvolve-se numa perspectiva de complementaridade, e por vezes, de substituição da acção do poder central, suprimindo nalguns aspectos a sua incapacidade de resposta.

“Estamos a requalificar as escolas todas, porque o nosso parque escolar era um conjunto de salas de aula sem nenhum tipo de equipamentos, o que significava que havia uma série de coisas muito bonitas que estão nos programas que não se podiam dar, desde logo as expressões todas que são fundamentais no 1º Ciclo. Portanto, as expressões físico-motora, plástica, visual e musical que fazem parte do programa e são fundamentais. (...) Ai tínhamos uma lacuna por dois motivos. Primeiro não tínhamos instalações que permitissem fazer nenhuma destas coisas e essas tiveram que ser criadas e foi um grande investimento que se fez. Segundo agora é necessário que elas aconteçam mas não acontecem porque não há professores especialistas. O que é que nós estamos a fazer? Estamos a criar programas e projectos municipais que apoiam as escolas com professores especialistas na sala de aula, em complemento do professor. (...) Estamos a preencher as lacunas do sistema, como é evidente.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 32, 33)

“Procuramos sempre que possível sensibilizar quem de direito, quem está acima neste caso, a DREL e o próprio CAI para a necessidade que existe de colocar muitas vezes um animador. Aliás, no ano lectivo anterior nós tivemos que substituir essas mesmas entidades para conseguirmos resolver alguns problemas e colocamos animadores e mediadores porque as situações entre pais e professores, por vezes, se tornam insustentáveis, e há agressões, e há a invasão da escola.”

(E 33 – Político do Executivo, p.3, 4)

Também na sequência das suas atribuições a autarquia tem vindo a promover um conjunto cada vez mais alargado de actividades complementares de acção educativa, sobretudo enquadradas na resposta institucional dos ATL, e também a aumentar a sua comparticipação na prestação de apoio às crianças desfavorecidas no âmbito da acção social escolar. Em 2000, 40% dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Básico estavam identificados como carenciados (CMA, 2000c: 10). O fornecimento gratuito de uma refeição quente diária a alunos carenciados, maioritariamente provenientes dos bairros degradados, foi uma das acções autárquicas mais referidas pelos entrevistados, associando directamente, como seus beneficiários, as crianças de origem imigrante.

“ (...) Na alimentação, aos mais desfavorecidos damos uma comparticipação de 100%, agora o que acontece é que infelizmente isto tem uma incidência nos bairros, nos imigrantes enorme, isso é evidente...”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 32, 33)

“Não podemos ignorar que muitas crianças a única refeição quente que tomam é na escola, e que podem não ir à escola por outra razão que não seja comer o almocinho... bom, mas seja por aí que elas vão à escola.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p.12)

Das iniciativas promovidas pela autarquia no sector da educação, número significativo de informadores qualificados considera o Programa de Apoio Psicossocial/PAP uma das realizações mais criativas e com resultados mais promissores a nível do combate ao insucesso e abandono escolar. Trata-se de um programa promovido e desenvolvido pela CMA, inicialmente em todas as escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico do concelho, estendido, numa fase posterior, às turmas do pré-escolar que lhe estão agregadas. O PAP contou com o apoio da DREL e do IEFP e teve início no ano lectivo de 1998/1999,

prossequindo o duplo objectivo de identificar as causas do insucesso, absentismo e abandono escolar que envolvem um número tão elevado de alunos no concelho e de implementar estratégias de actuação que contribuam para o retracção desses fenómenos. A concretização do projecto efectivou-se através da constituição de equipas com três valências profissionais - psicologia educacional, psicologia clínica e serviço social – e cuja actuação se centrava em quatro áreas principais: avaliação e acompanhamento psicológico, pedagógico e social aos alunos e famílias; apoio orientação e aconselhamento a professores e famílias; desenvolvimento de projectos educativos; desenvolvimento de acções de prevenção e sensibilização sobre áreas tidas como problemáticas ou de necessidade nas escolas ou famílias. A sinalização dos alunos realizada pelas equipas do programa em colaboração com as escolas permitiu que, conjuntamente, se delineassem projectos de intervenção que abrangessem a escola, a família e a comunidade. Apesar de o projecto desenvolver um trabalho de reconhecido valor a redução do apoio da DREL a partir de 2001 teve como consequência a diminuição do campo de acção do PAP.

Como se pode aferir pelos depoimentos abaixo transcritos, nenhuma das acções antes referidas é, pelo menos de forma assumida, especificamente direccionada a crianças ou jovens provenientes de populações imigrantes e minorias étnicas, mas muitas das acções direccionadas a alunos carenciados ou afectados pelo insucesso e abandono escolar abrangem maioritariamente crianças dessa origem social.

“Muitas das crianças que andam no pré-escolar são crianças de origem africana, a grande maioria. O próprio Programa Psicossocial era um programa direccionado muito a esse tipo de crianças. As refeições quentes que fornecemos a cerca de 3.000 alunos carenciados, que a única refeição quente que tomam é aquela que lhe é dada na escola, 90% são crianças das minorias.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 9)

“Isso é uma das questões de fundo da nossa estratégia de educação aqui. Não há nenhuma coisa específica e dos meus serviços não vai sair nenhuma coisa específica para as crianças dos PALOP, ou seja o que for. Há projectos que são pensados em universalidade para todas as crianças e a sua aplicação no terreno...deve fazer as pontes em cada situação para que essas crianças consigam aproveitar em igualdade de oportunidades. Há diferenciações positivas só nos casos em que esse acesso não esteja garantido.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 34)

3. FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO

“Já há profissionais da formação profissional.”³³

Apesar de nenhum dos diplomas legais onde se encontram definidas as atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos (Lei 159/99, de 14 de Setembro e Lei 169/99, de 18 de Setembro) reconhecer a área do emprego e formação profissional como domínio de intervenção dos municípios, a autarquia da Amadora tem se mostrado progressivamente sensível a este campo de acção.

A tal facto não serão alheias, pelo menos, duas ordens de factores. Uma delas relaciona-se por certo com as baixas taxas de escolaridade de grande parte da população residente e as elevadas taxas de insucesso e abandono da população escolar que conduziram à existência de significativos contingentes de jovens e adolescentes sem perspectivas profissionais satisfatórias. A outra associa-se com certeza à dinâmica económica do concelho nas últimas duas décadas e aos seus efeitos sobre a população activa, ou seja, às profundas alterações processadas e em curso na sua estrutura produtiva, enquadradas na macro tendência da desindustrialização e terciarização da economia, que tiveram como resultado um aumento crescente da taxa de desemprego (7,8% em 2001, segundo dados do INE), que é hoje superior à média nacional.

Por estas razões, a autarquia parece ter-se sentido impelida a actuar, procurando potenciar eventuais impactes positivos da nova etapa da vida económica do concelho, expressa sobretudo através da instalação em território concelhio de importantes empresas multinacionais tentando, simultaneamente atenuar os efeitos perniciosos que o fim da etapa anterior desencadeou na realidade social do município.

Tratando-se de uma área absolutamente dominada pelos interesses e dinâmicas do mercado económico (onde o poder regulador do Estado, no âmbito de políticas neoliberais e por efeito do processo de globalização, tem, como vimos, vindo a diminuir drasticamente), ao poder local resta, como facilmente se compreende, uma “margem de manobra” bastante restrita. Contudo, e não obstante todas as contingências mencionadas, o papel da autarquia, não sendo directo, nem principal, parece revestir-se de importância assinalável neste domínio, como refere o seguinte excerto:

³³ E29 – Presidente de Junta de Freguesia, p.6

“Aí a autarquia tem um contributo a dar, não é o agente fundamental a nível do que são os apoios à formação ao longo da vida, à qualificação profissional das pessoas, ao fomento do emprego. Mas aí a autarquia, do meu ponto de vista, tem um papel absolutamente complementar. É importante que tenha capacidade de se articular, de incentivar o surgimento desses projectos assumindo, digamos, o que é o seu contributo para o seu desenvolvimento e o seu sucesso. Em todo o caso não é um agente fundamental desse eixo de intervenção e, portanto, deve assumir-se como uma entidade que pode contribuir para, criando algumas condições materiais para que esses projectos se possam desenvolver.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p.6)

Enquadrada nessa filosofia de acção e em busca de respostas para os problemas da baixa qualificação profissional e do desemprego, do insucesso e do abandono escolar a autarquia formaliza, em 1999, a criação da Escola Intercultural, das Profissões e do Desporto. A génese desta instituição está associada a uma candidatura ao Programa Escola Oficina patrocinado pelo Ministério do Emprego e da Solidariedade, apresentada pela CMA em 1998. Posteriormente, agregando mais dois parceiros – a Escola Profissional Gustave Eiffel e a AERLIS - esta instituição assumiu a forma de empresa municipal. A Escola Intercultural, das Profissões e do Desporto prossegue múltiplas finalidades, de entre as quais sobressaem a reintegração escolar, a qualificação de activos e não activos, a redução do número de desempregados, o desencorajamento do trabalho infantil e, conseqüentemente, a prevenção ou diminuição da marginalidade e exclusão social. No decurso da sua acção, esta instituição tem promovido e organizado por iniciativa própria um leque variado de cursos de formação profissional, como sejam carpintaria, calcetaria, jardinagem, pintura decorativa, multi-serviços, relojoaria, azulejaria, animadores sociais e tapeçaria. Por sugestão e em colaboração com outros organismos, tem também dado resposta a necessidades formativas de públicos específicos, designadamente jovens e adultos desempregados inscritos no Centro de Emprego há pelo menos um ano; beneficiários do rendimento mínimo garantido; timorenses integrados no programa retorno; funcionários ou colaboradores do movimento associativo do concelho através do programa Adiante (CMA, 2001). Esta escola tem como objectivo não só a formação mas também a colocação no mercado de trabalho, considerando-se indispensável adequar a sua oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho, nomeadamente local.

“A pior coisa que pode acontecer a um jovem é fazer formação e não conseguir emprego. É de facto frustrante...criam-se expectativas que depois não são correspondidas e depois acabam por cair noutros caminhos, não é? (...). Agora tem que haver aqui outro tipo de resposta...desperdiçou-se muito dinheiro nos programas de formação nacional e foi um pouco aquele processo, de formação em formação até ao desemprego. Muita gente fazia 20 cursos de formação e depois não tinha emprego. Aquilo que se procurou fazer na escola e aquilo que tem de continuar a fazer-se é formação nas áreas onde há necessidade de mão-de-obra e não formar por formar.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 20)

Nesse sentido o executivo tem tentado estabelecer acordos com as empresas multinacionais que se têm radicado no concelho no intuito de direccionar a formação ministrada pela Escola das Profissões aos perfis profissionais procurados e assim formar potenciais candidatos a esses postos de trabalho.

“A Constituição Portuguesa não permite, e a legislação em vigor também não permite que obriguemos uma empresa que se instale no concelho a admitir só gente do concelho, coisa que noutros países acontece. Aqui não, a admissão de empregados para uma empresa, seja ela qual for, não pode excluir ninguém por não ser do concelho. Por isso, em relação aos novos investimentos que estão a ser feitos no concelho procuramos um acordo com as entidades que se vão instalando no sentido que a formação se possa fazer em colaboração com a Escola das Profissões, o que também nos permite direccionar de outra forma aquilo que serão os candidatos. (...)Temos vários casos...a Décatlon fez isso, a Ikea está a fazer isso, vamos também fazer isso com a Auchan. (...)Muitas vezes procuramos chamar o investimento para cá, a criação de novos postos de trabalho, mas depois nem sempre isso se traduz no aumento do emprego dos que vivem na Amadora e na redução do desemprego dos habitantes da Amadora...vamos ver como isto funciona.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 21)

Das acções empreendidas pelo município no domínio do emprego e formação profissional que abrangem imigrantes e minorias étnicas, a criação desta instituição e o permanente apoio ao seu funcionamento parece constituir a acção mais meritória da autarquia, tendo sido referida por mais de metade dos entrevistados. Como se referiu, os fenómenos do insucesso e do abandono escolar, bem como o das baixas qualificações escolares e profissionais, afectam de forma proeminente estes segmentos populacionais adivinhando-se por isso que constituam parte substancial dos seus potenciais formandos o que é confirmado por alguns entrevistados:

“Muita da população que anda na Escola das Profissões é comunidade africana e fizemos isso no sentido, primeiro, de os termos ocupados, de sentirem que é atractivo irem à escola que tem várias vertentes desde a área do desporto a outras e também, ao mesmo tempo, para lhes dar uma perspectiva de vida e de futuro. Acho que nesse aspecto o papel da Escola das Profissões tem sido positivo. Naturalmente que se não tivéssemos a Escola das Profissões teríamos muito mais jovens desses na rua e teríamos muito menos jovens a enveredar pelo caminho profissional.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 20)

Tentando materializar a intencionalidade de firmar um compromisso entre o ensino e a formação profissional, esta instituição assume o propósito de cativar os jovens que abandonaram precocemente o sistema de ensino, tentando proporcionar-lhes, paralelamente, a possibilidade de obterem as qualificações necessárias ao desempenho de uma profissão e de reintegrarem o sistema de ensino e prosseguirem o seu percurso escolar. Como refere um dos informadores:

“Havia aqui um espaço que era preciso preencher, e que era preciso preencher sem cair na formação profissional ‘tout court’, afastando de vez as pessoas da escola. A Escola das Profissões preencheu esse espaço e começou a fazer a ponte entre uma formação profissionalizante e o ensino recorrente.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 62-63)

Como se depreende dos depoimentos anteriores, a actividade da instituição abarca as vertentes ocupacional, educativa, profissional mas, também, social, em sentido lato, como refere um dos entrevistados:

“A Câmara tem vários programas nesta área, um dos de maior relevância é a Escola do Desporto. Penso que isso é atacar o problema pela génese, pelas gerações mais novas e ao mesmo tempo promovem-se as actividades desportivas que qualquer miúdo gosta. Dá-lhes uma formação e um bem-estar na vida, portanto, dá-lhes uma outra vertente pedagógica. (...) Vi miúdos que vinham da rua e que não queriam saber da escola para nada, a serem integrados em projectos pedagógicos com o desporto sempre como atractivo, mas depois com a obrigação de compreender outros deveres, e por vezes ensinavam-se coisas que normalmente se dizem do quotidiano e que a partir dos 14 anos já são um dado adquirido para alguns, mas para outros não, como por exemplo estar à mesa.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

Embora a maioria dos entrevistados que mencionaram a existência da Escola atribua inquestionável interesse à iniciativa e reconheça o esforço da autarquia na busca de soluções para os problemas que motivaram a sua criação, as suas opiniões que exprimiram sobre os respectivos resultados práticos divergem substancialmente. Não deixa de ser curioso o facto de as diferenças de opinião parecerem estabelecer relação com a posição institucional dos entrevistados, o seu perfil profissional e a sua experiência neste domínio de acção. No que toca aos políticos do executivo, o *feed-back* da acção da instituição não poderia ser mais positivo:

“No que toca ao emprego tivemos uma experiência muito boa na Escola das Profissões. (...) Criámos esta empresa para permitir a formação de um conjunto de jovens para áreas carenciadas na comunidade. (...) A maior parte destes jovens que têm sido formados aqui vêm para a Câmara e no dia seguinte desaparecem, vão para as empresas porque as empresas pagam-lhe muito mais.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 11)

“A ocupação das pessoas que de lá (Escola Intercultural, das Profissões e do Desporto) saem é de 100%.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 20)

Outros informadores expressam opinião diametralmente oposta:

“Bem, há a Escola das Profissões mas os nossos jovens não encontram lá muita resposta, muita saída...”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 22)

“Não tem tido os resultados esperados porque, segundo nós sabemos já há profissionais da formação profissional”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 5, 6)

Os técnicos, por sua vez, identificam uma desarticulação entre a formação ministrada e as necessidades do mercado de trabalho e explicam-na através de vários estrangulamentos do sistema de formação. Entre eles, destacam de forma evidente a existência de um significativo desfasamento entre as ofertas formativas e o perfil dos formandos:

“Chegar ao bairro com um projecto qualquer ‘Vamos formar jardineiros’ ou ‘calceteiros’ – há assim uns recorrentes que são sempre os mesmos – e dizer isso a jovens de 15-16-17 anos, calçados com os ténis da Nike, as calças de marca, o boné não-sei-o-quê, que estão ali plantados durante anos seguidos numa esquina a apanhar sol e dizer-lhes “Agora vais fazer um curso de calceteiro”, é no mínimo uma situação absurda, quer dizer, não faz muito sentido! Para já os jovens divertem-se com a situação, alguns até se inscrevem, alguns até concluem, para depois voltarem à mesma esquina, ao mesmo sol, ao mesmo ritmo. Não é possível que se comece assim, porque, pronto, agora queremos acabar com o desemprego. Então agora vamos formá-los, mas formá-los para quê? Com quê? Com que objectivos, não é?”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 19)

Alguns depoimentos questionam os próprios objectivos que presidem à promoção e realização de determinados cursos de formação profissional, criticando o facto de a colocação dos formandos no mercado de trabalho não ser um deles, visto existirem incompatibilidades entre as condições que os formandos detêm para o exercício da profissão para a qual ficarão habilitados e alguns dos requisitos necessários e exigidos para o seu desempenho. De certo modo, fica subentendido que alguns dos cursos de formação profissional têm sobretudo objectivos de ordem ocupacional, constituindo uma fonte de rendimento para populações desempregadas ou inactivas.

“Há coisas muito caricatas...tenho assistido a imensos cursos de amas que obviamente não dão em nada. Amas de casa. Para se ser ama em casa tem de se ter espaço, e para se inscrever na Segurança Social a casa tem que ter condições. Tem-se feito cursos de ama para população que vai ser realojada. O realojamento não prevê assoalhadas para trabalho e nós estamos limitadíssimos em termos das habitações que atribuímos. Está-se a formar uma ama para quê? Há coisas assim...e eu assisto a cursos de amas nos últimos 5 anos, uns atrás dos outros.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 57)

Outros entrevistados identificam nos mecanismos operativos do próprio sistema de formação profissional as principais razões justificativas da *décalage* existente entre o investimento realizado na formação profissional e a integração dos formandos no mercado de trabalho. Declaram que os incentivos e contrapartidas, não só económicas, proporcionadas pela frequência de cursos de formação profissional são superiores àqueles que se obtêm através do trabalho remunerado, constituindo uma séria

desmotivação à procura de emprego e alimentando o interesse pela frequência sucessiva desses cursos.

“Porque é que um jovem de 2ª ou 3ª geração, pobre e que abandonou a escola tem que ser carpinteiro? (...) A resposta institucional está enraizada e como se paga bem os jovens acabam por se deixar levar e saltam de curso em curso como...quem bebe água.

E porque é que não querem ir trabalhar? Porque o nosso sistema de formação profissional tem um conjunto de incentivos que passam por uma bolsa igual ao salário mínimo nacional, na maioria dos casos, mais a guarda da criança, mais subsídio de alimentação, mais transporte...é uma maravilha. O que é que acontece quando acaba o curso? Tentam inseri-la no mercado de trabalho, provavelmente não vai arranjar trabalho ao pé de casa, tem um patrão que lhe diz tudo o que tem de fazer, não tem direito à guarda da criança, não pode chegar atrasada...o que é que a sociedade lhe está a dizer? Procura o próximo curso!”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 59-60)

“A Escola das Profissões (...) não tem tido os resultados esperados porque segundo nós sabemos já há profissionais da formação profissional. Há indivíduos que estão aqui oito meses, um ano na formação profissional, que têm subsídio, têm alimentação, têm transporte, acaba aqui a formação profissional, como aconteceu connosco aqui com os jardineiros, passado 1 mês foram-se embora e nós viemos a saber que eles estavam em Odivelas noutra formação profissional, onde estavam mais 1 ano a receber subsídio. Portanto, neste aspecto é difícil...nós dávamos emprego a jardineiros mais ou menos especializados e eles não querem. Ficou aqui uma rapariga, que está cá há mais de um ano, porque os outros desapareceram, foram-se embora.

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 6)

Ainda sobre a Escola Intercultural, das Profissões e do Desporto um dos entrevistados teceu um comentário que, sendo o único nesse sentido, se reveste de particular interesse por afirmar que, embora a criação desta instituição tenha a vantagem de dar resposta imediata ou de curto prazo a uma necessidade, tentando assim resolver um problema, a médio ou longo prazo, ela perpetua a posição dos trabalhadores menos qualificados no patamar inferior da estrutura produtiva, condicionando assim a mobilidade profissional e social dos formandos. Perante a inexistência de alternativas, considera-a, no entanto, um mal menor.

“O executivo nesta matéria tomou uma iniciativa que é discutível mas que pode ter alguns aspectos interessantes que é a chamada Escola das Profissões que resulta da ideia de que havendo um grande abandono escolar dos adolescentes da comunidade africana e que é preciso dar-lhes formação profissional. No fundo dar-lhe uma profissão que lhe permita a possibilidade de ter um emprego havendo aí uma interligação com as Juntas de Freguesia. Eles formam por exemplo calceteiros, jardineiros e as Juntas podem recorrer à Escola das Profissões e haver uma interacção com a escola no sentido de empregar os formandos da escola. No fundo é resolver um problema, embora se coloque logo uma questão – os filhos de operários só podem ser operários – a impossibilidade de ascender do ponto de vista da escolaridade a outras profissões, no fundo mantém isso...mas enfim, tendo em conta de que há um problema real que é o abandono escolar. Esta situação é preferível a não haver nenhuma.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 23)

Na área do emprego regista-se ainda a menção, por parte de um único entrevistado, à criação de um Observatório Local de Emprego, não sendo contudo muito abonatória a opinião transmitida sobre o respectivo desempenho.

“Até já tivemos um Observatório Local de Emprego que tem os resultados num livro muito engraçado e que depois acabou com a publicação desse livro...não, mantém-se (risos). Claro, manter-se, mantém-se mas... (silêncio) é assim, em termos práticos eu não conheço resultados, não conheço.

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 56-57)

Ainda neste domínio dois entrevistados deram a conhecer a participação da autarquia em dois projectos integrados no Programa comunitário Equal.

“No emprego, eles têm criado os tais projectos...acabando os projectos as pessoas voltam ao desemprego, é um problema. Penso que aí há dificuldades.

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 7)

Tomando em linha de conta que as autarquias não têm qualquer atribuição ou competência na área do emprego e formação profissional o depoimento abaixo transcrito parece sintetizar bem a actuação do município da Amadora neste domínio.

“Em termos das medidas de emprego o município até é muito interventivo. Tem a Escola das Profissões que é um caso sui generis. Em termos de acompanhamento continuado é mais complicado, mas temos conseguido algumas respostas em termos de formação

profissional, tanto de homens como de mulheres, mais velhos, mais novos, pronto, com todas as contingências que isso tem também.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 56)

4.SAÚDE

“Uma magistratura de influência”

Grande parte dos entrevistados mostrou desconhecer qualquer atribuição ou competência dos municípios na área da saúde, afirmando que este não é um domínio de intervenção das autarquias.

No entanto, um pequeno grupo de informadores circunscreveu a acção das câmaras neste campo à cedência de espaço físico destinado à edificação de centros de saúde e às actividades de natureza logística ligadas à sua construção e manutenção, atribuição que realmente lhe é conferida na lei.

Um número ainda mais reduzido de entrevistados fez menção a algumas acções de natureza diversa realizadas pela autarquia nesta área. Um dos depoimentos alude à elaboração da Carta de Saúde, tarefa passível de ser enquadrada numa das atribuições das autarquias nesta área, à qual corresponde a obrigação de participar no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios. Ele expressa de forma interessante o papel que a Câmara pode desempenhar neste domínio:

“A Saúde não é uma competência específica da autarquia, é da tutela do Ministério da Saúde. Aquilo que a Câmara tem feito é exercer...digamos, uma magistratura de influência, não é? Portanto, elaborou a Carta de Saúde que é neste momento uma ferramenta de suporte às propostas que tem feito (está concertada com o Ministério da Saúde apesar de não aprovada) relativamente aquilo que considera que são as prioridades na área da criação dos equipamentos.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 22)

A intervenção da autarquia no sector da saúde materializa-se também através de algumas colaborações com outras instituições e associações do município no âmbito de diversos programas e projectos. Alguns destes inscrevem-se na vertente preventiva da acção e desenvolvem-se principalmente no quadro de campanhas de sensibilização associadas às problemáticas da toxicoddependência e da sida. Nesta vertente, inclui-se também o apoio à realização de campanhas de incentivo à vacinação. Na vertente curativa, a CMA colabora, igualmente em regime de parceria, em projectos de prestação

de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, decorrendo o seu envolvimento nestes projectos de atribuições definidas legalmente.

Sendo um agente que no sector da Saúde tem responsabilidade exclusiva na construção, manutenção e apoio dos centros de saúde, o seu estatuto em todas as outras acções realizadas, tal como é definido na actual legislação em vigor, é o de parceiro traduzindo-se as colaborações que presta em actividades de cariz quer preventivo quer curativo, sobretudo em apoios de carácter logístico, material e financeiro.

Como foi referido por vários informadores, nenhuma actividade realizada pela autarquia é, neste domínio, especificamente direccionada a imigrantes ou minorias étnicas, mas muitas tentam abranger as populações residentes nos bairros degradados onde grande parte daqueles habita por se tratarem de zonas mais afectadas pelas designadas doenças sociais.

“As doenças sociais atingem sobretudo esses bairros, porque são doenças ligadas às condições de vida, à insalubridade, à forma como se vive... (...) A tuberculose e a sida na Amadora são doenças com um impacte tremendo. (...) A tuberculose é hoje galopante nesses bairros e com estirpes que são resistentes aos antibióticos, exactamente pela interrupção dos tratamentos.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 24-25)

“A comunidade africana, tendo em conta as características da população e a forma como vive, tem mais problemas de saúde que outros, especialmente mais a nível das crianças... as chamadas doenças sociais.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 23)

Segundo alguns informadores, as dificuldades em responder adequadamente às necessidades e problemas existentes neste domínio prendem-se não com a carência de equipamentos de suporte à acção, mas à ausência de condições que permitam o seu regular funcionamento. A reunião dessas condições é da responsabilidade da Administração Central e dizem respeito basicamente ao apetrechamento dessas unidades e à disponibilização de recursos humanos que assegurem o seu funcionamento.

“É preciso ver que não basta ter espaços de saúde e depois não ter os técnicos de saúde. Esse é um dos problemas que atravessa Portugal inteiro, e aqui em particular. Nós temos unidades de saúde de apoio familiar a ser inauguradas, por exemplo, em Carenque, temos

uma unidade familiar pronta há um ano e tal, fizemos todo o investimento e não existem técnicos para colocar lá. (...) Temos espaços disponíveis para pequenas unidades de saúde e o problema é que não existe depois da parte do Ministério da Saúde disponibilidade de meios humanos para que esses espaços possam funcionar. (...) Acho que isso são questões...enfim, mais de política..."

(E 34 – Político do Executivo, p. 23)

O desempenho da autarquia na área da Saúde, além de restrito em termos de atribuições e competências, fica ainda comprometido pela incapacidade de resposta da Administração Central, reflectindo bem as relações de dependência que caracterizam a articulação do poder local com o poder central e também as limitações de ordem financeira, institucional e, quiçá, política que configuram de forma indirecta a sua intervenção.

5. CIDADANIA

No quadro das intervenções autárquicas tendentes a promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas no domínio específico da cidadania, os informadores apenas referiram o apoio ao movimento associativo através do Programa de Apoio ao Movimento Associativo – PAMA.

Este programa foi criado pela CMA em 1996 destinado a todas as associações, legalmente constituídas, com sede social e a desenvolver actividades no município da Amadora e ainda a outras associações que desenvolvam acções no concelho de reconhecido interesse municipal. Entre os objectivos prosseguidos pelo programa enunciam-se a promoção do envolvimento da população na vivência comunitária; a valorização do movimento associativo; o aumento da colaboração entre a autarquia e as associações. No entanto, uma das principais finalidades subjacentes à criação deste programa, consiste na clarificação pública das normas que regulamentam o acesso e a afectação dos recursos disponibilizados pela autarquia ao movimento associativo.

As candidaturas são submetidas aos critérios de avaliação definidos pela autarquia ficando posicionadas numa escala valorativa. As verbas disponibilizadas no quadro deste programa destinam-se a apoiar em termos financeiros, materiais, técnicos e logísticos o funcionamento regular das associações, mas também o investimento para a aquisição de materiais e para a realização de projectos e actividades.

A grande maioria dos entrevistados tem conhecimento da existência deste programa. Os políticos consideram que ele constitui a forma de assegurar a imparcialidade na atribuição dos subsídios.

“Como se sabe quando se tem dinheiro, quando se gere, pode-se condicionar. (...). A CMA não faz isso. A Câmara tem um programa muito bem sedimentado, com regras próprias, há um bolo que é determinado para o movimento associativo e depois as associações que preenchem os requisitos, candidatam-se, e são as próprias associações do concelho que criam o comité de distribuição, em função de um conjunto de indicadores que estão pré-determinados e por isso parece-me que esse é um método muito correcto de apoio ao movimento associativo, que é fazer participar a própria sociedade civil no plano de apoio ao movimento associativo”.

(E 35 – Político do Executivo, p. 23-24)

Todavia, alguns dirigentes associativos reconhecem-lhe algumas limitações, sobretudo por não promover a articulação e colaboração inter associativa.

“Relativamente ao PAMA eu acho que os eixos das candidaturas deviam ter como base sempre ligar as redes de intervenção de cada um (...). Devia haver várias áreas e devia haver um estímulo de cooperação entre as instituições.”

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 8)

6. CONDIÇÕES DE REALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS

6.1. FONTES DE FINANCIAMENTO

No sentido de conhecer o contexto e caracterizar a dinâmica institucional que facilita ou dificulta a materialização das intervenções da autarquia que, directa ou indirectamente, abrangem os imigrantes e as minorias étnicas radicados no concelho, tentámos obter informação sobre os recursos e os actores mobilizados para a sua realização.

No conjunto dos entrevistados que revelaram ter algum conhecimento sobre as fontes de financiamento dessas intervenções, verifica-se uma referência quase equitativa relativamente à proveniência local, nacional e comunitária dos fundos que sustentam essas acções.

À escala local, o orçamento municipal é apresentado como fonte de financiamento exclusiva no suporte às acções autárquicas neste domínio, nomeadamente nas áreas de intervenção com maior expressão financeira, como sejam a habitação (devido à comparticipação municipal no PER) e a educação. De referir, no entanto, o facto de um entrevistado do executivo municipal sublinhar que a afectação de recursos a essas áreas não toma em linha de conta nenhum segmento populacional em particular e que as decisões de investimento se relacionam, sobretudo, com o estágio de desenvolvimento do concelho e, assim, com as áreas de actuação mais deficitárias. Todavia, e sem que tal constitua uma contradição, outro elemento do executivo afirma que os beneficiários desse investimento são maioritariamente as populações aqui em referência.

"A intervenção principal do município é realizada através, não de um direccionamento concreto da canalização de fundos para esta ou aquela comunidade mas através de apostas políticas que são transversais. (...) Posso dizer-lhe que 70% ou 80% da despesa do orçamento da CMA é para a habitação social e educação. (...) 200.000 contos anuais só para refeições quentes, durante 4 anos são 800.000 contos. Com esse valor fazia, se calhar, uma estrada melhor, mas prefiro não ter uma estrada melhor, para as crianças terem comida durante 4 anos, aquelas que comprovadamente são carenciadas. É o problema dos estádios de desenvolvimento e o problema das opções. (...) O problema é que o município tem 6.000 barracas."

(E 35 – Político do Executivo, p. 25)

“Nós investimos qualquer coisa como 70% do orçamento naquilo que muito tem a ver com a intervenção a nível das minorias na educação, no apoio social, na habitação. Se calhar podíamos tratar de outras áreas melhor se não tivéssemos de fazer um investimento desta natureza. É óbvio que limita aquilo que é o investimento noutras áreas, nomeadamente na área da reabilitação urbana, da qualidade ambiental, da limpeza (...) o dinheiro não estica e quem investe num lado não consegue investir noutra ao mesmo tempo.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 29)

No que toca às fontes de financiamento de âmbito nacional, foram, em primeiro lugar, referidas as transferências financeiras do Orçamento Geral do Estado realizadas anualmente para as autarquias de modo a integrar directamente o orçamento municipal.

Para além dessa cedência regular de fundos foi também mencionada a comparticipação da Administração Central no quadro do PER que, no caso da Amadora, devido à CRIL atravessar território concelhio, é reforçada directamente pela JAE. Através da candidatura a programas e projectos de intervenção comunitária lançados pelos governos nacionais, a autarquia tem obtido igualmente alguns recursos que lhe têm permitido levar a efeito certas acções que abrangem estas populações.

Contudo, é no âmbito de programas e projectos criados pela União Europeia que a autarquia tem acedido a recursos financeiros que lhe permitem realizar intervenções de maior dimensão e envergadura, quer na vertente material quer na imaterial da acção. Aqueles que têm por finalidade a reabilitação e requalificação urbanas, como por exemplo o Urban I, o Urban II e o Proqual, têm sido desenvolvidos em áreas urbanas muito degradadas, habitadas maioritariamente por imigrantes e minorias étnicas. Aqueles que se desenvolvem em áreas sectoriais particulares e se destinam a públicos desfavorecidos acabam igualmente por envolver grandes quantitativos desses segmentos demográficos, como por exemplo o Equal e o Integrar, entre outros.

Alguns depoimentos sobre este assunto permitem-nos afirmar que a autarquia tem vindo progressivamente a adoptar uma estratégia de diversificação das fontes de financiamento a que recorre, para poder alargar e diversificar também o seu campo de acção e assim responder a alguns novos desafios para os quais é difícil obter fundos através dos canais regulares, instituídos na relação poder central/poder local.

“Nós tentamos o máximo possível angariar fundos para nos fazer de suporte destas acções”

(E 32 – Político do Executivo, p. 17)

“A Câmara tem uma coisa muito boa neste momento em termos de trabalho nessas áreas, que é um gabinete especializado praticamente em pesquisar tudo quanto são possibilidades nacionais e internacionais, enfim, para poder... implementar alguns projectos.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 18)

Como refere um dos entrevistados, a autarquia é hoje um actor que disputa a angariação de fundos no quadro de projectos e programas em estatuto de paridade com tantos outros actores, nomeadamente privados.

“Agora acho que (a Câmara) recorre a tudo... é uma concorrente das associações neste momento. Recorre ao Centro de Emprego, aos projectos comunitários que vão havendo. Eu acho que neste momento a Câmara e as Juntas recorrem a tudo.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 24)

6.2. ACTORES E PARCERIAS

Um outro elemento que se afigura importante conhecer no contexto operacional das intervenções autárquicas neste domínio, sobretudo pela capacidade de facilitar ou dificultar a sua realização, diz respeito às colaborações e alianças interinstitucionais. Na verdade, se há um conjunto de acções cuja responsabilidade de execução cabe integralmente ao município na qualidade de entidade estatal, existe um outro, cada vez mais alargado, no qual se assiste à constituição crescente de parcerias. Importa pois conhecer os contornos desta realidade no que diz respeito ao caso vertente.

Uma primeira impressão de ordem genérica dá-nos conta de que a sociedade civil organizada revela grandes debilidades nesta área, sendo o leque de actores disponíveis para colaborar de pequena dimensão e diversidade, o que denota igualmente pouco dinamismo.

“ (...) Cada vez são menos, é o que lhe posso dizer, e são sempre os mesmos. Mas neste momento eu acho que as coisas estão muito paradas.”

(E5 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 11)

Não se identificam, todavia, parceiros que assumam não colaborar, primando antes pela ausência nas tentativas que são encetadas no sentido de os envolver.

“A Câmara tem uma coisa muito boa neste momento em termos de trabalho nessas áreas, que é um gabinete especializado praticamente em pesquisar tudo quanto são possibilidades nacionais e internacionais, enfim, para poder... implementar alguns projectos.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 18)

Como refere um dos entrevistados, a autarquia é hoje um actor que disputa a angariação de fundos no quadro de projectos e programas em estatuto de paridade com tantos outros actores, nomeadamente privados.

“Agora acho que (a Câmara) recorre a tudo... é uma concorrente das associações neste momento. Recorre ao Centro de Emprego, aos projectos comunitários que vão havendo. Eu acho que neste momento a Câmara e as Juntas recorrem a tudo.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 24)

6.2. ACTORES E PARCERIAS

Um outro elemento que se afigura importante conhecer no contexto operacional das intervenções autárquicas neste domínio, sobretudo pela capacidade de facilitar ou dificultar a sua realização, diz respeito às colaborações e alianças interinstitucionais. Na verdade, se há um conjunto de acções cuja responsabilidade de execução cabe integralmente ao município na qualidade de entidade estatal, existe um outro, cada vez mais alargado, no qual se assiste à constituição crescente de parcerias. Importa pois conhecer os contornos desta realidade no que diz respeito ao caso vertente.

Uma primeira impressão de ordem genérica dá-nos conta de que a sociedade civil organizada revela grandes debilidades nesta área, sendo o leque de actores disponíveis para colaborar de pequena dimensão e diversidade, o que denota igualmente pouco dinamismo.

“ (...) Cada vez são menos, é o que lhe posso dizer, e são sempre os mesmos. Mas neste momento eu acho que as coisas estão muito paradas.”

(E5 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 11)

Não se identificam, todavia, parceiros que assumam não colaborar, primando antes pela ausência nas tentativas que são encetadas no sentido de os envolver.

“Não há parceiros que criem obstáculos, há é parceiros que não fazem nada. (...) Não há, não há. Não se faz.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 22)

Do conjunto dos actores locais públicos disponíveis para colaborar neste tipo de acções, seis entrevistados destacaram as Juntas de Freguesia, sublinhando, todavia, o facto de a receptividade destes organismos ser muito diferenciada entre si. Outros entrevistados indicaram ainda os Centros de Saúde como actores colaborantes.

No quadro dos actores locais privados, as colectividades de recreio, desporto e cultura e as associações de e para imigrantes são apontadas por 26 entrevistados como as instituições mais empreendedoras e facilmente mobilizáveis para este género de acções, reunindo em seu torno um consenso digno de registo.

“Nesta questão (imigrantes e minorias étnicas) é com as associações que nós trabalhamos em conjunto (...) os nossos projectos normalmente incidem muito a nível local, com as associações locais (...) a nível nacional não há (articulação), é uma área que talvez seja um pouco desprotegida.”

(E 32 – Político do Executivo, p. 18)

Todavia, as parcerias estabelecidas entre estas instituições e a autarquia merecem, de um modo geral, duas críticas. Uma delas relaciona-se com o âmbito geográfico das acções desenvolvidas no quadro dessa parceria – que, segundo alguns dos entrevistados, se limita estritamente ao espaço físico onde essas instituições estão sediadas, ou seja, ao bairro. A outra crítica formulada relativamente a estas parcerias prende-se com a questão da alegada subsidio-dependência deste tipo de associações face ao Estado, a qual por sua vez se encontra muito interligada à respectiva profissionalização.

“Algumas estão disponíveis, enfim...com algum voluntariado, mas também sempre a pensar naquilo que a Câmara vai pagar.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 31)

Nesta categoria de actores, houve ainda referências à colaboração da Igreja e de algumas IPPS do concelho, maioritariamente também de vocação religiosa, como o Centro Social 6 de Maio e as Criaditas dos Pobres. A este argumento, as associações e IPSS contrapõem o facto de realizarem um trabalho de substituição ou

complementaridade da acção do Estado na prestação de serviços de apoio social, sobretudo na área sócio-educativa, através do funcionamento de creches, Jardins de Infância e ATL.

“Estas associações que vivem com pobres não podem nunca ser autónomas. Nós não somos nem o Benfica nem o Sporting onde as pessoas vão por gosto e ainda vão lá dar dinheiro. Eles vêm ter connosco porque precisam, portanto quando as pessoas dizem “Ah, são subsidio-dependentes...”, pois somos! Mas nós sabemos trabalhar. È ver quem no seu percurso passou por uma associação e quem não passou.”

(E 41 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 2)

Já no que toca ao meio empresarial existem depoimentos que indiciam grandes dificuldades na mobilização dos agentes económicos nesta área, embora se registem colaborações pontuais.

“Não é fácil. Eu acho que é mais fácil conseguir apoios para investimentos fora do país até, do que em Portugal. Eu dou-lhe um exemplo: foi mais fácil conseguir mobilizar a classe empresarial para Timor do que é a nível aqui do concelho. As grandes empresas não estão muito sensíveis para esse tipo de apoio (...) não estão disponíveis.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 31)

A nível dos actores nacionais públicos, alguns informadores aludem à articulação feita com serviços descentralizados da Administração Central no âmbito das respectivas competências, nomeadamente com a Saúde, Segurança Social, o Centro de Emprego, a delegação do SEF. A articulação entre alguns desses actores institucionais e a Câmara parece efectuar-se na sequência estrita das competências de cada um dos serviços, estabelecendo-se quase por obrigatoriedade e num clima nem sempre pacífico.

“A grande relação que nós temos aqui é efectivamente com a Segurança Social e é uma péssima relação. É mesmo uma má relação a maior parte do tempo porque nós temos uma população muito complicada, muito pobre, e de há 4, 5 anos para cá temos imensas famílias que não são abrangidas pelo PER nos nossos bairros. Não estão inscritas, chegaram recentemente e nós não temos respostas para elas. Quem tem de ter essas respostas, e isso está definido, é a Segurança Social, que aqui na Amadora, coitados, aí também tenho de reconhecer, não têm mãos a medir. Mas, é assim, nós não temos resposta nenhuma e realmente a competência é deles..”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 59-60)

No círculo dos organismos do poder central as alusões feitas ao ACIME caracterizam a articulação estabelecida como difusa e superficial sem correspondência prática.

“O ACIME...penso que em termos políticos há apoio, mas sabe que estes termos políticos são um bocadinho assim...não são efectivos...não se vê grandes resultados, há muitas conferências, muitas palestras, há muita coisa, mas...”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13)

As referências à colaboração de actores nacionais privados não têm grande expressão, afirmando-se apenas que, em virtude de disporem de meios muito escassos, o seu poder de intervenção é reduzido, revestindo-se por isso as suas acções de um carácter marcadamente superficial.

Quanto aos actores comunitários e internacionais públicos com quem a CMA se articula para a realização de acções destinadas a imigrantes e minorias étnicas, regista-se a menção a algumas autarquias das cidades de que eles são originários. Essa articulação realiza-se, por norma, no âmbito de geminações formalizadas entre as autarquias do País de origem e do País de acolhimento. De registar uma referência pontual à colaboração da OMS e das embaixadas, embora em relação a estas últimas existam depoimentos muito pouco abonatórios.

“Nenhuma embaixada que está no nosso país e que tem noção do grande número de imigrantes seus que tem no nosso pode ser desresponsabilizada desta realidade e pode deve achar-se responsável também por colaborar connosco nesta realidade e na solução dos problemas (...) as embaixadas têm também que ser chamadas à razão.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 28)

No que diz respeito aos actores comunitários e internacionais privados, são de anotar indicações vagas sobre a colaboração de ONG, assinalando-se, no entanto, uma alusão particular à organização inter-governamental OIM. Também neste caso se indicia uma provável situação de dependência económica no quadro dessa parceria.

“Nós temos aqui a colaboração com a OIM, é evidente que a OIM funciona, mas também funciona muito na sequência daquilo que a Câmara paga. A própria organização está dependente deste tipo de apoio para funcionar, para sobreviver.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 31)

No que diz respeito às parcerias, alguns depoimentos identificam uma personalização das colaborações institucionais, estabelecendo uma certa relação entre os diferentes potenciais de colaboração das instituições, o perfil dos seus dirigentes (do meio associativo, estatal ou empresarial) e os contactos e relações pessoais que existem entre eles, os políticos e os técnicos da autarquia e das Juntas de Freguesia. O capital social dos diferentes actores parece desempenhar um papel importante nas colaborações essencialmente de índole informal.

“Antigamente havia uma doutora lá, ela preocupava-se bastante com as associações, mesmo com as pessoas, para a gente ir lá falar. Se essa doutora estivesse na Câmara eu ia directamente, ela telefonava, eu ia directamente ter com ela, eu sabia que ela fazia qualquer coisa, não é? Ela é uma pessoa incrível. Agora estes, enfim, a gente não...é difícil. Só que essas coisas...arranjámos uma pessoa amiga do Presidente e assim lá conseguimos a obra. Está a perceber? Isso também...mas é chato não é?”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 28, 30)

Parte significativa dos entrevistados (12) mostrou não ter conhecimento do regime de colaboração que se estabelece entre a CMA e os actores que com ela participam e se articulam para a realização de acções que abrangem os imigrantes e as minorias étnicas. A maioria identifica, no entanto, a coexistência de regimes de parceria formal e informal, surgindo os primeiros no quadro de grandes programas e projectos de âmbito nacional e comunitário, por imposição de natureza metodológica, constituindo mesmo um requisito de elegibilidade.

“Temos tido vários projectos em parceria, quase sempre projectos da União Europeia.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 27)

As parcerias em regime informal ocorrem num contexto relacional de maior proximidade, tendo por objectivo a execução de realizações pontuais e esporádicas.

“As parcerias são informais, verbais, é a intervenção directa, pronto, é estar no terreno e trabalhar.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 17)

A alegada escassez de actores disponíveis para o estabelecimento de parcerias na realização de acções que envolvam imigrantes e minorias étnicas talvez explique, pelo menos parcialmente, a inexistência de um número significativo de parcerias formais.

“Honestamente eu acho que (a CMA) acaba por não ter muitas parcerias (...), não existem grandes protocolos, não existem grandes relações.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 24)

Alguns informadores mostraram depositar uma certa esperança na constituição da Rede Social, neste momento em curso, como forma estruturada e institucionalizada de potenciar a articulação interinstitucional nos diferentes níveis de intervenção.

6.3. VISIBILIDADE DAS INTERVENÇÕES NOS PLANOS DE ACTIVIDADES E ORÇAMENTOS

Um conjunto apreciável de informadores afirmou não ter conhecimento sobre a presença ou a designação expressa de intervenções que abrangem imigrantes e minorias étnicas nos planos de actividades e orçamentos da autarquia. Os entrevistados que responderam nesse sentido integram-se maioritariamente nas categorias “Dirigentes Associativos/Institucionais” e “Técnicas de Serviço Social das Juntas de Freguesia” o que, atendendo ao afastamento que o desempenho das suas funções implica relativamente ao funcionamento técnico-administrativo da autarquia, é compreensível. A maioria dos entrevistados declara que essas intervenções não têm visibilidade nesses documentos, mas justificam o facto pela circunstância de essas acções estarem diluídas nas grandes rubricas, quer do plano de actividades quer do orçamento municipal, em virtude de não haver qualquer discriminação em termos de intervenção e de afectação de recursos.

“As acções constam em plano de actividades da Câmara Municipal mas não estão lá designadas para imigrantes ou minorias étnicas, estão no todo. Não aparecem especificamente dizendo que esta acção e esta verba em orçamento que é para isto. O plano de actividades é o que é, numa forma global, o orçamento a mesma coisa, é designado por rubricas (...) por isso as acções são conjuntas.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p.7)

Um entrevistado atribui essa invisibilidade à inexistência de uma estrutura orgânica, no seio da autarquia, à qual deveria caber responsabilidade institucional definida nesta área específica de actuação.

“Estão disseminadas nas várias questões porque há falta de uma estrutura orgânica que co-responsabilize directamente o objecto como sendo imigração e minorias étnicas.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 17)

Posição mais radical é defendida por outro informador, ao afirmar que essas acções não são visíveis pelo simples facto de o trabalho com essas populações não constituir uma prioridade do executivo, e que a ausência da designação expressa das actividades a desenvolver em plano de actividades, bem como a falta da sua cabimentação orçamental, desvincula a autarquia de realizações concretas.

“É a tal questão das actividades de carácter transversal (...) Toda a gente sabe como é que isto se faz, não é? Isto é um bocado uma treta, passo o termo, porque ou há programação concreta para estas comunidades ou na maior parte dos casos não se faz absolutamente nada, porque se não houver vontade política isto fica um pouco á mercê das propostas dos técnicos que eventualmente estejam no terreno. Como também não há nessa área muitos técnicos envolvidos no terreno, o que há é uma não actividade, sobretudo porque nesta maioria se considera as comunidades não como um sector da sociedade que é preciso integrar, mas como um problema e quando se considera um problema a tendência política é para resolver o problema das formas possíveis ou para esquecer o problema.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 29, 30)

Poucos são os entrevistados (5) que referem haver actividades destinadas às populações em análise expressamente designadas nos planos de actividade e nos orçamentos, embora admitam a existência de acções pontuais, como sejam aquelas que se prendem com as comemorações do Dia de África.

6.4. ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DE SUPORTE – OS SINAIS EXTERIORES DE EXISTÊNCIA

Prossequindo o objectivo de aferir se a CMA tem ou não uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas, revela-se pertinente indagar sobre a eventual criação de estruturas organizacionais que sirvam de suporte institucional às medidas que nesse

âmbito são tomadas, bem como sobre as alterações organizacionais ocorridas no seio da autarquia devido à presença significativa destas populações no conjunto dos munícipes do concelho.

Os primeiros vestígios de acção autárquica especificamente direccionada às populações em questão datam de 1989, com a criação de um projecto designado “Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes no Município da Amadora”. Este projecto era animado por um conjunto de técnicas de serviço social que acompanhavam de forma continuada esta área de intervenção e deu lugar à realização de actividades de natureza muito diversa como sejam a recolha e sistematização de informação, o apoio ao funcionamento regular das associações e comemorações de efemérides, entre outras.

No âmbito desse projecto, realizaram-se em 1994 as “Jornadas de Reflexão sobre o Racismo e Xenofobia”, organizadas pelo Departamento de Educação e Cultura da CMA em colaboração com um grupo de associações do concelho. No decurso dos trabalhos desse encontro, essas associações apresentaram uma petição na qual se recomendava à autarquia a criação do Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e de Imigrantes do Município da Amadora. A fim de não perder a dinâmica inter-associativa conseguida aquando da realização desse evento foi criado o Secretariado Coordenador das Minorias Étnicas e Imigrantes com o objectivo primordial de adoptar “*medidas para sensibilizar a opinião pública e os órgãos de poder para os problemas das minorias étnicas*” e que contava com a participação de 15 associações (CMA, 1998: 1). Nessa sequência, foi apresentada à Assembleia Municipal, em 1995, a proposta de criação do Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e de Imigrantes do Município da Amadora, que se assumia como porta-voz das associações do concelho e mediador entre o poder local e as populações imigrantes e as comunidades étnicas residentes no seu território. A referida proposta foi aprovada, bem como os respectivos estatutos, nos quais este órgão definia como seu principal objectivo “*garantir a participação das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes nas políticas que se dirijam à igualdade de direitos e oportunidades e à sua integração na sociedade, no salvaguardar do direito à diferença*” (CMA, 1995, art. 2º). Para além do Presidente da Câmara e de dois representantes da Assembleia Municipal, este órgão era composto por dez associações eleitas para esse fim específico, por todo o movimento associativo legalmente

constituído³⁴. O Conselho Municipal tinha as seguintes competências: dar parecer sobre as políticas de inserção social das comunidades étnicas e de imigrantes; propor acções de intervenção social e cultural com vista à resolução dos problemas que afectam estes grupos de população e ao reforço da identidade e promoção da diversidade cultural; sugerir iniciativas conjugadas com entidades públicas e privadas com intervenção neste âmbito; contribuir para a coordenação das acções desenvolvidas e a desenvolver pelo município em estreita ligação com as associações e entidades que as promovam (CMA, 1995)

No âmbito deste Conselho Municipal, a CMA organizou, em 1997, um seminário intitulado "O Papel das Organizações de Migrantes e Minorias Étnicas na Autoridade Local". Este encontro foi realizado no quadro da rede Elaine de que a CMA fez parte em 1996 e cuja finalidade consistia na promoção do intercâmbio de experiências entre cidades europeias relativamente a planos de acção para imigrantes e minorias étnicas.

Da actividade do Conselho, apenas se conhece a realização de três reuniões, em que foram debatidos assuntos relacionados sobretudo com o próprio funcionamento do órgão e a sua acção futura e ainda com a situação particular de algumas associações.

Na sequência das eleições autárquicas de 1997, que se culminaram da vitória do Partido Socialista após 18 anos de gestão comunista, surge, pela primeira vez na estrutura orgânica da autarquia, um Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes, que viria a ser atribuído a um vereador do PSD.³⁵

Posteriormente, em 2000, decidiu-se dotar esse pelouro de uma estrutura orgânica tendo sido criado o Gabinete de Apoio às Minorias Étnicas com as seguintes atribuições: assessorar o Presidente da Câmara nas questões respeitantes às comunidades étnicas e de imigrantes; servir como gabinete de apoio à actividade a desenvolver pelo Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e de Imigrantes; servir como gabinete de planeamento e elaboração de projectos e programas que versem sobre esta

³⁴ O Conselho Municipal era composto inicialmente pelas seguintes associações: Associação Cultural Moinho da Juventude, Centro Social Bairro 6 de Maio, Secretariado Diocesano da Obra Nacional para a Promoção dos Ciganos, Liga dos Amigos de Timor, Federação das Associações Caboverdeanas em Portugal, Frente Anti-Racista: Núcleo da Amadora, Associação Mãos Unidas da Casa da Alegria, Associação dos Amigos da Encosta Nascente, Grupo de Trabalho do Projecto dos Sete, Associação Juntar Mãos. Posteriormente, por sugestão destas associações, a composição do Conselho foi alargada a mais associações do concelho.

³⁵ Refira-se que na diversa documentação camarária consultada, o Pelouro é designado de diferentes formas - Pelouro das Comunidades Étnicas e de Imigrantes, Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes, Pelouro das Minorias Étnicas e de Imigrantes - tendo-se optado por adoptar aquela cuja utilização é mais frequente.

problemática; servir como elo privilegiado de ligação entre o município e o movimento associativo representativo das comunidades étnicas e de imigrantes; preparar actividades operacionais que versem a problemática das comunidades étnicas e de imigrantes (CMA, s/d: 57-58). A função do Gabinete era então a de prestar assessoria técnica nesta área de intervenção. A sua actuação consistiu essencialmente no apoio a actividades promovidas por associações, na organização de encontros temáticos, na realização de actividades de tempos livres, na organização da comemoração de efemérides e de outras festividades, na recolha, sistematização e publicação de alguma informação e na realização de alguns projectos de pequena dimensão.³⁶

Para além dos propósitos que alegadamente presidiram à criação destes organismos no seio da autarquia e da informação disponível sobre as suas realizações, importa sobretudo conhecer as impressões dos diferentes actores sobre os seus reais objectivos e desempenhos.

A primeira evidência emergente dos depoimentos dos entrevistados sobre estas estruturas é a sua clara inoperacionalidade. Contudo, as razões explicativas apontadas no sentido de justificar essa situação divergem substancialmente segundo as categorias dos entrevistados.

No que diz respeito ao Conselho, os técnicos sublinham aspectos que se prendem com disfunções técnicas e operacionais, as quais entendem comprometer de forma contundente o seu funcionamento. A inexistência de um programa de acção e a ausência de liderança e de participação são factores a que atribuem forte importância.

“A Câmara, às tantas, criou um Conselho. Eu não dei conta que ele funcione e questiono-me porquê? Eventualmente porque uma estrutura desse tipo só poderá funcionar em torno de projectos concretos. Eu não acredito que seja possível fomentar o funcionamento de redes de parceria a não ser em torno de projectos concretos. Não é possível, porque essas estruturas não são estruturas de debate ou fóruns...também podem ser, mas têm de ser outras coisas. E, portanto, esse Conselho ou tem um programa em torno do qual pode, digamos, crescer, ou então não tem futuro e eu acho que é isso um pouco o que acontece. E provavelmente não existe liderança da parte de ninguém, nem da parte da autarquia nem da parte de nenhuma das associações e, portanto, admito que não haja interesse da parte

³⁶ O Projecto “Educar para Integrar” tinha como objectivo a realização de semanas africanas nas escolas do concelho e contava com a colaboração das associações locais; o Projecto Bairro Limpo/Bairro Lindo, efectivou-se através de uma campanha de sensibilização da população do bairro degradado de Santa Filomena para as questões ambientais, incluindo um levantamento das necessidades a este nível; o Projecto “Europa para Todos”, integrado numa parceria europeia e desenvolvido na área da prevenção do VIH/sida nas comunidades africanas, materializou-se mediante a produção de materiais informativos, na formação de activistas das associações e na realização de encontros.

de nenhum dos actores em que aquilo funcione porque não lhe atribuem nenhuma utilidade e alimentar estas estruturas, constitui um processo muito, muito exigente que envolve muito empenho e muito esforço. O critério da utilidade medido como "O que é que nós obtemos pelo facto disto funcionar?" pesa muito nas decisões que as pessoas possam tomar relativamente ao seu empenho e ao seu envolvimento. Nestes processos, como em todos, eu penso que tem de haver liderança, sempre! E tem de haver participação. Parece-me que relativamente a esta estrutura não existe nem liderança nem vontade de participação."

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 24-25)

Os políticos, consoante se encontrem no desempenho de funções executivas ou na oposição, ou conforme estejam envolvidos na sua criação ou na sua desactivação, atribuem à criação do Conselho e à sua inoperacionalidade diferentes significados, vislumbrando sempre intencionalidades políticas escamoteadas. Os primeiros tomam-no como grupo de pressão junto do poder executivo e como "manobra de fachada política", enquanto os segundos o percebem como instrumento de democracia participativa.

"Não tem razão de ser... não tem razão de ser! Precisamos é de bons serviços de atendimento e não precisamos de andar a alimentar lobbies associativos ou pseudo-associativos"

(E 22 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 19)

"O Conselho Consultivo, acho que é um pouco aquelas tese dos Conselhos Municipais. É muito bonito ter Conselhos Municipais dá uma imagem de grande abertura, de grande participação... mas eu quero dizer que acho que esta questão é uma falsa questão. (...) acho que a pior coisa que pode haver é Conselhos por uma questão de cumprir calendário... está no programa..."

(E 34 – Político da Oposição, p. 40-41)

"Ainda no nosso mandato, quando tínhamos a maioria na Câmara criámos um Conselho de Comunidades e Minorias Étnicas pela importância que essa camada populacional tinha no concelho. Era um Conselho Consultivo mas que tinha peso real nas decisões em relação à comunidade. Funcionou bem, não podemos dizer que funcionou optimamente, mas funcionou com alguma regularidade e portanto... no fundo visava ouvir os representantes da comunidade, os anseios, perspectivas e integrar na política camarária aquilo que eram os anseios da comunidade. O Conselho existe, mantém-se ainda hoje, só que não funciona. Há cinco anos que não reúne, desde que perdemos a maioria na Câmara, e isso é em si mesmo um problema porque passou a haver não uma relação de igual com as estruturas da comunidade que estavam todas elas no Conselho mas uma relação individual com cada

uma das estruturas que se dizem representantes da comunidade, o que não é a mesma coisa. Hoje há uma política mais pontual, mais virada para projectos de cada uma das estruturas e menos um projecto interligado visando toda a comunidade. (...) No Conselho Consultivo, reuniam regularmente e falavam olhos nos olhos entre si os problemas e discutiam... a partir do momento em que isso foi desarticulado, há muito mais dificuldades em que as coisas sejam tratadas de forma eficaz.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 2, 37)

Existem, ainda, políticos que assumem expressamente que o funcionamento do Conselho não tinha nenhuma finalidade operativa e que a sua existência ganha sentido num contexto do designado “politicamente correcto”.

“Politicamente ficava bem fazer alguma coisa nesta área mas como o objectivo não era propriamente fazer, pensámos num Conselho Municipal, e, portanto, existia o Conselho Municipal no papel, não existia regulamento, não existia absolutamente nada.”

(E 36 – Político da Oposição, p.14)

Há, contudo, outros políticos que fazem recair sobre as associações as razões justificativas da inacção do Conselho Municipal, mais precisamente sobre o seu desinteresse e as eventuais dificuldades de relacionamento entre elas existentes.

“Até agora não tem havido nada nesse sentido (reactivação do Conselho Municipal). Não estou só a falar da autarquia, mas de algumas associações. Nunca manifestaram esse desejo, nem aquelas que inicialmente faziam parte desse Conselho. Pelo que eu me tenho apercebido, muitas vezes é difícil pô-las em sintonia, em grupo. Portanto, nós trabalhamos em parceria, Câmara associação X, mas nós autarquia com associações a, b, c, ou d, não se conseguiu, porque não se mostraram assim muito dispostas a colaborar umas com as outras, para fazer interligações entre umas e outras, ou seja, elas quando querem a autarquia trabalhamos muito bem em parceria, mas a interligação entre elas não funciona. Talvez por isso esse Conselho Municipal nunca tenha avançado por causa disso. E qualquer das associações que eu contactei nunca nenhuma fez menção a esse Conselho Municipal, de querer, portanto incentivá-lo, ou de o retomar. Não, nunca!”

(E 32 – Político do Executivo, p. 31)

Todavia, a sua desactivação é também explicada, por actores políticos, através da manifesta incapacidade da autarquia para responder às solicitações e reivindicações das associações realizadas no âmbito do Conselho, o que provavelmente terá também

uma das estruturas que se dizem representantes da comunidade, o que não é a mesma coisa. Hoje há uma política mais pontual, mais virada para projectos de cada uma das estruturas e menos um projecto interligado visando toda a comunidade. (...) No Conselho Consultivo, reuniam regularmente e falavam olhos nos olhos entre si os problemas e discutiam...a partir do momento em que isso foi desarticulado, há muito mais dificuldades em que as coisas sejam tratadas de forma eficaz.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 2, 37)

Existem, ainda, políticos que assumem expressamente que o funcionamento do Conselho não tinha nenhuma finalidade operativa e que a sua existência ganha sentido num contexto do designado “politicamente correcto”.

“Politicamente ficava bem fazer alguma coisa nesta área mas como o objectivo não era propriamente fazer, pensámos num Conselho Municipal, e, portanto, existia o Conselho Municipal no papel, não existia regulamento, não existia absolutamente nada.”

(E 36 – Político da Oposição, p.14)

Há, contudo, outros políticos que fazem recair sobre as associações as razões justificativas da inacção do Conselho Municipal, mais precisamente sobre o seu desinteresse e as eventuais dificuldades de relacionamento entre elas existentes.

“Até agora não tem havido nada nesse sentido (reactivação do Conselho Municipal). Não estou só a falar da autarquia, mas de algumas associações. Nunca manifestaram esse desejo, nem aquelas que inicialmente faziam parte desse Conselho. Pelo que eu me tenho apercebido, muitas vezes é difícil pô-las em sintonia, em grupo. Portanto, nós trabalhamos em parceria, Câmara associação X, mas nós autarquia com associações a, b, c, ou d, não se conseguiu, porque não se mostraram assim muito dispostas a colaborar umas com as outras, para fazer interligações entre umas e outras, ou seja, elas quando querem a autarquia trabalhamos muito bem em parceria, mas a interligação entre elas não funciona. Talvez por isso esse Conselho Municipal nunca tenha avançado por causa disso. E qualquer das associações que eu contactei nunca nenhuma fez menção a esse Conselho Municipal, de querer, portanto incentivá-lo, ou de o retomar. Não, nunca!”

(E 32 – Político do Executivo, p. 31)

Todavia, a sua desactivação é também explicada, por actores políticos, através da manifesta incapacidade da autarquia para responder às solicitações e reivindicações das associações realizadas no âmbito do Conselho, o que provavelmente terá também

levado os seus elementos a questionar a pertinência, utilidade e reais motivos da sua criação.

“E depois também já era difícil aguentar a pressão do tal Conselho porque às páginas tantas as pessoas...já tínhamos feito 3 reuniões...onde é que está o resultado? E daí também...não vale a pena haver mais Conselho...não há resultados palpáveis, não é?”

(E 36 – Político do Executivo, p. 18)

Os depoimentos dos dirigentes associativos sobre este órgão confirmam a sua desactivação, deixando transparecer uma mudança da postura da autarquia relativamente ao seu funcionamento, a que atribuem razões de natureza política. Transmitem, todavia, uma postura bastante passiva sobre o assunto, relegando única e exclusivamente para a Câmara a iniciativa de promover a sua reanimação.

“(...) Na altura em que foi criado (o Conselho) estavam pessoas à frente que puxavam bastante pelas associações, que convocavam as reuniões, foram criados os estatutos...só que de repente, as coisas mudaram e, realmente, eu não percebi. Nunca mais me enviaram informação, nunca mais fomos convocados para reuniões, não sei. Não sei. Eu, pelo menos...penso que foram mesmo questões da Câmara. Penso que foram questões políticas.”

(E 39 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 11)

No que diz respeito ao Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes, a sua criação surge, nas respostas, associada, em primeiro lugar, à realidade demográfica e social do concelho.

“O pelouro foi criado tendo em conta a comunidade que existia.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 37)

“Eu creio que foi pela realidade do concelho. Creio que foi.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 15)

Existem depois algumas alusões que afectam o aparecimento do Pelouro a um certo período da política nacional em que o governo central criou também estruturas orgânicas neste domínio, dando assim importância aos factores situacionais e conjunturais.

Foi também na altura que apareceu o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas. Portanto, esta ideia começou-se a levantar um pouco, e foi um bocado mais nessa linha política e estratégica.

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 15)

Contudo, a sua génese é essencialmente ligada por muitos informadores a uma determinada fase do contexto político local. Os informadores qualificados afirmam que a génese do Pelouro está intrinsecamente associada a acordos político-partidários estabelecidos com o objectivo de sustentar e viabilizar um governo minoritário, indiciando que os interesses políticos condicionaram fortemente as opções tomadas nesta área. Digno de registo é igualmente o facto de considerarem que apenas a desvalorização política desta área justifica a atribuição do Pelouro à oposição.

“Esse pelouro foi atribuído a uma força política da oposição, que para todos os efeitos era uma força política da oposição – PSD, provavelmente também porque não se pretendia valorizar muito o trabalho nessa área. Foi uma decisão tomada no âmbito de um acordo de “Estado” – entre aspas – Estado municipal – quando este Presidente da Câmara ganhou as eleições, no primeiro mandato. Eu acho que é assim: quando o Presidente assumiu a presidência desta Câmara entrou na Câmara com um acordo feito. A questão não foi bem avaliada quando foi feita a distribuição ou a partilha dos pelouros e depois existindo esse quadro de partilha de pelouros era muito complicado retroceder porque isso minaria, digamos, o quadro de relacionamento que estava estabelecido...o PS não tinha a maioria absoluta e o PC entretanto, deixou de ter pelouros por decisão do Presidente da Câmara, dado o nível de crítica e enfim de distanciamento político que o PC assumiu mesmo relativamente aos pelouros que tinha e deixaram de ter. (...) Eu não consigo entender que uma força política que é a força gestora, possa dar um pelouro desta importância a um partido da oposição mesmo que partilhando pelouros na gestão, para mim é um cenário absolutamente... absolutamente...inqualificável (...) essa é uma questão fundamental, porque a questão da visibilidade de um pelouro, é uma questão muito importante, não é? E obviamente, o PSD não estaria minimamente disponível, para que a visibilidade...fosse feita por interpostas pessoas – Presidente da Câmara não é? – De maneira nenhuma...tinha aquela área de afirmação e, portanto... (...) Agora objectivamente, aquilo é um pelouro do PSD e sendo um pelouro do PSD não é para ter a visibilidade que tem, a importância que tem, nomeadamente...porque se reporta, no fundo, a uma comunidade importantíssima no município, e, portanto. Há que desvalorizar e há que não aprofundar essas linhas de trabalho que são complementadas não de uma forma explícita por outras intervenções que existem no terreno. ”

(E 11 Quadro Técnico da Autarquia, p. 28-29)

“Esse pelouro surge num contexto de eleições à Câmara, o candidato do PSD sugeriu um serviço de apoio para as comunidades. Era um projecto forte para as comunidades. Nessa altura, depois das eleições, quando começamos a conversar sobre os pelouros, surgiu a ideia de criar o pelouro. Portanto, o contexto político em que ele surge é o de uma luta política seguida da vitória de uma das partes e então...se calhar, atendendo a que o pelouro não tinha competências e tal, o Presidente pensou: “Deixa lá isso para o PSD”.

(E 36 – Político do Executivo, p. 14-15)

Alguns testemunhos dão conta da reduzida importância que é atribuída ao Pelouro no quadro institucional da autarquia, explicando esse facto pela transversalidade dos assuntos que integram esta área de intervenção e pela incontornável articulação que tem de estabelecer com os restantes pelouros. O estatuto de Pelouro é apresentado quase como uma concessão paternalista da autarquia a esta área de intervenção. As relações de dependência que impreterivelmente estabelece com os outros Pelouros vincula-o a uma situação de minoridade que parece dificultar em muito a sua integração e relacionamento intra-institucional.

“Este pelouro é relativamente recente como pelouro, designado assim na autarquia. Podemos até mesmo dizer que a formalização do pelouro é um pouco terna, nenhum de nós lhe dá uma carga como se dá a um pelouro do urbanismo...é um pouco diluído, na medida que esse pelouro chamado assim, trabalha muito articuladamente com todas as outras actividades.”

(E 31 – Político da Oposição, p. 9)

“A questão das minorias atravessa todas as áreas (...) e por isso existir um pelouro é sempre complicado porque depois do ponto de vista do relacionamento com os outros pares que têm o mesmo estatuto, é sempre muito mais difícil”

(E 34 – Político do Executivo, p. 38)

Foi também veiculada a ideia de que a criação do Pelouro e a desactivação do Conselho Municipal correspondem a uma estratégia política concertada que traduz uma alteração radical da postura da autarquia face aos imigrantes e minorias étnicas, servindo simultaneamente vários objectivos políticos: enfraquecer o poder reivindicativo destas comunidades exercido através das suas associações e retirar-lhes a capacidade de constituírem um grupo de pressão junto do poder executivo; conceder visibilidade institucional à área e viabilizar uma situação governativa minoritária, atribuindo à oposição um pelouro que não tinha grandes possibilidades de “brilhar”.

“No último mandato o que se fez foi: esvaziou-se do ponto de vista técnico a estrutura que existia transferiram-se os técnicos para vários sítios e criou-se o pelouro, no fundo para dizer ao PSD que tinha pelouro. Uma coisa sem nexos nenhum, porque é preferível não ter pelouro mas ter de facto uma estrutura do ponto de vista funcional que acompanhe no terreno aquilo que se passa. O que se fez foi o contrário. Acabou-se com a estrutura que acompanhava no terreno aquilo que se passava, criou-se uma estrutura política cá em cima. Isto é sobretudo uma questão de vontade política...o que interessa é negociar com esta e dar-lhe um subsídio maior e tal...e vão-se mantendo calados na sua quintinha, do que estar a discutir do ponto de vista global e colectivo quais são os projectos fundamentais a desenvolver para a comunidade e é isso que tem sido feito.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 31)

De um modo geral, os entrevistados não identificam quaisquer *outputs* práticos resultantes da existência do Pelouro denunciando por isso a falta de correspondência entre as estruturas formalmente constituídas e a acção concreta que lhes deveria suceder, questionando, de forma implícita, os verdadeiros motivos da sua criação.

“Pode existir um pelouro, pode existir alguém responsável, o que é facto é que a evidência do trabalho das pessoas que têm títulos e esses cargos não existe! Portanto, o facto de existirem para mim tem, enfim, muito pouco significado. O que é preciso é que depois dessas mesmas pessoas, os detentores desses cargos, com essas responsabilidades depois tenham alguma acção e é essa acção que eu não vejo.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 23-24)

“É o tal problema de fazer que se faz, nomear pessoas e tal...só que depois do ponto de vista dos conteúdos, isto no terreno não tem absolutamente reflexo nenhum e é o que acontece.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 32)

Todavia, o desempenho do Pelouro é avaliado, sobretudo, pela actuação da estrutura orgânica de natureza operacional que lhe foi adstrita – o Gabinete de Apoio às Minorias – sobre cujo trabalho são tecidas considerações de diferente natureza. Embora nenhum entrevistado valorize sobremaneira a sua acção, há quem aponte o desenvolvimento de algumas actividades pontuais, cujo alcance se reconhece ser de reduzida dimensão.

“O Gabinete tinha uma intervenção mais a nível de projecto, de intervenção comunitária.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 21)

“Definir políticas que a Câmara pudesse implementar era muito complicado porque não éramos governo, não podíamos estar a fazer coisas por aí além, começamos por coisas que era possível serem feitas.”

(E 36 – Político do Executivo)

“Eu penso que aquilo que se fez foi tudo muito...muito disseminado...muito pouco articulado...muito pouco integrado, e desse ponto de vista, eu receio que de certa forma, tenha correspondido a desperdiçar recursos. Esta é a minha percepção da questão.”

(E 11 Quadro Técnico da Autarquia, p. 28)

Existem, porém, outros informadores que ignoram e denigrem completamente a sua acção.

“O que é que quer que eu lhe diga sobre isso? Foi lançando cá para fora umas bruxurazitas e tal, foi dando umas informaçõeszitas ...já não é mau”... (Tom irónico)

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 30)

“Isso (o Gabinete) é uma excrescência, não foi assim uma coisa...isso nunca existiu. É assim, não sei muito bem o que é que hei-de dizer acerca disso porque nunca, nunca se viu, nunca fez nada, nunca teve intervenção nenhuma. Bom, tirando obviamente nos encontros, nos seminários, nesse tipo de coisas. Aliás há coisas que são criadas para isso, acho eu. Também não é para outra coisa, é para aparecerem. (...) Isso foi criado mas nunca ninguém soube muito bem o que é que se lhe havia de fazer (...) eu nunca consegui perceber exactamente o que é que faziam.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 68-70)

O tipo de acções desenvolvidas pelo GAM e a (falta de) amplitude do seu alcance surgem quase sempre relacionados com os condicionamentos advindos do seu inadequado enquadramento institucional e da sua deficiente inserção organizacional, aparentemente causados pela pertença política do Pelouro. Contudo, é também concedida substancial importância aos constrangimentos de ordem institucional relativos às resistências levantadas por serviços e pessoas, provenientes de alegadas deficiências comunicacionais e relacionais no interior da autarquia.

“Havia vários problemas: falta de competências, falta de meios e sendo da oposição é evidente que as coisas não podiam funcionar às mil maravilhas não é? (...) Tentávamos tocar uma área, já estávamos a entrar numa área que era de outro vereador e aí eu já não

podia avançar, porque entretanto já ficava ofendido. Era muito complicado, entrava nos problemas políticos, era um problema de facto não ter uma coordenação global. Os serviços da Câmara limitavam, eu pedia a ajuda dos outros pelouros – falava com o vereador, tudo bem – e em conversa com os técnicos, via-se que havia ali outras reacções. Estas questões políticas também vinham muito ao de cima.”

(E 36 – Político do Executivo, p. 8-9)

“[o GAM] Tinha depois um grande objectivo que seria a articulação inter-serviços que nunca conseguiu, nunca aconteceu. Como alguns dos sectores da autarquia também desenvolvem actividades direccionadas para estas populações, havia aqui uma certa sobreposição e, portanto, acabava por não se conseguir articular. Os vários serviços não tinham... não havia um conhecimento daquilo que era feito por parte de uns e outros. (...) Nunca houve a assumpção de que o Gabinete existia e que tinha algum papel, nunca houve a preocupação de ser chamado para um determinado número de coisas que aconteciam na Câmara. (...) Em 2001 já estava a haver algum reconhecimento, mas isto passados 2 anos, já que também houve quase que uma imposição nisto tudo... O que eu tenho aprendido depois desta vivência é que, de facto, isto tem de ser ganho. Todas estas mudanças não podem ser impostas. As pessoas têm de ser trabalhadas, têm de ser motivadas e as barreiras que os próprios serviços impõem uns aos outros são muito difíceis de vencer, portanto, acho que tem que ser feito um trabalho junto dos próprios serviços, de os ganhar para as coisas.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 21)

Efectivamente, alguns entrevistados explicam quer a existência do GAM quer a debilidade da sua capacidade de execução expressa no carácter espartilhado e inconsequente das suas acções, por aquilo que consideram serem as verdadeiras motivações subjacentes à sua criação. Na opinião destes informadores, estas inscrevem-se indubitavelmente na esfera política..

“Veja, a política é assim... (Silêncio) ...agora aquilo que eu vou dizer não é politicamente correcto, mas eu vou dizer na mesma...um político tende a ter um conjunto de objectivos para manter o poder ou para conquistar o poder, e então é por isso que se fazem um conjunto de acções, de programas, de intervenções em determinados extractos populacionais que votam... (...) todo este trabalho que se faz, faz-se sob população eleitora, votante. Penso que aqui as intervenções que se fazem em termos das minorias, fazem-se ou apresentam-se algumas coisas porque é... bonito mostrar aos que votam que se está atento a um problema que existe (...) sente-se que se tem que intervir, mas até agora realmente a realidade é essa, é um bocado...é a cereja, os gabinetes depois é a cereja em

cima do bolo, fica bonito...uma cereja ninguém come porque normalmente é muito doce...mas está lá em cima...(risos)”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 11-12)

No universo dos constrangimentos de índole política que afectaram o desempenho do GAM, assume especial relevância a ocorrência implícita de alguns conflitos ou fricções ocasionados pela visibilidade pública e pelos eventuais dividendos políticos passíveis de serem retirados das acções realizadas pelo Gabinete, constituindo alguns depoimentos acusações, mais ou menos veladas, de instrumentalização política deste organismos por parte do vereador responsável.

“A única coisa que esse Gabinete fez foi festarolas e pouco mais do que isso. Não podemos ter uma área em que a única preocupação de actividade é fazer festas e festinhas, fazer uns brindes, umas coisinhas. Acho que não é isso, não é isso. Tem que ser mais do que isso. (...) Depois ou se tem um gabinete que faça, de facto, intervenção, ou se tem um gabinete que faça política. Aquilo que se costumava fazer no gabinete era política, meramente, meramente. O esvaziar o Gabinete foi muito pela intervenção política que tinha, todo o trabalho político que faziam e não o trabalho com a comunidade.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 38-39)

“O município não precisa necessariamente de ter um Gabinete para organizar festas, bailes...era papel a granel, recebíamos todos os dias convites para a associação de não sei quê, para a associação não sei quantos...Nunca fui a nenhuma.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 26)

“A comunicação social divulgava alguma actividade, no dia seguinte andava o Presidente da Câmara todo queixoso “Vejam bem, vai para a televisão divulgar e não diz nada...então organizam lá aquelas coisas e nem comunicam...” Primeiro foi aprovado na Câmara – todos os projectos são aprovados na Câmara) ninguém ligou e a seguir dizem que não tiveram conhecimento...”

(E 36 – Político do Executivo, p. 9-10)

A situação institucional do GAM e do Pelouro sofreu grandes alterações no segundo mandato do PS, facto a que não será alheia a vitória do partido com maioria absoluta nas últimas eleições autárquicas, e a sua conseqüente autonomia para a constituição e organização do executivo. O Pelouro mantém-se aparentemente, tendo ficado sob a responsabilidade da vereação da Acção Social, mas, no presente, não detém nenhuma

estrutura operacional. Persistem porém, algumas ambiguidades sobre o seu actual papel, subentendendo-se por alguns depoimentos que a sua função pouco mais é do que a de encaminhar as situações que lhe são dirigidas para os restantes serviços da autarquia.

“O Pelouro mantém-se mais para as pessoas se conseguirem localizar, rever, senão até se poderia pensar será que acabou mesmo? Será que não há ninguém que se interesse pelas minorias? Não nos deixámos de interessar pelas minorias e cada vez nos interessamos até mais. Se acabássemos com o Pelouro as pessoas iam-se dirigir aonde? A nossa preocupação foram as associações principalmente e as pessoas particularmente que às vezes se dirigem, pedem umas orientações...se nós acabássemos mesmo com essa designação talvez as pessoas se sentissem um pouco perdidas, um pouco desorientadas e não é isso que nós queremos, queremos é que as pessoas sintam que continuamos a apoiar embora encaminhando para os diversos departamentos. (...) É uma questão de hábito, as pessoas já sabem que há um Pelouro das Minorias e já sabem para onde se hão-de dirigir”

(E 32 – Político do Executivo, p. 14-15)

A presença institucional do Pelouro parece reduzir-se à manutenção formal da sua designação, tendo-se transformado em termos operacionais num mero ponto de passagem. O esvaziamento funcional traduziu-se, contudo, num apagamento institucional, que, embora à revelia da vontade dos políticos em exercício, não passa despercebida a alguns dos outros actores.

“Havia o pelouro das minorias étnicas que agora não sei muito bem onde é que anda, ou se ainda existe.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 29)

Observa-se a este respeito uma certa relutância por parte dos políticos no poder em reconhecer a sua extinção, embora ela seja referida pela maioria dos entrevistados. O facto de lhe ter sido retirado o espaço físico onde funcionava, e de os recursos humanos que lhe estavam afectos terem sido redistribuídos e integrados noutros serviços é interpretado dessa forma pela maioria dos informadores.

“No mandato anterior havia um Gabinete físico, um espaço físico. Esse espaço neste mandato deixou de existir, mas as pessoas estão a trabalhar à mesma, estão é integradas, uma no GIS, outra no DEC. O espaço físico e a designação foram extintas mas nas minorias continuamos a trabalhar muito bem.”

(E 32 – Político da Oposição, p. 14)

O carácter transversal das acções que abrangem as populações imigrantes e as minorias étnicas e a eventual sobreposição de funções dos serviços da autarquia são, contudo, os argumentos mais correntes na tentativa de explicar as mudanças institucionais imprimidas a este nível.

“Por si só, a nossa realidade terá, naquele momento, justificado a criação desse Gabinete. Hoje, ele não está...formalmente...como estava no mandato anterior...quase que diria que foi extinto sem ser extinto. Mas de qualquer das formas continua-se a trabalhar no âmbito...porque o problema, muitas vezes, destas coisas é que é muito difícil de articular, há um conjunto de serviços da própria Câmara que de alguma forma trabalham com os mesmos assuntos...eu acho que não é preciso termos pessoas a fazer o mesmo. O que nós precisamos é que as pessoas percebam que temos de estar todos a tocar a mesma música e a puxar para o mesmo lado, não é?”

(E 33 – Político da Oposição, p. 20)

Alguns depoimentos transmitem a ideia de que as alterações do posicionamento do Gabinete na estrutura hierárquica da autarquia, principalmente ao nível da dependência orgânica, foram igualmente motivadas por preocupações de natureza política.

“Nós não acabámos com o Gabinete. O Gabinete existe na mesma. Foi reduzido...e tem uma dependência da estrutura hierárquica porque no passado – por isso é que ele tinha aquela intervenção política toda – tinha uma dependência apenas directa do vereador e não passava pela estrutura da direcção da Câmara e isso dava-lhe aquela componente mais de actuação política, do que uma componente propriamente dita de intervenção que devia ter...quando nós o integramos num departamento é no sentido dele funcionar do ponto de vista daquilo que são as acções e actividades que tem de fazer, não do ponto de vista de oportunidade política e política mesmo. (...) Ao fim e ao cabo aquilo era um gabinete político.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 39)

Não obstante o facto de os testemunhos dos dirigentes associativos confirmar o carácter marcadamente lúdico, recreativo e cultural da acção do Gabinete, eles transmitem simultaneamente uma apreciação positiva do seu trabalho, bem como da relação que com ele foi estabelecida. A julgar pelo seu discurso, o novo enquadramento do Pelouro e as alterações realizadas ao nível do Gabinete ocasionaram uma diminuição de actividade neste domínio e uma menor interacção com as associações e populações aqui

versadas. A desarticulação ou esvaziamento do Gabinete indicia então um nível de intervenção menos intenso.

“Houve uma altura em que se desenvolveram algumas reuniões, prepararam-se algumas actividades conjuntas, mas entretanto, as coisas ficaram um bocado diluídas, e não se tem, realmente, desenvolvido tantas actividades como à algum tempo atrás se desenvolvia. Penso que morreu um bocado.”

(E 39 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 10)

“Nestes últimos 2 anos não sei... antes davam-nos apoio, íamos ao teatro, arranjavam actividades no tempo de férias na Fábrica da Cultura, a gente ia lá com os nossos meninos, mas ultimamente não.”

(E 40 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 27)

“Nós recorriamos bastante ao GAM ...tivemos algum ajuda a nível de fotocópias, festas organizadas em função destas populações...mas foi muito pouco tempo.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 32)

Refira-se que, para além da criação destas estruturas de vocação específica no interior da autarquia (e independentemente do seu funcionamento ser real ou fictício), a existência de contingentes tão significativos de imigrantes e minorias étnicas em situação de desfavorecimento social e a necessidade de criar respostas adequadas às suas carências, levou o município a operar outras alterações na sua estrutura orgânica, nomeadamente ao nível dos departamentos e divisões. O tipo de intervenções a realizar, a sua dimensão e complexidade tornou clara a exigência de dotar determinados serviços, como a Habitação e a Acção Social, de novas e diferentes concepções e capacitações técnicas de gestão.

“É evidente que provocou algumas alterações. Há pouco tempo tivemos que fazer uma no sector da habitação porque tendo em conta aquilo que é necessário fazer na habitação, construção, realojamentos, gestão dos bairros, é óbvio que obriga a que haja uma estrutura diferente do que aquela que existia. Isso obrigou naturalmente a alguma mudança nesse sector e á criação de uma direcção de departamento que não existia. (...) Também tivemos que gerir de outra forma essa área social, ou seja, há uma área social que é do realojamento e do acompanhamento do realojamento e há outra área que tem a ver com o território generalizado do concelho. É evidente que tem de ter uma dependência diferente...por isso, tivemos que separar o Gabinete de Intervenção Social.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 33-34)

Esta vertente da realidade sócio-demográfica da Amadora reflectiu-se também na estrutura orgânica de várias Juntas de Freguesia que integraram no seu organograma pelouros dedicados a imigrantes e minorias étnicas.

7. OBJECTIVOS DAS PRÁTICAS POLÍTICAS AUTÁRQUICAS

Depois de descritas e comentadas pelos informadores qualificados as acções e omissões da autarquia nos diferentes sectores de intervenção relativamente aos imigrantes e minorias étnicas, afigurou-se pertinente conhecer a sua opinião sobre os objectivos que eventualmente norteavam a respectiva ocorrência, bem como sobre o seu alcance real.

Praticamente um quarto dos entrevistados mostrou não conhecer os objectivos da acção do município no que diz respeito a estas populações, embora uns o assumissem de forma clara e outros optassem por “fugir” à resposta, tecendo considerações ambíguas e desfocadas face ao assunto indagado.

Cerca de metade dos restantes informadores são da opinião de que à acção da autarquia, relativamente aos segmentos populacionais referidos, não presidem objectivos claros e definidos, transmitindo muitos deles a ideia de que tal se deve à postura pouco reflexiva da autarquia em relação a esta realidade traduzindo-se em práticas não planeadas, programadas e articuladas entre si e, também, em omissões. Esta opinião colhe adeptos em todas as categorias de entrevistados, delineando-se assim um certo consenso de posições.

“Objectivos definidos não...é uma realidade com que convive, mas não está especificado, não é muito claro. Não tem um objectivo assim: vamos integrar esta população...não...”

(E7 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 22)

“Não há um plano concreto de intervenção em relação a essa matéria. (...) Não há objectivos claros, quer dizer de certa forma o que se tem feito é tentar varrer o lixo para debaixo do tapete...e, portanto...ir resolvendo as coisas à medida que vão surgindo, tapando um buraco aqui, tapando um buraco acolá. O Presidente da Câmara é uma espécie de bombeiro permanente e, portanto, não há nada de estrutural para resolver esta questão em definitivo.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 24)

Neste grupo de entrevistados existe, todavia, um número muito pequeno de informadores que, embora reconhecendo que a intervenção da autarquia não tem objectivos definidos neste campo, encontra outras justificações para essa ocorrência. Quatro deles explicam-na ocorrência pelo facto de o município desenvolver

intervenções de carácter mais generalista e transversal, não se direccionando por isso a nenhum segmento populacional circunscrito com base nesse critério categorial. Parece-nos significativo o facto de a maioria dos entrevistados que defendem esta posição serem actores com responsabilidades executivas: isso poderá ajudar a perceber as percepções que estão na origem do pendor generalista das intervenções e explicar a existência de algumas omissões.

“O projecto que nós temos para a cidade (...) não passa por acções muito particulares, não passa por operações direccionadas cirurgicamente para uma realidade. É um projecto que passa por acções transversais à comunidade, a todas as comunidades.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 31)

“Os objectivos claros continuam a ser os mesmos, ou seja, continuar a apostar na educação apesar de todas as restrições que possam haver (...) Quando falo na educação, falo para todo o território e para toda a população. Esse é um objectivo, é o primeiro. Outro é continuar a política de habitação. É preciso continuar a construir habitação, é preciso continuar a incentivar outras formas de realojamento que não sejam os bairros, é necessário continuar a evitar novas construções de barracas, mas também é necessário continuar a dar oportunidade a outros não é? Porque isto é tudo muito complicado.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 31)

Outro entrevistado defende que, se não há objectivos traçados no que diz respeito à intervenção a desenvolver pela Câmara junto dos imigrantes e minorias étnicas, isso se deve ao simples facto de não ser necessário encetar uma intervenção delineada nesses moldes. Em sua opinião, a integração dessas populações não depende disso e acabará por se processar com o fluir do tempo.

“Não há objectivos traçados para esta situação (...) As coisas naturalmente acabam por acontecer... não se deve forçar... isso é feito naturalmente.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 41)

Ao contrário, aproximadamente metade dos entrevistados argumenta que a acção da autarquia é movida por objectivos definidos, mas apenas em determinados sectores de intervenção bem identificados, de entre os quais o da habitação e o da educação se destacam de modo proeminente. Afirmam, porém, que, embora essas intervenções abranjam as populações em foco, elas se direccionam a toda a população.

Esta situação parece estabelecer relação com o facto de grande parte do universo dos informadores efectuar uma associação directa e linear entre os bairros degradados e os imigrantes e minorias étnicas, pela circunstância de muitos deles serem maioritariamente habitados por estas populações.

“Uns (objectivos) sim, estão claramente definidos, a questão dos projectos habitacionais estão muito claros e definidos. Haverá um outro conjunto de projectos que nós próprios, a tactear, digo tactear por não ser tão claro o trabalho e os objectivos, vamos procurar. Daí haver objectivos que são muito claros, uns resolvidos mais rapidamente, outros a arrastar-se mais a sua resolução.”

(E 31 – Político do Executivo, p. 2-3)

“Proporcionar-lhes (aos imigrantes e minorias étnicas) habitações condignas, é isso que está a fazer (...) tudo o resto que se possa dizer é tudo rama e não produz qualquer efeito...são coisas vazias...um articulado de boas intenções porque na prática a substância não é nenhuma. Os problemas continuam a existir. Agora aquilo que está a fazer em termos de habitação é bom.”

(E 26 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4)

“Eu acho que os grandes objectivos da Câmara têm a ver com a política habitacional mais do que outra coisa e acho que é a resposta mais imediata neste momento, é a resposta habitacional, tirar os guetos...e depois lá se poderá passar a outra fase.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 32)

A variável temporal ganha também expressão no que diz respeito aos objectivos, tendo sido referido que, após a institucionalização do município e dada a dinâmica social do concelho e a realidade institucional do poder local, os propósitos definidos à época eram necessariamente diferentes daqueles que eventualmente se podem estabelecer hoje.

“Eles (objectivos) eram modestos, não eram de fundo porque não podiam ser. De fundo seria arranjar novas habitações e depois actuar nos campos cultural, social e outros, mas no fim de contas tínhamos o grave problema das infra-estruturas ainda por resolver...”

(E 37 – Político do Executivo, p. 17)

Três entrevistados têm uma interpretação diferenciada dos objectivos tanto os das acções como os das omissões, da autarquia relativamente aos imigrantes e minorias étnicas e afirmam que a àquelas subjazem sobretudo intencionalidades de natureza

Político-eleitoralista. De registar, no entanto, que esses depoimentos não transmitem um sentido unívoco. Uns aludem aos eventuais benefícios eleitorais advindos directamente do recenseamento destas populações. Outros prevêem mais valias eleitoralistas provenientes da sua saída do concelho e do provável efeito positivo que isso poderia provocar junto da população local votante. Não deixa de ser significativo o facto de essas apreciações não serem defendidas apenas por elementos do conjunto dos políticos da oposição.

“Eu acho que os objectivos deste executivo em relação a esta temática é ver-se livre deles. Acho sinceramente que é ver-se livre deles. Agora é uma evidência que isso do ponto de vista do discurso político nunca aparecerá.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 45)

“(…) Se calhar o objectivo final não são os resultados práticos mas são mais os resultados dos votos e, portanto, é um bocado difícil avaliar isso, não é? Não sei se (a autarquia) propôs levar alguma coisa em concreto... não sei... o realojamento propôs, agora... (risos).”

(E 10 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 20)

“Era melhor perguntar a eles (executivo) porque a minha opinião não é coincidente com a deles. Eu acho que não... apetecia-me dizer uma coisa mas... o objectivo deles, se calhar, neste momento, a grande preocupação é que eles sejam recenseados.”

(E 5 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 15)

Mesmo no quadro dos entrevistados que sustentaram que a intervenção da autarquia tem objectivos definidos na intervenção que direcciona, directamente ou não, às referidas populações, grande parte foi omissa relativamente ao seu alcance real e pragmático. Entre aqueles que se pronunciaram a esse respeito, a maioria afirma que os objectivos só parcialmente foram atingidos.

“Em todos os mandatos tem sido feito um esforço, mas não se tem conseguido alcançar plenamente os objectivos a que nos propomos”

(E 31 – Político do Executivo, p. 15)

“Tenho dificuldade em responder-lhe a essa pergunta porque por muito bem que corram as coisas e por muito êxito que elas tenham há uma dificuldade em dizer se de facto os fins

têm sido atingidos. Mas julgo que há uma clara vantagem em termos positivos, naquilo que tem sido feito, reconhecendo que talvez nem todos os objectivos têm sido atingidos.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 17)

Existem todavia aqueles que consideram que os objectivos que presidem à actuação da autarquia embora estejam a ser alcançados só terão efeitos e resultados visíveis num futuro a longo prazo.

“O projecto que nós temos para a cidade tem tido resultados, mas só vai ter consequências 10 anos depois.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 30)

8. POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO – UMA EVENTUAL EXISTÊNCIA

Depois de tentarmos aferir, através da recolha de informação em diferentes patamares – intervenções sectoriais, planos de actividades e orçamentos, fontes de financiamento, parcerias, estruturas orgânicas – se a CMA tem de facto uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas, entendemos confrontar de forma directa os entrevistados com essa questão, no sentido de obter a sua perspectiva mais sistemática sobre o assunto e também no intuito de identificar diferentes percepções sobre ele, em contradição ou não com a informação obtida nas questões que o dissecaram de forma segmentada.

Tomando em linha de conta o período temporal em análise, a primeira ilação que é susceptível de ser retirada é a de que a actuação da autarquia neste domínio se caracteriza por uma certa descontinuidade, integrando diferentes opções relativamente às intervenções a realizar, à representação e integração institucional da área e às formas de interacção com as estruturas associativas que representam essas populações.

Após a constituição do município (1979), em pleno período pós-revolucionário, em que o poder local em Portugal dava os seus primeiros passos, as respostas da autarquia que abrangiam as populações em referência tinham lugar, como vimos, principalmente nos bairros degradados e desenvolviam-se sobretudo no plano material, consistindo, grosso modo, na construção de infraestruturas. Estas acções revelam um carácter implicitamente circunstancial e imediatista, parecendo não resultar de nenhuma política definida *a priori*, o que segundo o depoimento abaixo transcrito ganha sentido no contexto histórico e político da época:

“Não aparecia tão pouco no programa eleitoral... vamos aos programas eleitorais e não me recordo que houvesse em qualquer programa eleitoral, de qualquer força política, um capítulo, uma parte, desse programa eleitoral dirigido para as minorias étnicas. Não me recordo, com ênfase, com organização, não havia, o que diminuía ou eliminava o diálogo. Mas repare, eu ao dizer isto não estou a dizer que não existissem problemas ou que não existiam minorias, eu estou a dizer é que acabava por ninguém saber definir uma política para esta área, ou ninguém sabia ou ninguém queria definir uma política para esta área não é? Não existia realmente uma política de fundo definida para essa área. Agora que no dia a dia funcionava uma política, que existia uma política que acabava até por ser discutida, é verdade, porque os problemas existiam, os problemas chegavam todos os dias à Câmara e como tal era evidente que tinha que ser tomada uma posição. Agora não havia um pelouro. Porquê? Porque ele dividia-se pelos vários pelouros da própria Câmara, ou

seja, não havia uma pessoa que centralizasse este problema, havia toda a Câmara que tinha este problema.”

(E 37 – Político do Executivo, p. 18-19)

Segundo alguns informadores, esta ênfase na dimensão material da acção autárquica ter-se-á prolongado até ao início da década de 90, altura a partir da qual a vertente imaterial conquistou também a atenção da autarquia, havendo testemunhos que sublinham mais o seu empenho na área social, enquanto outros afirmam que a sua acção relativamente a estas populações se focalizou predominantemente na área cultural. Digno de registo é o facto de estas alterações na postura da autarquia se terem processado no decurso da gestão autárquica realizada por uma mesma força política.

“A Câmara deixou de se preocupar tanto com as infra-estruturas a nível de saneamentos básicos e passou a ter também uma componente, digamos, social. Passou a olhar mais para as pessoas enquanto pessoas, em vez de pessoas com necessidades básicas a ser cumpridas (...) a partir do princípio dos anos 90, nos últimos anos do mandato comunista. Ai começou a olhar-se mais para a área social.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 2)

“Houve uma altura, em que me parece que a Câmara investiu muito nas questões culturais a nível do município. Parecia-me que de todos os sectores da Câmara o que seria mais activo era o da área cultural. Mas há alguns anos para cá, nem sequer isso. No anterior, às vezes também nos parecia uma coisa desencarnada no sentido de que havia tantos problemas e eles era só ali que actuavam. Eu li uma vez um texto que dizia que os municípios ou os governos quando não sabem como abordar os problemas de fundo investem na cultura, e naquela altura, era a sensação que se tinha.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 31)

Como vimos anteriormente, a autarquia começa a demonstrar alguma preocupação em trabalhar de modo particular as questões relacionadas com os imigrantes e as minorias étnicas no fim dos anos 80, sendo as primeiras expressões institucionais da sua acção neste domínio a criação do Projecto “Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes do Município da Amadora” e posteriormente a constituição do Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e de Imigrantes do Município da Amadora. Segundo alguns depoimentos, é a partir de então que começam a tomar forma os contornos de uma política direccionada a estas populações, materializada através de um conjunto de acções entre as quais se destacam: a adesão à rede Elaine e à rede das Cidades

Saudáveis: a candidatura ao programa Urban e a consequente criação da Escola Intercultural/Fórum das Comunidades; o estímulo e apoio à criação e manutenção de associações de imigrantes e minorias étnicas. Ainda de acordo com os mesmos depoimentos, essa alegada política viria a ser desarticulada na vigência dos governos PS.

“Havia em relação às minorias uma perspectiva de facto integradora. Criou-se o Conselho, estimulou-se a criação de estruturas associativas (...) apoiou-se, arranjaram-se sedes, deram-se apoios do mais variado tipo, destacaram-se técnicos para apoiar essas estruturas. (...) A Escola Intercultural não fomos nós que inaugurámos mas fomos nós que lançámos. Hoje as associações funcionam por si e não há uma linha integradora das políticas em relação há comunidade”

(E 18 – Político da Oposição, p 2, 9)

Embora a maioria dos entrevistados não reconheça, nem identifique a existência de uma política anterior ao período actual, ela reúne um consenso apreciável em torno daquilo que hoje considera serem as intervenções e as omissões da autarquia nesta área. De facto, a maioria dos informadores afirma que o município actualmente não tem uma política direccionada a estas populações, diferindo contudo na justificação das suas respostas. Nesse grupo existem dois elementos com responsabilidades executivas que defendem que a autarquia não tem uma política destinada a imigrantes e minorias étnicas porque não faz sentido que ela a tenha. Subentende-se num dos depoimentos, que restringe em larga medida a política á sua dimensão material, que tal política seria susceptível de criar ou acentuar desigualdades no apoio a prestar a estes cidadãos face a outros, que não pertencendo a essas categorias sociais, se defrontam com as mesmas necessidades e problemas.

“Não, não tem, porque não basta dizer que temos uma política de integração de imigrantes, nem basta fazer algumas acções para que essa política seja efectiva... eu acho que tem de haver uma política de integração de toda a gente, não pode haver uma política de integração de imigrantes. Porquê os imigrantes?... Toda a gente precisa de ser integrada e eu acho que não estão em desvantagem mesmo em relação aquilo que são as oportunidades. Os apoios que se dão à comunidade africana são muito maiores do que os apoios que se dão ao resto da comunidade. É verdade.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 52)

O facto de a autarquia não ter uma política de integração de imigrantes justifica-se plenamente na opinião de outro dos entrevistados por um lado, pela circunstância de não considerar justo que as Câmaras Municipais tenham de resolver os problemas que as omissões do Estado central criaram em virtude de este se demitir da sua função reguladora e, por outro, porque entende que cabe a cada cidadão empenhar-se individualmente no seu próprio processo de integração sem que para tal seja necessária qualquer intervenção institucional.

“Não tem nem tem que ter. Porquê? Então as Câmaras têm a obrigação de sustentar aquilo que quem legisla não é capaz de pôr as coisas como devem ser? Então depois a Câmara é que tem de criar as condições? Então o ónus da questão sobra exactamente para as Câmaras se querem ter as pessoas como deve ser? De onde é que vem o dinheiro? Só vem uma parte do Estado, a Câmara tem de arranjar o resto. Porque é que o Estado nunca disse assim “Não, não nós é que fomos culpados, nunca fizemos as leis para de facto isto estar verdadeiramente bem definido. Depois quando não se podem defender dizem “Ah, mas nós também somos um país de emigração...” (...) As pessoas é que têm que trabalhar para se entrosar. Porque é que hão-de ser as Câmaras?”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 51-52)

A grande maioria dos entrevistados que consideram que a autarquia não tem uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas fá-lo na convicção de que as acções que o município realiza nesta área são pontuais, superficiais e desarticuladas entre si, não resultando de uma acção reflectida, com finalidades e objectivos determinados em torno de conjunto alargado e integrado de actividades concertadas e devidamente planeadas e programadas no tempo.

“Eu acho que uma política é uma coisa muito mais complicada e tem de ser mais elaborada, tem de definir objectivos e depois tentar chegar a esses objectivos não é? Eu às vezes trabalho um bocadinho na corda bamba e ao sabor do vento, é o que eu acho, é o que eu sinto. Há estes altos e baixos...se houvesse uma política estruturada e organizada as coisas tinham um certo encadear e nós não sentíamos tanto...agora é importante fazer isto então mobiliza-se toda a gente e vamos fazer, mas de repente já passou e pronto, as coisas caem por terra. Eu, na minha opinião, não há uma política, porque para mim para haver uma política as coisas têm de estar muito mais definidas e tem de haver uma sequência nas coisas. E acho que temos de estar preparados para quando há problemas e quando não há podermos fazer outras coisas. Se calhar não temos que actuar só quando há problemas e necessidades. Se calhar essas pessoas também precisam de outras coisas que

não sejam só resolver o seu problema de habitação, ligadas até à parte cultural por exemplo, que vão de encontro à sua maneira de ser. Eu penso que se houver uma política deve contemplar estas coisas todas e não haver só coisas pontuais para as necessidades mais visíveis.”

(E5 – Técnica de Serviço Social, p. 19-20)

“Eu penso que não tem. Esta é a minha perspectiva. Em termos das acções que desenvolve ou que apoia objectivamente através de programas, a Câmara apoia as organizações que trabalham com as nossas comunidades imigrantes e trabalha ela própria nessas acções (...) o que não significa que exista uma estratégia explícita de trabalho com as minorias étnicas. Essa estratégia explícita não existe publicada, escrita, não existe neste momento.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 26, 27)

Os motivos apresentados para a inexistência dessa política são, no entender de alguns informadores, de índole política, enquanto, para outros, se deve ao empenho exclusivo da autarquia no processo de realojamento das populações dos bairros degradados, o que lhe retira capacidade interventiva em outras áreas.

“Eu julgo que nesta área é onde há muito para fazer (...) e o que tem sido feito é um bocado política avulso...é de bom tom, politicamente correcto num município com tanta gente imigrante. Mas se nós formos ver, por exemplo, em termos das acções desenvolvidas para os idosos, existe hoje um conjunto de objectivos claros, precisos, um conjunto de intervenções que são desenvolvidas no tempo, o que não existe para outras áreas. Noutras áreas, são as tais medidas avulso.”

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 11)

“Tendo programas vários ... não tem uma política articulada e integrada nesta área, por razões diversas e fundamentalmente porque a vertente habitacional tem um peso tão grande que não sobrou espaço para se fazer um outro trabalho integrado que era necessário. Digamos que a atenção, o esforço, a preocupação concentrou-se de tal maneira na tentativa de resolução do problema habitacional que nos falta concentração e atenção para o resto da política integrada que é tão importante, para não dizer mais, do que construir casas.”

(E 31 – Político da Oposição, p. 20)

Um grupo de entrevistados justifica a ausência de uma política autárquica direccionada a estas populações com o facto de a autarquia promover e implementar políticas

sectoriais transversais, não havendo por isso lugar a políticas direccionadas a segmentos populacionais específicos.

“Não é um modelo que passe por acções muito particulares, direccionadas, embora também haja algumas que sejam particulares, como é óbvio...mas não passa por operações cirúrgicas direccionadas para uma realidade, mas é um modelo que passa por acções transversais à comunidade, a todas as comunidades.”

(E 35 – Político do Executivo, p. 31)

“Entendo que não, do ponto de vista de dizer que há acções que são direccionadas só para este tipo de população (...) as acções resultam na maior parte das vezes em benefício desta população mas não são entendidas como sendo focalizadas. (...) Quando se faz um realojamento o que está em causa é um dado território, nós já sabemos qual é o tipo de população que lá existe, mas não é no sentido de resolver o problema só das minorias porque também não é essa a perspectiva. O objectivo é resolver num todo e no conjunto, independentemente da população que está em causa. Isso era partir do princípio que o problema era só daquelas populações e que eram só elas as causadoras dos problemas que toda a Amadora tem, quando não é isso que existe e não é isso que realmente existe e não é em função desse problema que se vai determinar o objectivo de haver acções concretas e específicas. Elas existem, mas não estão na base da própria política deste executivo”

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13, 14)

Quanto às percepções dos informadores qualificados sobre as vantagens ou desvantagens da existência de uma política de integração de imigrantes, o primeiro registo a reter é a clara preferência que um grupo significativo deles (18) manifesta relativamente à adopção de políticas transversais que integrem medidas de aplicação geral, complementadas sempre que necessário por medidas específicas, em resposta a necessidades particulares. Esta posição retrata a apologia de um modelo misto de intervenção, que contemple, paralelamente, políticas gerais definidas sectorialmente mas articuladas e integradas entre si, e medidas de aplicação restrita de acordo com as características e problemas de públicos específicos.

“É fundamental trabalhar com estes estratos sociais não pelo facto de serem minorias étnicas, mas fundamentalmente pelo facto de serem sectores ou estratos sociais particularmente vulneráveis (...) é evidente que têm problemas acrescidos pelo facto de serem de origem africana, os seus problemas de inserção são agravados por isso, mas eles são comuns, são problemas de habitação, de educação, de formação profissional, de capacitação social e técnica para o exercício das actividades e o exercício da cidadania.

Essa é a matriz fundamental. É evidente que depois posso encontrar nas razões para esses problemas questões que têm a ver com o facto de eles serem descendentes de imigrantes, claro que sim. Mas em todo o caso eu penso que tenho sobretudo de me preocupar com o problema da educação, da formação, das condições de vida de estratos sociais particularmente vulneráveis e desfavorecidos, e portanto, acho que não tenho que criar, se calhar, instrumentos muito específicos. (...) Na realidade se nós olharmos para as necessidades de trabalho na perspectiva de contribuir para o reforço da coesão social do município e da cidade, vemos que temos de trabalhar para melhorar as condições materiais de vida das pessoas, temos de contribuir para um alargamento da oferta pública de uma série de equipamentos que são complementares ao nível do ensino, da ocupação dos tempos livres, da formação e da qualificação profissional. Ora essas são completamente transversais a todos os estratos sociais desfavorecidos do concelho. No caso da Amadora, eles são sobretudo...imigrantes e descendentes de imigrantes, o que significa que temos de estar atentos aos problemas de marginalização que advêm desta dupla qualidade. O que eu tenho é de os conhecer melhor para responder de forma mais adequada às particularidades porque os problemas são os mesmos. Eu penso que eles exigem sobretudo que eu os conheça melhor e quando estou a trabalhar nessas áreas tenha condições e tenha capacidade técnica e pedagógica...o esforço de adequação é provavelmente muito mais a nível dos recursos que eu vou afectar às diversas acções do que propriamente à natureza da resposta.

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 45-46)

A opinião destes informadores fundamenta-se no pressuposto de que o eixo estruturador dos problemas e necessidades destas populações emerge predominantemente da sua situação económica e social, configurada em larga medida por factores situacionais ligados ao modo como se processa a sua inserção na sociedade de acolhimento (nos domínios da habitação, educação e emprego, entre outros), alegando por isso que o tipo de dificuldades com que se debatem é comum à generalidade dos estratos socialmente desfavorecidos. Nessa sequência, a pertença étnica e cultural destes segmentos populacionais e a condição de imigrante não requerem, no seu parecer, uma alteração relativamente à natureza e tipo das respostas a implementar. Assim sendo, relativamente à concepção das respostas, este grupo de informadores reclama especial atenção para a variável sócio-económica em detrimento da variável étnica e cultural.

“Eles chegam de uma forma completamente marginal, chegam ilegalmente, estão completamente fora da sociedade (...) e isso acontece porque eles imigram não porque são negros, isso é só mais um factor e, se calhar, não é o mais importante.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 41)

“ Eu acho que obviamente se deve respeitar a diferença, eu não acho é que a diferença deva ser o nosso motor de intervenção. (...) Em termos de intervenção social deveria haver obviamente intervenções específicas e diferenciadas conforme as necessidades e os problemas, mas para todos, porque a população portuguesa, branca, residente em bairros degradados, os que vêm do espaço rural, na maior parte dos casos, tem o mesmo tipo de problemas, até de integração ”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 74, 75)

Alguns defensores desta posição advogam que a diferenciação na aplicação das respostas gerais deve passar essencialmente por uma intensificação da intervenção e dos recursos - materiais, técnicos e humanos - onde e junto de quem se identificarem necessidades e problemas particulares.

“ A resposta transversal, essa, eu acho, que é a opção de fundo. E acho que o futuro está aí. Agora, num território social, nos sítios onde este problema se faça sentir mais, os recursos e a intensidade desta actuação vai ser maior para conseguir maximizar os efeitos ali. ”

(E 12 - Quadro Técnico da Autarquia, p. 69, 70)

A defesa da adopção de políticas mistas prende-se também com o reconhecimento de que a criação de respostas, por si só, não garante que as pessoas que delas necessitam acedam ao seu benefício, admitindo-se ser preciso, nesses casos, encetar acções complementares que assegurem esse acesso. Neste sentido os informadores qualificados indiciam que, entre outros factores, a falta de capital social e cultural face à sociedade de acolhimento pode falsear a suposta igualdade de oportunidades que as políticas e os serviços públicos promovem de forma tão linear.

“ (...) Muitas vezes nós criamos a resposta (...), estas pessoas por razões que nós desconhecemos e que muitas vezes elas nem nos contam porque têm vergonha, se não estamos ao lado delas a resolver coisas, não conseguem aceder-lhe. É necessário haver uma reserva de flexibilidade para conseguir garantir soluções para o acesso às respostas. Essa flexibilidade pode passar seja pelo que for, já não é uma questão estratégica, é uma questão táctica, passa por deitar mão aos instrumentos necessários para perante uma situação concreta se conseguir maximizar o efeito do que se está a fazer, e aceder às respostas que são criadas ”

Apesar de o conjunto de entrevistados que defende a implementação de políticas generalistas ser bastante significativo, aquele que se apresenta favorável à adopção de uma política específica de integração de imigrantes e minorias étnicas ligeiramente superior (21). O primeiro argumento que apresentam em defesa deste tipo de políticas baseia-se no reconhecimento de que a sua ausência até agora, e a vigência de políticas transversais, não tem produzido resultados no sentido de atenuar ou erradicar o problema da exclusão destes contingentes populacionais, assistindo-se, pelo contrário, ao seu crescimento e consolidação.

“Está à vista que se não houver uma intervenção direccionada o problema que temos agora vai-se avolumar porque estas pessoas chegam e não se conseguem integrar “

(E 10 – Técnica de Serviço Social, p. 10)

“Transversalmente... ficam as franjas, ficam de fora, realmente há muitas pessoas que ficam de fora...eu penso que fazia sentido porque realmente não temos visto resultados práticos com medidas transversais...”

Uma outra razão apresentada a favor do desenvolvimento de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas é a de que só a definição e assumpção de uma política vincula os responsáveis a um programa de acção com prioridades e prazos, evitando assim a possibilidade de as actividades serem planeadas em função de outras prioridades e com outros objectivos, nomeadamente político-eleitorais.

“Há vantagens porque os problemas existem não é? O facto de haver políticas específicas acho que é positivo, porque é um problema que está assumido, temos que resolvê-lo e, portanto, é preciso dirigir políticas e intervenções nesse sentido.”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 13)

“Não é possível gerir nada, nem programar nada sem se ter previsões, sem se ter estudos. Eu acho que tem que haver uma avaliação daquela que é a realidade, temos que ter, em primeiro lugar, um diagnóstico concreto da situação feito em pormenor, e a partir daí estabelecer prioridades, um plano de acção e prazos. É fundamental para ver se nesta matéria, que é tão importante e tão delicada, os calendários eleitorais são menos importantes e se o que passa a ser importante são as pessoas. O exercício do poder político

funciona muito com os calendários eleitorais, infelizmente, isto não é uma crítica para ninguém em especial, é para todos em geral."

(E 19 – Político da Oposição, p.34, 35)

Existem entrevistados que justificam a necessidade de implementar uma política desta natureza pelo facto da situação de desvantagem social em que os imigrantes e minorias étnicas se encontram não lhes permitir usufruir das oportunidades existentes, sendo necessário um trabalho anterior de mobilização, de preparação para que possam aceder-lhe.

"Temos que encarar que nesta fase do processo existe de facto um conjunto de problemas que deve levar-nos a equacionar propostas e soluções únicas, portanto diferentes das outras. (...) Tem que começar a haver políticas mesmo direccionadas para eles."

(E 23 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 14)

Contudo, alguns informadores fazem depender os resultados dessas políticas de integração municipais da adopção de uma política de imigração por parte do poder central, sem a qual consideram não ser possível obter eficácia nas acções empreendidas.

"Tem sempre vantagens, mas o país tem que ter essa política. Em primeiro lugar o País tem que definir o que é que quer com os imigrantes. Vamos criar condições para que eles venham, para que fiquem periodicamente, na perspectiva que há sempre alguns que ficam definitivamente, mas é preciso fazer esse tipo de trabalho"

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 25, 26)

Entre as vantagens apontadas por este grupo de entrevistados quanto à adopção de uma política específica constam algumas de âmbito muito genérico, como o combate à exclusão e aos conflitos sociais e a acção profiláctica que pode ter relativamente aos problemas emergentes. Todavia, existem entrevistados que apenas reconhecem vantagens em políticas deste género relativamente a aspectos muito particulares e que envolvem acções de espectro muito restrito como seja a formação linguística.

Um conjunto de entrevistados (7) que inclui alguns apologistas do modelo misto de intervenção, identifica, no entanto, sérias desvantagens na aplicação de uma política desta natureza. Entre elas destaca-se, com particular proeminência, a ideia de que as políticas específicas são contraproducentes à efectivação de uma verdadeira integração, contribuindo, ao invés, para o agravamento da discriminação e da exclusão.

“Eu acho que poderia ser perigoso tratá-los de forma diferente porque isso poderia contribuir ainda para um maior isolamento deles. Felizmente aqui não se pensa assim.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 74)

“Não fazia sentido, queremos integrá-los todos nos mesmos programas para que não sintam que alguém está a fazer alguma coisa separado dos outros e isso a Câmara não faz e a Junta de Freguesia também não. Apoiamos é de uma forma conjuntural e estrutural acções conjuntas para tentarmos concluir as pretensões que temos que é a inserção.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7)

“O que é preciso é não falar muito de imigração como se a imigração fosse uma raça, como se a imigração fosse uma classe, como se a imigração fosse qualquer coisa...que esteja a denegrir a sociedade. A imigração é uma necessidade lógica e nós não temos necessidade nenhuma de enquadrar as pessoas como de referência de menos qualidade.”

(E 22 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 20, 21)

Entre as consequências passíveis de ocorrer em resultado da aplicação dessas políticas são apontadas também por alguns entrevistados (2) a criação de dependência, nomeadamente material e financeira, e a não promoção de *empowerment*.

“A pior coisa que se pode fazer é considerar que eles têm que ter políticas diferentes e que têm que ter determinado tipo de acções que são só direccionadas a eles. Temos de fazer mais do ponto de vista de incentivá-los, de apoiá-los a criar condições para que se sintam iguais, não num sistema de subsídio-dependência que é a pior coisa que pode existir, porque a partir daí também se criam hábitos, vícios que por mais que se queira não abandonam.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 53)

“Se nós discriminarmos positivamente as pessoas e não lhes explicarmos porquê, não as preparamos para elas atingirem determinados patamares que lhes permitam a tal cidadania...e sejam cumpridores...não é esse o objectivo.”

(E 38 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 21)

Se estes depoimentos relevam os eventuais efeitos de uma política dessa índole nos próprios segmentos populacionais em análise, existem outros que sublinham principalmente os supostos efeitos que ela produziria na restante população residente no concelho. Segundo estes entrevistados, o facto de a população da Amadora ser maioritariamente proletária, integrando estratos sociais de baixos recursos, pode levar a

que uma política de discriminação positiva direccionada a imigrantes e minorias étnicas desencadeie o crescimento de sentimentos de revolta e injustiça social, podendo mesmo contribuir para aumentar o racismo e a xenofobia.

9. DIFICULDADES E OBSTÁCULOS À IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO

No contexto da presente investigação, afigura-se particularmente pertinente conhecer as percepções dos diferentes actores sobre os principais constrangimentos à implementação de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas. Este patamar da pesquisa mostrou-se um dos mais ricos e diversificados campos de recolha de informação, cuja análise, tratamento e interpretação se reveste de particular complexidade. Na verdade, os obstáculos e dificuldades apresentados revelam dimensões heterogéneas, compostas por um elevado número de categorias e subcategorias que estabelecem entre si diversas conexões.

O primeiro obstáculo identificado por vários informadores reside no carácter multidimensional e estrutural do processo de exclusão em que se encontra enredada a maioria dos imigrantes e minorias étnicas residentes na Amadora – e na amplitude que essa situação manifesta face à realidade social do concelho. Por esse motivo, a resolução dos problemas que existem neste domínio coloca-se, segundo os entrevistados, a um nível supra-local e supra-partidário. Assinalável é o facto de essa contingência ser reconhecida mesmo pelos políticos da oposição.

“ O caso da Amadora é o mais gritante porque é a cidade mais próxima de Lisboa...foi a primeira a absorver estas grandes comunidades às centenas e aos milhares...e hoje o problema está avolumado e então é muito difícil. É preciso milhões e milhões de contos para reconverter estes bairros ou para construir novas habitações e portanto...isso é muito difícil. (...) O grande problema é que estes problemas são muito ...a dimensão deles é tremenda... Digamos as interdependências para a resolução... É preciso várias políticas combinadas qualquer outra coisa é pura demagogia, e a combinação dessas várias políticas exigiria não só uma outra Câmara, exigiria um outro poder central – e não é o problema deste ou daquele partido como se possa imaginar. Os problemas são muito grandes porque foram muitos anos de acumulação e permitiu-se que se transformassem num grave problema. Como dar condições a 30.000 ou 40.000 pessoas? O número de casas que é necessário, o espaço que é necessário, não é? E depois não é só isso...as pessoas precisam de ter ambientes culturais, comércio, colectividades, precisam de ter vida social, vida cultural...como é que iremos dar essas coisas todas? Que empregos existem para essas pessoas para sustentar depois essas vivências? (...)”

(E 16 – Político da Oposição, p. 4, 18)

“É muito difícil a uma Câmara Municipal resolver este tipo de problemas isoladamente, seja ela de que partido for.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 2)

“Como o problema é tão grande, ninguém vai dizer que a Câmara é que é responsável por uma coisa destas...Ninguém atira pedras porque as coisas também são como são...é um problema”

(E 25 - Presidente de Junta de Freguesia, p. 20, 21)

A natureza eminentemente estrutural do processo de exclusão leva alguns entrevistados a apontar a necessidade de desenvolver uma intervenção continuada junto destas populações, sobretudo das novas gerações, de modo a contrariar os efeitos reprodutor e multiplicador que lhe são inerentes.

“A grande estratégia é atacar as coisas que acontecem agora, os problemas de agora, mas iniciar um trabalho continuado a partir da creche, um trabalho de geração... É fundamental um trabalho de geração.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 47)

Se o primeiro obstáculo apontado é de âmbito geral, um outro, de índole bem particular, é também referido de forma recorrente em momentos diferentes do discurso de todos os informadores – é ele a exiguidade do espaço físico do município. A escassez de terrenos é apresentada como propiciadora da concentração e segregação destas populações e simultaneamente como condicionante à implementação de respostas alternativas que potenciem a sua integração.

“A Amadora é um concelho pequeno, tem poucos terrenos e não é fácil encontrar locais para fazer habitação a este nível sem cair no problema da guetização que é extremamente grave.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 10)

Entre as dificuldades que se colocam à implementação de uma política de integração destinada aos segmentos populacionais versados na presente investigação, aquelas que se inscrevem na esfera económica são igualmente mencionadas por mais de metade do universo dos entrevistados. As carências financeiras que impedem o desenvolvimento de intervenções a este nível devem-se, de acordo com a opinião destes informadores, à falta de apoio do governo central, resultante da não assumpção desta realidade como um

problema nacional. Apesar de este tipo de obstáculos ser maioritariamente mencionado por políticos em exercício, os quais naturalmente sentirão de modo mais directo condicionantes desta natureza, todas as categorias de entrevistados o referem, nomeadamente a dos dirigentes de associações e instituições, delineando-se em seu torno um significativo consenso.

“A limitação económica é evidente. Ainda por cima neste quadro em que as Câmaras nem sequer ao menos podem recorrer a empréstimos, mesmo para a habitação social. Essa é uma limitação diabólica. Depois há aqui um conjunto de apoios, um conjunto de acções, um conjunto de iniciativas, de programas que devem ser partilhados entre o poder local e o poder central. Estas questões não são só um problema local, são um problema nacional e isso nem sempre é entendido e tem naturalmente efeitos financeiros.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 48)

Quase um quarto dos entrevistados estabelece uma relação de causa-efeito entre as limitações de natureza económica e a escassez de recursos humanos, principalmente técnicos, a qual na sua perspectiva inviabiliza em larga medida a implementação de uma política de integração. Esta dificuldade é aludida por técnicos, mas também por políticos.

“Mas o que falta também é tempo, é que neste momento somos poucos. Somos muito poucos.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 23)

A circunstância de não haver técnicos leva, por sua vez, a que grande parte das verbas provenientes de projectos nacionais e comunitários seja gasta com a sua contratação, não deixando grandes recursos financeiros para o desenvolvimento das próprias intervenções.

“Lá financiamentos existem, agora a intervenção social também é uma coisa muito difusa, difícil de caracterizar, de quantificar. Há projectos chamados de intervenção social realmente com milhares de euros mas o dinheiro gasta-se com os recursos humanos... a questão é que realmente as câmaras têm pouco pessoal (...) e então cada vez que se tem que fazer um projecto, por exemplo de intervenção num bairro, ou criar uma equipa interdisciplinar não se consegue criar, a maior parte das vezes com os técnicos que existem, precisa-se de contratar. Muitas das verbas depois são canalizadas para

contratos, aluguer de espaços, compra de material, despesas correntes...e quando nós vamos a ver...a população não vê nada ou vê umas acçõeszinhas.”

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 17)



Amadora – Colina do Sol, Alfovelos, Outubro 2002

Foto de Hugo Luz

A dimensão política dos obstáculos que se colocam à implementação de uma política de integração ganha um protagonismo e visibilidade singular no quadro dos constrangimentos apontados, decompondo-se num conjunto de subcategorias que estabelecem entre si relações e dependências diversas.

De facto, para além das limitações de ordem económica e técnica, as motivações de natureza política subjacentes, quer às intervenções quer às omissões da autarquia nesta área revestem-se de singular importância.

“Eu muito sinceramente acho que, de facto, têm falta de recursos, quer económicos, quer também técnicos, mas, por vezes, também falta a vontade política...há muito a ideia de traduzir as acções em votos, ou em retorno económico e realmente a área social não dá dinheiro, não dá votos. Portanto, é um bocadinho investimento perdido, supostamente para os políticos...e, por vezes, isso também é um entrave.”

(E 4 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 8)

A bipolaridade e alternância político-partidária que tem caracterizado o funcionamento do sistema governativo em Portugal, protagonizada por partidos, usualmente designados por convencionais, é apresentada como uma limitação à busca de respostas alternativas atendendo a que esses partidos convencionais tendem a subvalorizar a importância concedida a esta realidade no espectro das prioridades de intervenção.

“ Os partidos tradicionais gerem o sistema e o dinheiro disponível no sistema, não põem em causa os seus fundamentos e ao não porem em causa os seus fundamentos obviamente que não há dinheiro para tudo e portanto a prioridade número um não é resolver este problema. (...) Vários partidos falaram nestes problemas, de esquerda, de direita... Eles são conhecedores do problema, mas a questão é que os partidos deles, o PS e o PSD, governam o País em alternância ou interligados há 20 anos, ou há 30... Mas depois nas campanhas locais vêm dizer que os problemas são estes e são aqueles e que não pode ser. (...) O problema é que as Câmaras estão orientadas para as eleições e para ganhar eleições e atacar os problemas de fundo requer muitos meios, por isso não é uma prioridade.”

(E 16 – Político da Oposição, p. 3, 21, 24, 25)

Um outro obstáculo mencionado frequentemente pelos informadores relativamente a esta questão é a prevalência dos objectivos de natureza político eleitoral em detrimento dos de ordem interventiva, impelidos pela dimensão, natureza e gravidade das necessidades identificadas no domínio em análise. O facto de o sistema eleitoral se encontrar organizado e estruturado por ciclos curtos leva a que as prioridades estabelecidas integrem predominantemente acções com resultados imediatos e materialmente visíveis, acarretando, na opinião dos inquiridos, sérios prejuízos para a

resolução dos problemas nesta área, não só pelo contido investimento e empenho que nela se faz, mas também pelo carácter descontinuado e superficial das acções. Na perspectiva destes informadores, a utilidade política da actuação neste domínio, os dividendos eleitorais que se prevê daí advirem, são determinantes relativamente àquilo que se decide ou não fazer e à prioridade que lhe é atribuída. Os interesses político-partidários de ordem eleitoralista determinam, assim, que as intervenções que abrangem estas populações não constituam uma prioridade política.

“Estes problemas são difíceis de resolver, necessitam de muitos meios financeiros e tudo o que é muito difícil de resolver não se vê logo...e as eleições estão logo ali, portanto, é preciso depois canalizar... para se tornarem visíveis algumas obras, que não são estas, porque estas demoram um tempão para se resolver, porque obrigam a negociações com o poder central, disponibilização de verbas da União Europeia, e tal e tal, e como isso nunca mais vem, eles acabam por se orientar para outras coisas no ano anterior ou nos seis meses anteriores às eleições de modo a que apresentem algum resultado”

(E 16 – Político da Oposição, p. 6, 25)

“ (Os políticos) usam estas questões sobretudo na perspectiva se isto lhes dá ou não ganhos eleitorais. E se têm a ideia de que lhe dá ganhos eleitorais, fazem alguma coisa, se têm a ideia de que isto lhes faz perder votos, não fazem absolutamente nada (...). As questões eleitorais são claras...temos dois anos de aperto de cinto, praticamente não se faz nada e temos depois dois últimos anos de mandato em que é trabalhar para a campanha, para as eleições e então toca a investi. Este factor é extremamente negativo porque não se faz um mandato equilibrado, que tenha em conta tudo aquilo que é essencial para os concelhos mas está-se sempre a pensar no resultado eleitoral, não se dá resposta aos problemas numa forma continuada, coerente, de acordo com aquilo que são os problemas e que devem ser as soluções, mas sobretudo com o que é que faz perder votos, o que é que faz ganhar votos, e portanto, é de acordo com isto que se joga.”

(E 18 – Político da Oposição, p. 21, 56-57)

A opinião de que a intervenção autárquica é impulsionada por motivações de natureza eleitoralista é expressa por indivíduos de todas as categorias, mas refutada por alguns políticos em exercício de funções, principalmente por duas razões fundamentais. Uma prende-se com o facto de a grande maioria dos imigrantes não se encontrar recenseada e, por isso, não exercer o seu direito de voto, circunstância que impede os partidos políticos de obterem ganhos eleitorais pelo facto de desenvolverem acções que abrangem este segmento populacional. A outra das razões apontadas baseia-se no

pressuposto de que a implementação de acções que beneficiem imigrantes e minorias étnicas desencadeia junto da população votante uma reacção negativa, com efeitos penalizadores para quem as promoveu, que se traduz, por norma, numa perda de votos. Subentende-se destes depoimentos que as reacções comunitárias à acção autárquica que envolve as populações aqui em questão são susceptíveis de desempenhar um papel importante na tomada de decisão do poder político neste domínio de intervenção.

“Se pensássemos do ponto de vista meramente eleitoral é evidente que não se fazia os investimentos que se fazem porque a comunidade africana...a maior parte não está recenseada, nem vota. Aqueles que estão recenseados são muito poucos...são pouquíssimos e os que votam é uma percentagem mínima, por isso não tem expressão. Se pensássemos nessa perspectiva, as medidas seriam diferentes e isso naturalmente é que daria votos. Daria votos como é óbvio. Penso que hoje em dia na Amadora o que daria votos era travar aquilo que é o crescimento da comunidade africana e travar os apoios em relação à comunidade africana. Isso naturalmente daria votos. Agora é evidente que estaríamos a aumentar esta bomba explosiva. É óbvio que sim, mas do ponto de vista imediato traduzia-se em votos. Não tenho dúvida nenhuma sobre isso.”

(E 34 – Político do Executivo, p. 16, 17)

Alguns entrevistados sustentam que o alheamento político dos imigrantes, traduzido numa baixa percentagem de cidadãos recenseados e num ainda menor nível de participação e representação política, constitui um dos maiores obstáculos à implementação de uma política favorável à sua integração, na medida em que, desse modo, se encontram desprovidos dos principais meios de pressão política. É, no entanto, reconhecido que os partidos políticos não têm manifestado grande empenho no estímulo da participação política dessas populações, o que, segundo os depoimentos abaixo transcritos, se fica a dever ao facto de não perspectivarem retorno eleitoral desse investimento.

“ É uma população que não vota, que não tem peso do ponto de vista político. Se calhar também não há muito interesse. “

(E 39 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 9)

“As pessoas participam muito pouco. Mesmo as pessoas que estão recenseadas. É um trabalho que se tem que fazer com eles, porque é uma vantagem, é uma maneira de participar. Mas a vida política diz-lhes pouco e os políticos também investem pouco aqui.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 23)

“É o problema do recenseamento...uma coisa são os princípios...outra coisa é a necessidade de conseguir votos para implementar um projecto. O mandato resulta da quantidade de votos que tiver e só assim é que consegue implementar um programa. Se sei que essa população não está recenseada, que não vota, à partida a tendência do partido não é pôr um elemento desses nas listas. O pôr ou não pôr membros das minorias à frente de organizações partidárias ou nas listas dos diversos órgãos, não é uma questão rácica, não dá votos, é uma questão de representatividade. ”

(E 35 – Politico do Executivo, p. 22)

Segundo alguns respondentes, a instrumentalização política do tema da imigração e da pobreza que em larga medida lhe está associada; a manipulação do caso particular da Amadora em campanhas eleitorais ilustram o aproveitamento político de que este assunto, em geral, e a realidade do concelho, em particular, são objecto. A superficialidade, ou até mesmo a leviandade, com que são tratados, pela generalidade dos políticos, o desfasamento entre o discurso e as práticas que acerca deles são desenvolvidos inibem uma reflexão profunda e um debate, sério quer no meio político quer no seio da opinião pública sobre a problemática da imigração, não permitindo assim que sejam criadas as condições necessárias à definição e materialização de uma política de imigração e minorias étnicas.

“Sabe, eu entendo que em política há um princípio infeliz, que é o de alguns políticos entenderem que as promessas só vinculam aqueles que nelas acreditam, e eu penso que isso é de uma infelicidade atroz. Não se pode vir em campanha eleitoral à Amadora prometer, ou dizer-se, que se tem uma forte consciência social, seja-se de direita, seja-se de esquerda, porque está aqui mais próximo. A Amadora é uma realidade confrangedora que está a 10 Km de Lisboa. Os líderes partidários em campanha eleitoral, naqueles intervalos que surgem e não há uma acção para fazer, num compasso de espera entre o Porto e Faro...onde é que se vai hoje à tarde? Á Amadora. Convoca-se a imprensa toda para o bairro 6 de Maio, para a Brandoa, para a Azinhaga dos Besouros, para Santa Filomena... É fácil, permite esta maleabilidade de campanha e eu penso que a maior parte dos partidos deixam sempre uns intervalos na campanha eleitoral para ir à Amadora. Se nós fossemos aos arquivos da RTP e da maior parte dos jornais e pegássemos nas imagens e nas declarações dos líderes políticos portugueses ao longo destes últimos 10 anos, 15 anos, no que eles têm dito na Amadora e sobre a Amadora e aquilo que têm feito... Eu penso que ou pintavam a cara de preto ou então nunca mais cá punham os pés. É isso que eu penso.”

Para alguns informadores, existe mesmo uma relação causal linear entre os resultados eleitorais e as posições político-partidárias face aos imigrantes e minorias étnicas. Segundo estes actores, em períodos de eleições autárquicas, os partidos políticos que preconizam o afastamento destas populações obtêm melhores resultados eleitorais e aqueles que promovem a sua participação e inclusão na sociedade local são fortemente penalizados. A imigração e as práticas políticas que a envolvem desempenham, na perspectiva destes informadores, um papel determinante na manutenção ou na conquista do poder a nível da autarquia.

“ Nós sabemos como é que o PS acabou por ficar. Foi a 7 de Dezembro...altura em que a Cova da Moura se tornou noticia nacional...foi em período de eleições. O Sr. Presidente da Junta dizia no seu prospecto que ia acabar com o bairro da Cova da Moura, que ia ter uma solução, dizia isso no prospecto do PS, e foi aí que (o PS) conseguiu a maioria absoluta. Aliás, foi o único em termos do Partido Socialista que teve maioria absoluta. Perderam Sintra, perderam Lisboa, mas na Amadora ganharam e com maioria absoluta. Não há dúvidas em relação a isso. O Sr. Presidente da Junta (...) disse que tinha uma solução para a Cova da Moura...as pessoas nem se preocupam em saber muito bem qual...vai haver uma solução, deve ser para deitar aquilo tudo abaixo. Toda a gente correu a votar, e toda a gente só votava exactamente a pensar nisso. Foi com isso que o PS ganhou a maioria, ah, isso é muito claro, o 7 de Dezembro ajudou muito!”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 33)

“Perdemos votos porque tivemos a ousadia de pôr como 5º elemento da lista uma negra, que esteve nos cartazes da lista à Câmara, portanto, o facto de metermos na grande propaganda, nos outdoors uma negra...e mesmo, é preciso dizê-lo com clareza, mesmo camaradas nossos acham que foi um erro e que levou a perder votos nas freguesias o facto de termos metido uma negra em 5º lugar na lista da Câmara e termos metido uma em 7º na lista da Assembleia Municipal e termos metido 18 candidatos nas listas das freguesias. Nós achámos, e continuo a pensar que bem, se 25.000 habitantes do concelho da Amadora são negros, devem ter a representatividade respectiva. Houve várias pessoas que me disseram na distribuição de propaganda “Eu nunca mais voto em vocês porque vocês põem pretos na lista para ser eleitos!””

(E 18 – Politico da Oposição, p. 4)

O alheamento dos partidos e da classe política local face à realidade imigratória pertence, do mesmo modo, ao conjunto dos obstáculos à implementação de uma política de integração de imigrantes e minorias apontados pelos entrevistados.

“A nível político pouquíssimo...em campanhas políticas veio cá o partido comunista, veio cá com um candidato visitar os bairros. Há relativamente pouco tempo esteve cá o PSD, mas foi aqui, não sei se eles foram ao interior do bairro. Agora esteve cá o PP com uma proposta de apoio, mas claro, ainda não está nada concretizado. (...) Presidentes de Câmara nunca (risos). Nunca, porque é totalmente diferente passar na estrada ou ir ao interior do bairro. (...) Embaixadores, que eu saiba, foram dois.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 19-20)

“Os políticos da Amadora estão adormecidos para esta realidade (...) os políticos da Amadora são cidadãos como os outros, a maioria deles chegam a casa tarde, cansados, adormecem, não querem saber e, portanto, só se preocupam se o carro lhes for roubado ou se houver um assalto, ou se virem na televisão um motim em directo na Cova da Moura (...) uma das razões é a falta de consciencialização dos responsáveis deste verdadeiro problema, falta de percepção da realidade por parte dos políticos locais.”

(E 17 – Politico da Oposição, p. 18, 24)

A falta de qualidade dos políticos é igualmente apresentada como um óbice à promoção e desenvolvimento de uma política em prol da integração dos segmentos populacionais em referência.

“Aqui há uns tempos eu tinha feito um apelo aos partidos que tivessem muito cuidado com os candidatos que escolhiam porque eu acho que nalgumas das assembleias autárquicas que existem na Amadora, incluindo a municipal e as de freguesia, há por vezes uma pobreza de espírito muito grande...e os cidadãos não podem estar sujeitos a isso, quer dizer, os partidos têm de ser responsabilizados por quem escolhem para exercer os cargos...e eu acho que há uma pobreza em relação a isso.”

(E 19 – Politico da Oposição, p. 36)

“Não falou com os Presidentes de Junta? Então deve ter visto como é que eles são, não é? Pronto, deve ter percebido um pouco, neste momento, que tipo de pessoas, e que tipo de formação, tem quem manda neste município. Pronto, acho que isto diz tudo.”

(E 13 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 15)

Os actores políticos são também responsabilizados pela criação e amplificação de um clima social de insegurança e instabilidade, principalmente através dos discursos que proferem relativamente aos imigrantes e minorias étnicas. Deste modo, no parecer de alguns informadores, para além dos políticos constituírem eles próprios um obstáculo à implementação de uma política de integração, contribuem, na qualidade de formadores de opinião pública, para a emergência de estereótipos e preconceitos e, assim, para o aparecimento de reacções comunitárias de rejeição, que em muito comprometem o sucesso da implementação de uma política dessa índole.

“O papel de um actor político não pode ser esse (...). Ouvimos dizer sistematicamente que é preciso mais polícia, que só há realojamento com uma esquadra de polícia, sem polícia ali não há realojamento. Dá logo ideia de que as pessoas que para ali vão morar precisam de ter a polícia em cima porque são criminosos (...). Não se poderei dizer que há insegurança e que a insegurança deriva dali (...). Não se pode ostracizar comunidades inteiras e dizer “há ali um bairro de criminosos” porque eventualmente os criminosos são 2% das pessoas que residem no bairro e 98% não só não têm nada a ver com criminalidade como até são eles próprios alvo dessa discriminação por viverem naqueles bairros. São pessoas que trabalham, que contribuem, não vivem de esquemas, vivem do seu esforço, do seu trabalho, e os agentes políticos deviam ter essa percepção.”

(E 18 – Politico da Oposição, p. 42, 48)

“Se os políticos não demonstram abertura para a partilha dos espaços é porque acham que não é importante ter várias comunidades misturadas. Se o político diz nas entrevistas que não quer aquela população por isto ou por aquilo, à partida a outra população vai reagir e ver que se o Presidente da Junta diz que a população não é bem vinda por algum motivo deve ser.”

(E 13 – Quadro Técnico da Autarquia, p.6)

Todavia, o alheamento político das instituições regionais e nacionais quanto aos impactos locais da imigração é também referido como um dos constrangimentos à definição e implementação de uma política de inclusão dos imigrantes e minorias étnicas.

“Isto não pode ser uma preocupação só da autarquia, (...) isto tem de ser um esforço conjunto do País... Eu acho que deveria haver uma solidariedade especial em relação á Amadora. O que me choca é não haver esta solidariedade institucional. Por exemplo, a Associação de Municípios funciona muito sob o ponto de vista político, mas depois sobre a

questão social e sobre a questão de fazer parcerias, tentar fazer pontes entre autarquias, eu nunca vi a Associação de Municípios preocupada com isto. A Área Metropolitana de Lisboa tem uma Assembleia, tem deputados eleitos, mas eu nunca a ouvi falar das questões dos imigrantes e da sua integração. Se nós não temos das instituições superiores nenhum tipo de projecto para a solução destes problemas, como é que nós podemos acreditar que vai ser possível ter uma resolução?"

(E 19 – Político da Oposição, p. 14, 20)

Alguns actores identificam como um dos maiores obstáculos à implementação de uma política de integração destas populações a falta de vontade e coragem política, por parte dos vários partidos e dos sucessivos governos, para acarretar com as consequências políticas advindas das reacções da opinião pública à eventual tomada de medidas que abranjam estas populações de modo directo e indirecto. Justificam dessa forma a ausência de medidas estruturais e a realização exclusiva de acções pontuais e superficiais.

" Eu acho que é um entrave querer agradecer a gregos e a troianos...tem que haver mesmo desconforto."

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 40)

"Não é muito fácil, nem todos estão disponíveis para enfrentar as coisas directamente, mas o que é certo é que anda muita gente a meter a cabeça na areia, a escamotear realidades, e as realidades existem. Elas são nuas e cruas! Elas estão aí no terreno e às vezes só não vê quem não quer. (...) Eu ainda não vi tomar medidas eficazes para resolver este problema por nenhum dos governos, por nenhum deles. É exactamente assim. E não vale a pena eu estar aqui a defender o meu. Não vale a pena. Isto é uma verdade: nunca trataram a imigração com a devida autoridade, com a devida responsabilidade, com uma série de coisas como ela devia ser tratada. Nunca! Porque não há vontade política (silêncio). Porque quando se está no governo os outros batem com força no sentido contrário e depois recuasse hoje, amanhã e depois. Hoje porque é o jornalista que ataca, amanhã porque é o partido da oposição. Quando se volta à oposição é precisamente o contrário. (...) Eu desde que estou aqui, já passaram alguns governos de diferentes condições, ou seja, já passou a AD, já passou o PSD, já passou o PS, e eu ainda não vi nenhum deles tomar uma medida concreta."

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, de Freguesia, p. 10, 48-49)

Segundo afirmações proferidas por alguns informadores, a falta de coragem dos governos para afrontar os poderes locais está na base da não alteração do âmbito

geográfico do PER, de concelhio para regional, o que tem impossibilitado um realojamento mais equilibrado e a criação de algumas condições propícias à integração destas pessoas.

“Se o governo do PS esteve 6 anos no poder, tinha a maioria das Câmaras das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, porque é que não alterou a lei? Tinham todas as condições para isso, não o fizeram. E não o fizeram por razões óbvias. Em vez de terem a tal política necessária para resolver o problema que está colocado, decidiram-se por não afrontar os poderes locais. Esse é sempre o problema.”

(E 18 – Politico da Oposição, p. 14)

Apesar de a declaração acima transcrita transmitir a ideia de que a postura e as respostas de alguns partidos em nada diferem relativamente à temática da imigração e dos respectivos impactos, existem depoimentos que defendem que a ideologia partidária é o marco diferenciador do tipo de posicionamento e intervenção dos vários partidos e governos, nomeadamente locais, face a esta realidade social. Tal afirmação baseia-se no pressuposto de que os partidos são estruturas representativas de classes, que, em virtude de defenderem os interesses dos segmentos que representam, se posicionam de forma diferente face aos imigrantes. A classe social surge assim como variável indirecta, mediada pelo sistema político-partidário, das medidas políticas implementadas neste domínio.

“ (...) Os partidos são estruturas que representam classes, mesmo quando não o dizem. Alguns dizem que são interclassistas que todas as classes fazem parte do partido, é uma evidência que em todos os partidos existem as classes todas. Mas nós nunca deixamos de referir que somos um partido da classe operária e de todos os trabalhadores. (...) Quando se afirma uma coisa destas o que está subjacente é que nas autarquias ou em qualquer estrutura de poder, há políticas de classe...e as políticas de classe, tendo em conta que estes cidadãos, na maioria dos casos, são trabalhadores, nós no exercício do poder temos que em primeiro lugar defender os mais desfavorecidos. Isto tem que ver com tudo.”

(E 18 – Politico da Oposição, p. 53)

No plano nacional, as omissões dos sucessivos governos relativamente à regulação dos fluxos migratórios e à integração dos imigrantes são apontadas como fonte de inúmeras dificuldades à implementação de uma política de integração a nível local. O poder central é assim culpabilizado pela inexistência de uma política de imigração – o que, na

opinião dos informadores, está na origem do progressivo crescimento da imigração ilegal e do aumento e consolidação da exclusão social em que muitos imigrantes se encontram. O laxismo, a falta de sensibilidade e interesse político por parte dos diversos governos centrais relativamente à problemática da imigração levou a que os seus impactos locais tenham hoje uma dimensão e gravidade que os governos locais são manifestamente incapazes de gerir de forma isolada. No âmbito de uma política de imigração, alguns entrevistados, nomeadamente políticos, sublinham a vertente da regulação de fluxos, mostrando-se apologistas de medidas restritivas que assegurem um controlo das entradas de imigrantes, o qual tomam como condição necessária à sua posterior integração e à estabilidade e bem estar da sociedade de acolhimento.

" (...) Foi-lhes permitido durante muitos anos pelo governo central que entrassem ilegalmente em Portugal (...) e não há das instituições superiores, neste caso do governo, nenhum tipo de projecto para a solução destes problemas. (...) Nós não podemos ser o despejo aqui dos imigrantes e depois não termos as menores condições para lhes dar quando eles vêm, e, portanto, tem que haver uma limitação a essa mesma imigração. Portugal, em primeiro lugar, não tem condições de o fazer, de nenhuma ordem, nem para eles próprios é bom porque depois vão ter uma má condição de vida, portanto, tem de haver aqui uma política muito restritiva em relação há imigração. Já se cometeram muitos exageros. Não é uma questão de racismo, não é uma questão de defesa da identidade nacional, não é nada disso. É porque depois nem é para nós nem é para eles, quer dizer, ficamos todos mal e, então, mais vale, de facto, que haja uma gestão criteriosa dessa realidade."

(E 19 – Politico da Oposição, p. 6, 37-38)

" Também condeno que não se controle a imigração porque as pessoas vêm para cá de férias, por 30 dias e depois renovam e ficam cá e depois ao fim de um ano já estão a chamar mais outros. Isto é que devia ser controlado de uma vez por todas ou então está-se a meter a cabeça na areia como a avestruz e não se quer encarar a realidade. Tem que haver um controlo da imigração para que depois estas situações não entrem neste descalabro como entram. Isto é reflexo exactamente da falta de controlo que existe. (...) Como é que obrigam a imigração a respeitar os quadros inerentes da nossa lei? Está cá 30 dias, ao fim de 30 dias vai-se embora, que é aquilo que eu defendo, se tem autorização para cá ficar mais tempo então criem-se as condições para tal. Vive num quarto com 4 pessoas e vai mandar vir mais 3? Está cá há 3 meses, diz que vive maritalmente com alguém e vai mandar vir mais 5 para cá? Quais são as condições que vamos dar a estas pessoas? O que é que vão fazer? Não há emprego neste momento, como é que vão sobreviver? Como é que uma pessoa a ganhar 60 contos por mês pode dizer que se

responsabiliza por todas essas pessoas? Isto é que devia ser tratado! Mas não, sobra para o Presidente da Junta, percebeu? E se o Presidente da Junta rejeitar é um patife, etc, etc. O sentido de revolta está instalado naqueles que vivem o drama do dia a dia por não haver decisões sobre este tipo de situações...”

(E 27 – Presidente de Junta Freguesia, p. 49-51)

“ Não há Câmara nenhuma que consiga fazer um trabalho sério de integração. Não se consegue fazer nada enquanto nós não soubermos quantos vêm, o que é que vêm fazer, por quanto tempo vão cá estar, quais são as necessidades que eles vão ter. (...) Enquanto este problema a montante do problema real não for resolvido, nós no terreno não conseguimos fazer rigorosamente nada de jeito. Andamos por aqui, armados em bombeiros a apagar os fogos, fazemos umas coisinhas para minimizar o impacto negativo que esta falta de política de imigração provoca, mas não conseguimos resolver problema absolutamente nenhum. Prestamos cada vez mais um mau serviço, aos naturais, aos imigrantes, a tudo e a todos. Não podemos continuar a deixá-los vir, não podemos importar sem-abrigo...é o que nós estamos a fazer. Depois os imigrantes que deveriam ser bem vindos passam a ser, de certo modo, uns mal amados.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 23, 28)

Outros informadores, designadamente dirigentes associativos, sublinham acima de tudo a ausência de medidas governamentais a favor da integração de imigrantes, dando a entender que a acção dos governos neste domínio se restringiu à criação de um quadro legal que estabelece apenas os procedimentos a realizar pelos imigrantes após a sua chegada a Portugal.

“Tem de haver uma política de imigração e nós não temos uma política de imigração clara e evidente. Neste momento, nós temos uma legislação sobre imigração, não temos uma política de imigração, ou seja, o imigrante chega hoje, há que passar por aqueles trâmites, deve fazer aquilo, quem é que faz etc. Não existe uma política de imigração...há que haver um maior investimento nesta área.”

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 36-37)

As omissões do poder central face às realidades imigratórias concelhias são entendidas como uma demissão dos sucessivos governos das suas responsabilidades sociais – estando na origem directa dos problemas com que esses estratos populacionais se confrontam – e também como a causa das dificuldades que os municípios encontram hoje na sua gestão. Os actores políticos locais parecem considerar que os problemas decorrentes da imigração asfixiam a capacidade financeira, técnica e política da

autarquia, sem que o governo central manifeste qualquer sensibilidade para essa circunstância. Na perspectiva dos respondentes, esta postura governativa tem-se manifestado de modo uniforme independentemente do partido político que lidera o aparelho de Estado. A imigração apresenta-se assim como um espaço de confronto, controvérsia e tensão entre a escala local e central do poder político.

“Os poderes camarários fazem aquilo que podem, não têm, nem pouco mais ou menos, os meios necessários para intervir e eu até acho que as autarquias nesta área, e particularmente a autarquia da Amadora, até faz muitíssimo mais do que o poder central. Este problema não é um problema da Amadora, é um problema que tem de ter uma resposta do governo, do Estado central, mas o Estado central demite-se por completo (...) se não fosse o poder autárquico a investir, por exemplo, na educação, a enviar os seus poucos técnicos e a gastar aquilo que tem e o que não tem, então a situação seria muitíssimo mais complicada, muitíssimo mais complicada. O poder central, todo ele, não se trata de partidos, não é nada disso. Até agora todo ele se tem pura e simplesmente demitido, eu diria, assobia para o lado, pronto é um alheamento completo desta realidade. Sem uma intervenção concertada do poder central em conjunto com a Câmara que conhece as realidades não vamos a lado nenhum, vamos continuar a varrer as coisas para debaixo do tapete e encarar o problema de frente, tomar medidas claras para que as coisas se invertam.... não.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 8-9)

Na opinião de alguns entrevistados, a realidade imigratória do concelho e as dificuldades com que o poder autárquico se debate na gestão dos seus impactos justificariam mesmo que o governo central atribuísse à Amadora um carácter de excepção e agisse em conformidade.

“Há que alertar o governo central para a necessidade de serem tomadas medidas discriminatórias no sentido positivo para a Amadora, porque carece de algumas medidas, porque tem este tipo de população (...) é no fundo considerar quase como um território de intervenção prioritária (...) é preciso que se descentalizem mais verbas para poderem ser tomadas acções de outro nível. “

(E 30 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 9)

Um dos obstáculos mais sérios à implementação de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas consiste, então, na falta de autonomia do poder local para criar e desenvolver medidas de política adaptadas às especificidades dos segmentos

populacionais em apreciação e na falta de apoio a partir do poder central para as materializar. A lógica impositiva e centralizadora do governo central tem reflexos directos na intervenção desenvolvida junto destas populações e é apresentada como um forte condicionalismo à adequação das respostas da autarquia às necessidades e particularidades dos imigrantes e minorias étnicas. Vários informadores testemunham este facto, ilustrando-o com os constrangimentos dele advindos em diversos sectores.

“Vou-lhe dar o exemplo de um programa que é o ‘Escolhas’. Esse programa foi feito a nível nacional para alguns bairros nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, mas foi feito chapa cinco: tem estes objectivos, constitui-se uma equipa, formam-se as pessoas e agora vão para o terreno. É tudo feito de cima para baixo, impõem uma rede de parceiros, aquilo que eles querem, e portanto, aqui no município temos tido muito má experiência com este projecto porque não tem tido os resultados que se esperariam de uma intervenção desta natureza.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 36-37)

“Há um projecto que a Câmara tinha e tem que é a “Escola dos 12 aos 15” para tentarmos de alguma forma agarrar aqueles miúdos que se desinteressam da escola, diminuir o abandono escolar e o insucesso escolar. Temos muitos casos desses no concelho. É um projecto que já vem do mandato anterior. O Sr. Presidente ainda com o governo socialista tentou por diversas vezes sensibilizar o Ministério da Educação sem nunca o conseguir. (...) Acho que a Amadora precisava nalgumas áreas de ser olhada de uma forma diferente. Não se pode olhar da mesma forma para o município de Sintra, Oeiras ou de Cascais... são realidades de facto muito diferentes. A ideia é tentar que eles regressem à escola. Penso que essa questão no nosso concelho é fundamental.”

(E 34 – Politico do Executivo, p. 26-27)

A nível partidário, as diferenças ideológicas protagonizadas pelos diferentes partidos políticos, e expressas em práticas políticas diferenciadas; a ausência de consenso político sobre o tipo e finalidades das medidas políticas a implementar nesta área são igualmente apresentadas como obstáculos à aplicação de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas. A falta de união da oposição partidária justifica a fragilidade do poder reivindicativo junto do poder central e local e revela-se também um entrave.

“A nível da política partidária toda a gente quer resolver, as perspectivas de resolução é que às vezes são diferentes não é?”

(E 20 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 11)

“Há duas visões um pouco distintas de ver a resolução destes problemas. Há uma visão talvez mais de direita cuja preocupação é de limitar os fenómenos migratórios com novas entradas e a grande preocupação da segurança (...). Depois há uma outra visão que tem algumas preocupações a esse nível, mas que também acha que há outras coisas que são fundamentais, que é criar condições de dignidade para as pessoas poderem fazer a sua vida, residirem onde estão, melhorarem a sua condição social.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 20)

“Nós, a oposição também temos alguma responsabilidade, porque a oposição não serve só para fazer críticas (...). Os partidos deviam unir-se, deviam fazer um esforço conjunto na Amadora para reivindicarmos um carácter de excepção...é preciso que a Amadora tenha uma ajuda, essa ajuda passa por responsabilizar o governo, pedir às autarquias alguma solidariedade institucional e nacional em relação ao concelho.”

(E 19 – Político da Oposição, p. 15-16)

Os efeitos concretos das práticas políticas norteadas por determinadas ideologias politico-partidárias podem, no parecer dos entrevistados, constituir sérias dificuldades à implementação de uma política de integração de imigrantes. No caso da Amadora, muitos dos informadores consideram que as consequências da gestão comunista ao longo de 18 anos se traduziram num conjunto de omissões que fizeram avolumar as necessidades e os problemas com que estas populações se debatem.

“Isso é do domínio público. Sem querer estar a politizar as coisas, o caminho que foi seguido por esta Câmara foi o caminho que na altura possivelmente deve ter sido entendido como o melhor, mas hoje estamos a pagar a factura (...) o que na altura deve ter parecido ao executivo da Câmara, o melhor caminho, se calhar, o caminho mais fácil, revelou-se ao fim de 10, 15, 20 anos uma coisa catastrófica.”

(E 33 – Político do Executivo, p. 6)

“O que está na memória dos amadorenses são os 20 anos de desgraças que se permitiram.”

(E 16 – Político da Oposição, p. 22)

As dificuldades que se colocam à implementação de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas têm também uma dimensão jurídica. A situação de ilegalidade em que se encontram muitos dos elementos que integram essas categorias

sócio-demográficas é um impeditivo grave à sua participação e inclusão na sociedade de acolhimento. No entanto, os critérios que circunscrevem essa ilegalidade são definidos pelo governo central.

“Os imigrantes quando são clandestinos é muito pior. A pior prestação que nós podemos dar aos imigrantes é não exigir a sua legalização. Por todas as razões. Já não vamos aqui falar da exploração a que são submetidos no mercado de trabalho, nem nada disso. É porque se eles são clandestinos, eles excluem-se ainda mais, nós propomos-lhe actividades mas eles têm receio de vir porque são clandestinos. Se for uma população que esteja, enfim, legalizada, eles aparecem, participam, não têm que fugir, não têm que se esconder, essas acções acabam por surtir muito mais efeito, têm um sucesso completamente diferente.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 10)

No universo destes obstáculos sobressaíram de forma proeminente aqueles que se inscrevem na dimensão institucional. A interpretação ou o entendimento do poder local, ou melhor, dos diferentes executivos autárquicos, acerca quer das suas competências quer das do poder central, tem influenciado profundamente a natureza e o alcance das suas intervenções. No caso da Amadora, o facto de os executivos CDU terem tomado a área da habitação como uma competência exclusiva do Estado central contribui, na opinião de muitos dos entrevistados, para aumentar e agravar a situação de exclusão dos estratos sociais mais desfavorecidos do concelho, nos quais aqueles contingentes populacionais maioritariamente se incluem. Essa circunstância parece agora dificultar a eficácia das intervenções realizadas e a realizar no sentido de contrariar essa ocorrência.

“A Câmara entendeu que essa [habitação] não era uma atribuição, uma competência do município e sim da Administração Central e isso teve pesadíssimas consequências, penso eu, em termos daquilo que eu penso que é uma das facetas fundamentais e estruturantes da coesão social da cidade. (...) E aqui não há que iludir a responsabilidade, o Estado, do meu ponto de vista, tem de exercer as suas competências na área da protecção social exactamente facultando aos estratos mais vulneráveis as condições para que possam aceder a um determinado conjunto de bens e serviços em igualdade de circunstâncias. Eu penso que esse é o papel da autarquia.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 4)

A falta de competências e de autonomia da autarquia em determinadas áreas dificulta também a tomada de medidas que facilitariam a inclusão destas populações. Segundo os

respondentes, as limitações da acção do município no sector da educação são disso exemplo claro. O facto de as autarquias não terem nenhuma participação, entre outras matérias, na definição dos curricula, na colocação de professores e na constituição das turmas não permite adequar as práticas educativas às características dos públicos escolares.

“Há uma separação clara em termos de competências que assenta neste princípio: o corpo é uma coisa e a alma é outra. Já todos sabemos que não é assim mas organizamo-nos em função deste conceito – o corpo para um lado, a alma para outro, e como o corpo é uma coisa menor, então os municípios passam a tratar do corpo. (...) Há um Ministério da Educação que pensa nas coisas da cabeça e depois as Câmaras que é quem está com as pessoas à frente só tem que arranjar a casota e pôr ali a comida, nos casos em que o consegue fazer e ajudar os pobres a chegar à escola. Isto é o que nós fazemos. Acho que isto é um erro, mais um dos grandes erros do nosso País.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 31-32)

A desarticulação entre as intervenções da esfera local e as da esfera central da Administração Pública parece constituir também um sério entrave à actividade autárquica conducente à integração destas populações, agravando ainda mais as contingências resultantes da limitação de competências do município. A dimensão e o carácter multidimensional dos problemas que se colocam às populações em questão e, conseqüentemente, das respostas que é necessário dar-lhes, tornam imprescindível essa articulação, sob pena de a acção da autarquia redundar num desperdício de recursos sem quaisquer efeitos práticos.

“Não é só o poder autárquico que tem que tomar consciência da natureza do nosso município. Nós temos de ter do nosso lado essencialmente as instituições que podem marcar de forma considerável uma política concertada da Câmara. Se nós conseguirmos ter o Centro de Emprego, a Segurança Social, todos, a trabalhar com este objectivo, talvez consigamos ter uma política mais consistente junto dessas populações, porque só a autarquia nas suas áreas de competência não consegue alterar substancialmente a vida destas populações. Precisamos necessariamente de ter do nosso lado estas instituições.”

(E 15 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 39)

“Devia de haver uma acção integrada com objectivos claros para que os programas de integração deixassem de estar no papel e passassem para o terreno. Isto é, a intervenção devia ser feita nos locais com uma série de equipas multidisciplinares. É evidente que é

preciso meios, recursos etc., mas às vezes não é só os meios, às vezes, os meios não estão a ser suficientemente aproveitados porque não há articulação. Quer dizer, há um conjunto de programas do Estado central, andam ali um conjunto de técnicos, depois ao nível da Câmara também há alguma intervenção, enfim, na medida das suas capacidades financeiras, mais reduzida, mas a verdade é que esta articulação não é feita.”

(E 25 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7)

“Há aqui um conjunto de acções, de iniciativas que deve ser partilhado entre o poder local e o poder central. Estas questões não são só um problema local, são um problema nacional e isso nem sempre é entendido. Depois há aqui problemas que ultrapassam as competências político-legais da Câmara. (...) A Câmara não tem capacidade para resolver alguns problemas, nalgumas áreas...mas ninguém vai ao ministro dizer que tem aqui vários problemas. As pessoas vêm à Câmara é aqui que é exigido.”

(E 34 – Politico da Oposição, p. 48-49)

Todavia, a desarticulação entre as várias escalas da administração pública parece atravessar todo o edifício do Estado, prolongando-se até ao seu nível mais micro – as Juntas de Freguesia. Existem, de facto, declarações que testemunham uma falta de entrosamento entre o governo, a Câmara e as Juntas de Freguesia no desenvolvimento de acções destinadas não só, mas também, a imigrantes e minorias étnicas.

“O grande mal disto é que quem trata deste tipo de situações são pessoas que não conhecem a realidade no terreno, são precisamente esses que decidem (...) nós nunca fomos chamados a prestar qualquer esclarecimento, qualquer tipo de informação, de experiência...não pura e simplesmente e arbitrariamente as pessoas decidem: a lei é esta e agora cumpra-se e acabou. Os pensadores, os iluminados, que é o que eu chamo a esses senhores, decidem sem conhecer o terreno...eles sabem lá onde é que fica o bairro X, quantas pessoas moram ali, quais são as condições de habitabilidade...não sabem, não fazem a mínima ideia.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 12, 14)

“A Câmara tem sido um bocadinho...vá lá individualista, devia abrir um bocadinho às Juntas previamente a ideia do que queria fazer, mas eles é que são os vereadores dizem que é isto e é isto. Nós podíamos dizer que era melhor ser aquilo, mas é a ideia deles...”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 8)

“A nível da habitação eu sei muito pouco. Pronto, as pessoas foram realojadas aqui e eu sinceramente nunca fui a nenhuma reunião, nem nunca estive presente em nenhum trabalho social feito pela Câmara que envolvesse a Junta. Não sei se o Sr. Presidente

esteve se não. Eu não estive e por isso não tenho conhecimento de como o realojamento foi feito”

(E 2 – Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 7)

A ausência de articulação não se verifica apenas a nível intra-institucional, em sentido vertical, mas também inter-institucional, em sentido horizontal. De acordo com alguns entrevistados, observa-se uma desarticulação entre parceiros institucionais públicos e privados que desenvolvem projectos e acções direccionados à mesma população-alvo e na mesma área geográfica.

A falta de colaboração e articulação inter-municipal a nível regional é igualmente referida como obstáculo à aplicação de uma política de integração destas populações, principalmente porque não permite um realojamento geograficamente mais equilibrado.

“A Câmara tem pedido o apoio especialmente dos concelhos limítrofes para a possibilidade de nos limites das fronteiras, nos limites administrativos poder haver uma cedência, normalmente são zonas mais desertas em termos habitacionais, mas não tem havido abertura...”

(E 29 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 4)

Os problemas comunicacionais e relacionais no seio das instituições autárquicas afiguram-se um obstáculo que dificulta a adopção de uma política de inclusão das populações aqui em referência. A ausência de interacção entre a esfera política e técnica parece contribuir em larga medida para que isso aconteça. O não envolvimento e auscultação dos técnicos na concepção das práticas políticas desenvolvidas leva a uma maior desadequação das respostas às características das populações a que se destinam, visto serem eles os elementos que estabelecem com elas uma relação de maior proximidade, detendo por isso um conhecimento mais aprofundado das suas necessidades e características.

“Já houve aqui vários projectos feitos fora por pessoas que não conhecem os bairros nem a população de lado nenhum. (...) Seremos convocadas para muitas reuniões, isso sim. Duvido é que seja para ouvir aquilo que nós temos para dizer...muitas vezes é mais para estarmos presentes e para percebermos o que é que querem de nós sem ficar escrito, sem ficar definido, para percebermos o que é que pretendem de nós, sem ser muito...muito explicito. Agora, fazermos reuniões de equipa, ou reuniões de planeamento, ou coisas assim – nem pensar! (...) Há coisas que, em termos técnicos, nos ultrapassam porque

somos peões. O que nos acontece quando fazemos propostas é mais aquela versão "fica na gaveta".

(E 14 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 18, 33)

Défices de relacionamento entre a Câmara e as associações de imigrantes e minorias étnicas são igualmente susceptíveis de levantar dificuldades à implementação de uma política de integração. Uma relação de poder assumidamente desigual na interacção que a autarquia estabelece com estas instituições; dinâmicas de funcionamento diferenciadas e um distanciamento e falta de envolvimento são, segundo os entrevistados, alguns dos aspectos que contribuem para a existência de um relacionamento insatisfatório.

"Na minha opinião, a Câmara devia ser um bocadinho mais aberta, principalmente com as associações...tentar dar-nos apoio não só em termos financeiros, mas em termos técnicos, (...) acompanhamento, devia visitar-nos, que isso também é importante, ver como é que é, conhecer o bairro, as famílias...só aqui no terreno é que eles podem ver as nossas dificuldades, eles lá no gabinete não podem ver."

(E 40 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 34,35)

"A relação da Câmara é uma relação de poder e é isto que nós não gostamos. Acho que quando somos parceiros, somos parceiros iguais. Depois nós temos um ritmo de trabalho completamente diferente que tem uma Câmara – é muito burocrática, muito mais hierarquizada. Outra das coisas que muitas vezes nós pedimos é que acabem por vir sentir o que é que a população quer e não fazer para...é importante traz uma visão completamente diferente dos assuntos, mas normalmente a autarquia tem uma visão completa do que vai fazer."

(E 42 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 15)

"Eu acho que a Câmara gostava que as associações fizessem projectos...que lhes pedissem parceria para eles não se chatearem muito, não terem muitas responsabilidades, mas dizerem que estão presentes."

(E 41 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 7)

Ao nível das Juntas de Freguesia também foram identificados défices no relacionamento institucional, nomeadamente no trabalho em parceria, observando-se de novo algumas dificuldades por parte destes órgãos autárquicos em interagir com as restantes instituições em posição equitativa.

“Aqui as Juntas funcionam muito como um reino, em que os presidentes querem mandar em tudo, definir tudo, inclusive mandar no movimento associativo, em tudo o que está à volta, muitas vezes sem sequer dar oportunidade aos outros. No processo em que estamos a entrar, na Rede Social, é um bocado complicado. Os Presidentes das Juntas foram das primeiras pessoas a aderir à ideia da Rede porque como eram os presidentes da Comissão Social de Freguesia, era um cargo importante, dava-lhes algum prestígio. Agora quando começámos a trabalhar começa-se a ver que eles não sabem muito bem o que é uma parceria...estão a dar muito pouca oportunidade aos outros. Quase que são os presidentes de Junta que decidem quem são as pessoas das instituições que eles querem no grupo de trabalho e houve alguns que tiveram até a lata de dizer “Eu não quero aquele, quero aquele!” Assim claramente. Isto também demonstra muito a perspectiva que eles têm do que é trabalhar em conjunto e dividir as dificuldades entre todos e perceber onde é que estão as potencialidades.”

(E 13 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 10, 11)

A estrutura hierarquizada e compartimentada das autarquias e a respectiva cultura institucional constituem, de igual modo, na óptica dos entrevistados, verdadeiros obstáculos ao desenvolvimento de políticas integradas de índole multisectorial, como por natureza são as políticas de integração – até porque os poderes instituídos nessa estrutura hierárquica funcionam numa lógica segmentada, e por vezes personalizada, criando significativas resistências.

“O que acontece é que a tradição da organização nas autarquias locais é uma tradição departamental, sectorial, vertical e temos muito pouca tradição e muito pouca cultura sobre as intervenções territorializadas e integradas territorialmente...a resistência da organização tradicional é enorme. Uma lógica territorializada e integrada, é uma intervenção que articula as suas diversas componentes com vista a um determinado objectivo global, que se insere dentro dos objectivos da Câmara, mas para tudo isto, há sempre enormes reacções por parte dos departamentos que existem, digamos, com cada uma das funções exclusivas.”

(E 11 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 31)

No quadro da cultura institucional autárquica, a burocracia surge também como fonte de dificuldades à implementação de uma política de integração, na medida em que ocasiona um arrastamento e, por consequência, agravamento das situações de exclusão e ainda porque constitui um obstáculo a práticas inovadoras e flexíveis que saiam dos trâmites usuais de funcionamento camarário.

“Os processos por vezes são morosos, mas nós também percebemos que muitas vezes estas coisas são muito difíceis, que têm um percurso burocrático extremamente longo, que não facilita nada. Um documento para chegar seja onde for primeiro leva seis assinaturas, e se possível dá a volta ao concelho antes de chegar aqui. Faz parte do processo.”

(E 33 – Politico do Executivo, p. 24)

“A burocracia é incrível, a todos os níveis...eu penso que é a burocracia que impede muito. Como a burocracia é tanta as pessoas não têm tempo. Até nós que estamos aqui no terreno e que estamos para estar com a população, se não temos cuidado perdemos o tempo nisso. Há sem dúvida nenhuma o perigo de nós ficarmos num gabinete a trabalhar em papéis e deixar a população. E o que as pessoas precisam é de serem ouvidas, é que a gente se solidarize com elas nos dias de alegria, nos dias de tristeza, as pessoas precisam disso e é fundamental. E só a partir daí é que podem haver respostas não é? Eu penso que essa é a grande questão.”

(E 43 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 35)

Os obstáculos à implementação de uma política de integração de imigrantes e minorias étnicas incluem, também, uma dimensão comunitária e sócio-cultural importante, destacada de forma significativa pelos informadores. A ausência de líderes fortes e carismáticos, com capacidade de mobilização e representação destas populações, é mencionada como um deles.

“A liderança é fundamental e é se calhar um dos processos chave para toda esta integração, a partir do momento em que a liderança seja reconhecida socialmente. As lideranças têm uma dupla função: por um lado conseguir fazer a ponte com os governos das cidades, ou seja do que for, e por outro lado, apontar caminhos para as novas gerações.”

(E 12 – Quadro Técnico da Autarquia, p. 67, 68)

“Teria que haver a intervenção de alguém que fosse...tipo um líder, uma pessoa que fizesse a ponte, se houvesse alguém bastante importância e que tivesse influência nesta comunidade, que pudesse, realmente, dar algumas opiniões e fazer algumas sugestões de políticas.”

(E 39 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 8)

As especificidades culturais, os hábitos e estilos de vida dos imigrantes e minorias étnicas criam, na perspectiva de alguns entrevistados, grandes dificuldades à efectivação de uma política de integração, subentendendo-se pelas suas declarações que existe por

parte da sociedade de acolhimento uma rejeição liminar da sua cultura e que essa integração implicaria então uma adaptação à cultura dita autóctone. Assim sendo, a integração é percebida como um processo unidireccional, cujo objectivo final parece ser a assimilação.

“Nós somos europeus, não temos nada a ver com África (...) e eles têm imensa dificuldade em adaptar-se à nossa cultura.”

(E 21 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 3)

“Eles têm hábitos que não têm nada a ver com os nossos, e nós na maioria das vezes não aceitamos os hábitos que eles têm.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

“Por muito que nós queiramos fazer a favor das minorias, há uma coisa que nós não conseguimos fazer que é alterar os seus hábitos culturais, desenraiza-los daquilo que é uma prática de vivência.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 2)

A falta de competências linguísticas verificada junto dos imigrantes e das minorias étnicas coloca, no entender de alguns respondentes, dificuldades à efectivação de uma política de integração.

“O correcto ensino do português é fundamental (...) sem o domínio correcto do português nenhuma destas populações consegue singrar e pior que isso separa-se do resto da população.”

(E 17 – Político da Oposição, p. 4)

O fechamento das comunidades imigrantes e das minorias étnicas, uma alegada tendência para a auto-exclusão, são também indicados como obstáculos à aplicação de uma política de integração. Esta posição traduz uma culpabilização destas populações pela sua situação de exclusão.

“Muitas vezes penso, de facto, se não seremos só nós que estamos nestas áreas de projectos e das dinamizações locais, se não seremos às vezes mais nós que queremos a inclusão do que propriamente os próprios que a queiram.”

(E8 - Técnica de Serviço Social de Junta de Freguesia, p. 8)

“É a auto-exclusão, ás vezes não é a sociedade em que eles estão inseridos, não somos nós que os excluimos são eles que se auto-excluem.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 7)

“Se de facto as comunidades não se querem entrosar num país que os acolheu enquanto imigrantes também têm que ser responsáveis, não podem ter só direitos, têm que ter deveres.”

(E 27 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 8)

As reacções comunitárias negativas da sociedade de acolhimento face aos imigrantes e minorias étnicas, por norma baseadas em preconceitos e estereótipos, são apontadas como um dos maiores obstáculos à adopção de uma política de integração destas populações. A influência que essas reacções podem exercer sobre a tomada de posição dos actores políticos face a esta problemática, atendendo à capacidade que têm de reflectir-se nos resultados eleitorais, atribui-lhes de facto grande importância neste domínio. Tais reacções parecem adquirir maior força e expressividade em sociedades onde parte importante da designada população autóctone partilha de iguais ou semelhantes carências e necessidades do que referidos contingentes populacionais.

“Hoje se perguntarmos quais são os principais problemas do concelho da Amadora aí à população normal, um dos pontos que é referenciado é a questão da comunidade africana como sendo o foco de perturbação do ponto de vista da ordem pública, da segurança. Está sempre associado. (...) Cada vez mais a população começa a convencer-se disso: ‘eles só têm direitos, nós só temos obrigações. Para nós não há esse tipo de apoio, essa oportunidade’. Existe cada vez mais uma fractura entre a comunidade africana e a outra e isto pode explodir a qualquer momento. Esse é um grande problema que temos. Se não houver um conjunto de respostas em relação ao resto da comunidade, é evidente que isto se acentua muito mais”

(E 34 – Político do Executivo, p. 2)

“A Amadora é um barrilzinho de pólvora por nela viver uma classe média muito média...”

(E 41 – Dirigente Associativo/Institucional, p. 1)

Não obstante o facto de os obstáculos à implementação de uma política autárquica de integração de imigrantes e minorias étnicas terem sido colocados pelos informadores essencialmente no plano local e nacional, alguns deles identificam a sua origem ao nível macro. Os problemas identificados no concelho resultam, para esses respondentes, da

dinâmica globalizada do sistema económico neoliberal e da deslocalização do poder do Estado para instâncias supranacionais, mediadas em larga medida pela União Europeia.

“Há um problema aqui de sistema de causalidade. Eu acho que o capitalismo gera isto. Não há solução dentro do sistema capitalista para este tipo de problemas. Acho que é muito difícil, porque o sistema capitalista baseia-se num sector da população a ganhar mal...faz parte...o sistema não está orientado para dar o nível de vida da classe média a toda a gente. Não está, e, portanto, a partir daí temos todos os problemas. Hoje até os nossos próprios governos estão limitados pela Europa, a questão ficou à escala internacional.”

(E 16 – Politico da Oposição, p. 19, 22)

“ Não há município nenhum que consiga ter uma política para a imigração quando o governo não a tem...nem nunca teve, nem neste governo, nem no outro, nunca houve. A imigração vem a reboque de um lobby poderosíssimo que é o da construção, que é um lobby internacional. (...) O abrir as fronteiras a esta imigração desenfreada que vem para aqui gastar os fundos comunitários que estavam á disposição para construir estradas, aeroportos, pontes etc. não é mais nem menos do que alimentar um lobby poderosíssimo. (...) E isto é abrangente a todos os governos, aos que estão, aos que estiveram, não há um melhor que o outro, nem pode haver, porque isto é a realidade! Nós temos que viver com essa realidade.”

(E 28 – Presidente de Junta de Freguesia, p. 21-23)

“Os agentes económicos têm capacidade de pressionar os governos para abrir ou não abrir as fronteiras consoante as necessidades e a evolução dos ciclos económicos em qualquer país do mundo. Em Portugal também...por mais que alguém negue. Se alguém negar é mentiroso, digo-lhe com conhecimento de causa. Têm!”

(E 35 – Politico do Executivo, p. 38)

PARTE V

REFLEXÕES FINAIS

A etapa final de um percurso de investigação deve supostamente incluir o estabelecimento de relações interpretativas entre os dados recolhidos e apresentados e a problemática teórica que envolve o objecto de estudo. Esta tarefa implica uma reflexão atempada que tem implícita a gestão dicotómica de uma postura de proximidade e simultaneamente de distanciamento face á realidade estudada. O equilíbrio dessa gestão é por inerência difícil, sobretudo quando a extensão do trabalho de terreno realizado e os constrangimentos temporais próprios de um projecto desta natureza deixam pouco espaço para que ela se efective de forma amadurecida.

Todavia, no caso vertente, esta tarefa afigura-se particularmente dificultada por duas razões fundamentais. A primeira diz respeito ao carácter poliédrico do objecto de estudo – práticas políticas autárquicas direccionadas total ou parcialmente a imigrantes e minorias étnicas – que engloba um conjunto diversificado de acções ou omissões integradas num amplo leque de sectores de intervenção. A segunda, não menos complexa, releva do perfil multifacetado do universo dos entrevistados, que quer no seio da autarquia, quer fora dela, ocupam posições institucionais diferenciadas, nuns casos devido ao seu desempenho técnico, noutros político. O seu posicionamento no xadrez social, institucional e político do concelho contribui substancialmente para a obtenção de um leque heterogéneo de perspectivas sobre o objecto de estudo, mas também para uma enorme complexidade da respectiva análise e entrosamento.

Não obstante, a complexidade (e o risco) subjacente a esta tarefa, ela constitui, em si mesma, um exercício estimulante impulsionado pela procura de um maior entendimento dos impactos locais de uma realidade social nova e constantemente mutável.

Assim, ao realizar esse exercício constatámos, em primeiro lugar, que os resultados da presente pesquisa evidenciam a natureza porosa e interdependente da instância local na medida em que o concelho da Amadora se apresenta inequivocamente atravessado por dinâmicas económicas, sociais, políticas e culturais que emanam de espaços mais amplos de âmbito regional, nacional e internacional.

No capítulo monográfico sobre o concelho foi possível verificar que o seu crescimento, nomeadamente demográfico, estabelece, numa primeira fase, uma relação directa com a expansão económica da capital dada, a proximidade física existente entre os dois municípios. O perfil produtivo do concelho veio igualmente a ser influenciado pela função económica que Lisboa desempenhou no modelo litoralizado de desenvolvimento implementado no nosso País. Posteriormente, o aumento e a diversificação populacional

do concelho surgem essencialmente ligados a transformações políticas de âmbito nacional, das quais se destacam a instalação do regime democrático e o processo de descolonização que se lhe seguiu, bem como uma progressiva terciarização da economia. Num período ainda ulterior que se estende até aos nossos dias, assiste-se a uma contínua heterogeneidade da população residente no município, em resultado das dinâmicas económicas, políticas e sociais à escala global, mediadas, contudo, pela adesão de Portugal à União Europeia. A Amadora enquanto entidade local tem então de ser percebida em referência a círculos sociais mais alargados e estruturados em resultado de dinâmicas mais amplas, pois como argumenta Agnew “ (...) o “*lugar local*” é uma ordem que não pode ser compreendida sem a referência à *macro-ordem objectiva que a estrutura*”. (citado em Ruivo, 2000:139)

Este autor remete-nos igualmente para outra vertente da instância local que se evidenciou também de forma proeminente na pesquisa realizada na Amadora - o carácter interactivo e dinâmico do lugar enquanto entidade social em permanente mutação influenciada “ (...) *pelos processos que o circundam e nele se concretizam, adaptando-se e transformando-se, adaptando-o e transformando-o.*” (Idem:139) Na verdade, como tivemos oportunidade de observar a actual configuração social do fenómeno imigratório qualifica actualmente o concelho reflectindo o entrosamento entre as características genéricas deste fenómeno em Portugal - predomínio dos imigrantes provenientes dos PALOP, e no conjunto destes dos oriundos de Cabo Verde; radicação maioritária em espaço urbano, em particular no distrito de Lisboa; crescente heterogeneidade da população imigrante; inserção económica, social, política e cultural deficiente - e as especificidades do concelho - área física reduzida, densidade populacional muito elevada, baixo nível sócio-económico da maioria dos habitantes, ausência de uma identidade cultural vincada, forte dependência económica do exterior. A historicidade dos principais movimentos imigratórios que se direccionaram ao concelho e a conseqüente consolidação de comunidades imigrantes em situação de acentuado desfavorecimento social, deram lugar à formação de minorias étnicas, realidade que assume, dadas as características físicas e demográficas do município uma visibilidade notória. Nessa sequência e porque o território que hoje está afecto ao concelho, foi habitado consecutivamente por migrantes internos e imigrantes internacionais cuja proveniência se tem vindo progressivamente a acentuar, a Amadora pode ser considerada actualmente, por analogia á terminologia adoptada por Boaventura Sousa Santos, um espaço migratório e multicultural de alta intensidade.

A incorporação e incrustação destas influências e elementos do exterior (de âmbito regional, nacional e global e que hoje já fazem parte de si) cruzados com as especificidades do local e sedimentados ao longo de décadas, conferem-lhe actualmente uma fisionomia e identidade diversa mas própria, composta por essas marcas de territorialidade, *uma identidade subjectiva territorial em maior ou menor escala*

Os impactos da realidade imigratória espelham-se em todos os domínios das sociedades em que ocorrem de forma intensa, transformando consequentemente o contexto político em que os respectivos Estados, á escala nacional e local, têm de operar, e as opções políticas que estes têm disponíveis levando a uma maior ponderação sobre os custos e benefícios que delas podem advir. Simultaneamente, as migrações reformularam também os interesses políticos e a percepção que deles têm os vários actores o que por consequência levou também á alteração dos padrões de alianças dos actores políticos.

BIBLIOGRAFIA

- Albarelo, Luc; Digneffe, Françoise; Hiernaux, Jean-Pierre [et al.] (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Albrow, Martin (1996), *The Global Age*, Cambridge: Polity Press e Blackwell Publishers
- Albuquerque, Rosana; Ferreira, Lígia Évora; Viegas, Telma (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório – Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Oeiras: Celta.
- Alegret, Ricard Morén (2002), “Gobierno local y inmigración extranjera. Aproximación a los casos de Barcelona y Lisboa durante los años 90” in *Migraciones – nº11*, Madrid: Universidade Pontifica Comillas, 25-81.
- Almeida, João Ferreira de; et al (1994), *Introdução à Sociologia*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Alto Comissariado para os Imigrantes e Minorias Étnicas (2002), *Relatório Sobre a Evolução do Fenómeno Migratório*, Lisboa: ACIME
- Alto Comissariado para os Imigrantes e Minorias Étnicas (2004), *I Congresso Imigração em Portugal - Actas*, Lisboa: ACIME
- Antunes, Marina Manuela (1986), *Estrela d’África, Um Bairro Sensível – Um Estudo Antropológico Sobre Jovens Na Cidade da Amadora*, Tese de Doutoramento em Antropologia Social, Lisboa: ISCTE.
- Badie, Bertrand; Wihtol de Wenden, Catherine (coords.) (1994), *Le Défi Migratoire – Questions de Relations Internationales*, Paris: Presses de La Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Baganha, Maria Ioannis (2001), “A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal”, in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Baganha, Maria Ioannis; Cavalheiro, Luís (2001), “Uma europeização diferenciada: O sector da construção civil e obras públicas”, in *A Economia em Curso – Contextos e Mobilidades*, Porto: Edições Afrontamento.
- Baganha, Maria Ioannis; Marques, José Carlos (2001), *Imigração e Política – O Caso Português*, Lisboa: FLAD.

- Baganha, Maria Ioannis (1997), *Immigration in Southern Europe*, Oeiras: Celta.
- Barata Salgueiro, Teresa (2001), *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Oeiras: Celta.
- Barata Salgueiro, Teresa (1992), *A Cidade em Portugal: Uma Geografia Urbana*, Porto: Afrontamento.
- Bardin, Laurence (1995), *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70.
- Barreto, António (1996), *Tempo de Mudança*, Lisboa: Relógio D'Água.
- Bell, Judith (1997), *Como Realizar um Projecto de Investigação*, Lisboa: Gradiva.
- Bobbio, Norberto; et al (2004), *Dicionário de Política*, Brasília: Ed. Univ.
- Boris, Dieter (2000), "Globalização e Movimentos Sociais na Periferia", in "A Globalização em Questão", *Finisterra*, 36/37, 95-108.
- Bruto da Costa, Alfredo (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva.
- Bruto da Costa, Alfredo; Pimenta, Manuel (coords.) (1991), *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã (policopiado).
- Cable, V. (1999), *Globalization and Global Governance*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Callixto, Vasco (1987), *Páginas da História da Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- Camaroff, J; Camaroff, John L. (2000), "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming" in *Public Culture*, nº 12, pp. 291-343.
- Carapinheiro, Graça (2001), "A globalização do risco social" in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Carmo, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro (1998), *Metodologia da Investigação – Guia para a Auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva.
- Castells, Manuel (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. I - *A Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000), *Citizenship and Migration*, New York: Routledge.

- Castles, Stephen; Miller, Mark (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London: Macmillan Press Ltd.
- Cebrián, Juan A.; Bodega, María Isabel; López-Sala, Ana M. (2000), "Migraciones internacionales: conceptos, modelos y políticas estatales" in *Migraciones – n°7*, Madrid: Universidade Pontifica Comillas.
- Clerc, Denis (2000), *Decifrar os Grandes Autores da Economia e da Sociologia*, Tomo II – Os Herdeiros, Cascais: Pergaminho.
- CMA (2002), *Relatório de Gestão*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001a), *Relatório de Gestão*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001b), *Relatório de Actividades do Gabinete de Apoio às Minorias do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001c), *Amadora – Educação e Acessibilidades*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001d), *A Habitação na Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (s/ data), *Projecto de Criação do Gabinete de Apoio às Comunidades Étnicas e de Imigrantes do Município da Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000a), *Relatório de Actividades do Gabinete de Apoio às Minorias do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000b), *Workshop "Educação Intercultural: Uma Aposta de Futuro" - Actas*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000c), *Educação – Balanço e Perspectivas*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1999a), *Acta da Reunião Preparatória do Conselho Municipal*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1999b), *Carta Escolar*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1997), *Comunidades Étnicas e Imigrantes do Município da Amadora - Relatório*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1996), *Recenseamento e Estudo Sumário do Parque Industrial da Venda Nova*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1995), *Estatutos do Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.

- Dores, António Pedro (1994), "A Mudança e as Mudanças: Discussão de Algumas Leituras da Pós-Modernidade", *Sociologia – Problemas e Práticas*, 16, 173-183.
- Dray, António (1995), *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*, Lisboa: Caminho.
- Duverger, Maurice (1983), *Sociologia da Política*, Coimbra: Almedina.
- Esteves, Maria do Céu (org.) (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Étienne, Jean (1998), *Dicionário de Sociologia*, Lisboa: Plátano.
- Fawcett, James T. (1989), "Networks, linkages and migration systems" in *International Migration Review – International Migration: An Assessment for the 90's*, nº 87, Nova Iorque: Center For Migration Studies, pp. 671-680.
- Fernandes, António Teixeira (1998), *Os Fenómenos Políticos – Sociologia do Poder*, Porto: Afrontamento.
- Ferrarotti, Franco (1985), *Sociologia*, Lisboa: Teorema.
- Ferreira, J.M. Carvalho; Peixoto, João; Carvalho, Anabela Soriano [et al.] (1995) *Sociologia*, Alfragide: McGraw Hill de Portugal.
- Fonseca, Maria Lucinda; Malheiros, Jorge; Ribas-Mateos, Natália [et al.] (Orgs.) (2002), *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, Lisboa: FLAD.
- Fortunato, Adelino (1993), "Grupos Industriais e Nível de Desenvolvimento em Portugal", in *Portugal: Um Retrato Singular*, Lisboa: Afrontamento, pp. 203-229.
- Garcia, José Luís (2000), *Migrações e Relações Multiculturais – Uma Bibliografia*, Oeiras: Celta.
- Giddens, Anthony (2000), *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa: Editorial Presença.
- Giddens, Anthony (1990), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras: Celta.G
- Giddens, Anthony (1989), *Sociology*, Cambridge: Polity Press.
- Grafmeyer, Yves (1995), *Sociologia Urbana*, Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Guerra, Isabel Carvalho (2000), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais: Principia.

- Held, D; McGrew, A. (orgs.) (2000), *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*, London: Polity Press.
- Hespanha, Pedro (2001), “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social” in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Hespanha, Pedro; Monteiro, Alcina; Ferreira, A. Cardoso [et al.] (2000), *Entre o Estado e o Mercado*, Coimbra: Quarteto.
- Hollifield, James F. (1992), *Immigrants, Markets and States: the Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Horta, Ana Paula Beja (2000), *Constructing Otherness: Nationhood and Immigration Politics in Portuguese Post-Colonial Society*, Tese de Doutoramento em Filosofia, Vancouver: Simon Fraser University.
- Horta, Ana Paula Beja; Malheiros, Jorge Macaísta (1999), “Os cabo-verdianos em Portugal – Processo de consolidação, estratégias individuais e acção colectiva” in *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais, nº 20 (Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul)*, Lisboa: IEEI, 83-103
- IGT (2001), *Relatório Anual de Actividades*, Lisboa: IGT
- INE (2002a), “A Região de Lisboa e Vale do Tejo em 2001: Análise dos resultados preliminares dos Censos” in *Revista de Estudos Regionais, nº 3*, pp. 7-22, Lisboa: INE
- INE (2002b), *Atlas das Cidades de Portugal*, Lisboa: INE
- INE (2002c), *Censos 2001, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- INE (1999), *Anuário Estatístico da Região de Lisboa e Vale do Tejo*, Lisboa: INE
- INE (1993), *Censos 1991, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- INE (1984), *Censos 1981, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- Jackson, John A. (1991), *Migrações*, Lisboa: Escher.
- Kaldor, M. (1999), “Transnational Civil Society”, in Booth, K. e Dunne T. (org.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 195-213.
- King, Russel; Lazaridis, Gabriella; Tsardanidis, Charalambos (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

- Krasner, S. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 3-72.
- Lapierre, Jean-William (s/ data), *A Análise dos Sistemas Políticos*, Lisboa: Edições Rolim.
- Leirão, António; Pinto, Jorge (2003), *Administração Local e Desenvolvimento Municipal*, Programa do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Desenvolvimento Regional, Évora: Universidade de Évora.
- Lessard-Hébert, Michelle; Goyette, Gabriel; Boutin, Gérald (1994), *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Lopes, Helena (2000), “Capitalismo Digital e Coesão Social”, in *A Globalização em Questão*, Lisboa: Finis terra, 36/37, 71-80.
- Lopes, João Teixeira (1994), “Estruturas espaciais e práticas sociais – a inexistente opção entre o local e o global”, in *Sociologia*, vol. IV, I série, 219-229.
- Lourenço, Eduardo (1994), “A Cultura na Era da Mundialização” in *Cultura e Economia*, Lisboa: ICS, 19-25.
- Machado, Fernando Luís (1999), *Contrastes e Continuidades – Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa: ISCTE.
- Madec, Annick; Murard, Numa (1998), *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Magalhães, Maria Inês Macias de Mello (2001), *Cidadania Intercultural: Uma Utopia Do Presente?*, Tese de Doutoramento em Relações Interculturais, Lisboa: Universidade Aberta.
- Mahnkopf, Birgit (2000), “Social-Democracia na Era da Globalização”, in “A Globalização em Questão”, *Finis terra* 36/37, pp. 83-93.
- Malheiros, Jorge Macaísta (1996), *Imigrantes na Região de Lisboa. Os Anos da Mudança*, Lisboa: Colibri.
- Marques, Fernando Pereira (2000) “Globalização, Estado-Nação e Democracia”, in “A Globalização em Questão”, *Finis terra* 36/37, pp. 9-16.
- Marques, Maria Margarida; Santos, Rui; Santos, Tiago; Nóbrega, Sílvia (1999), *Realojamento e Integração Social. A População do Vale de Alégis Perante uma*

Operação de Requalificação Urbana, Vols. I e II – Exploração dos Resultados, Lisboa: Colibri.

Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald (1998), *A Armadilha da Globalização. O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social*, Lisboa: Terramar.

McGrew, A. (2000), “Democracy Beyond Borders?”, in Held, D. e McGrew, A. (orgs.), *The Global Transformations Reader*. London, Polity Press, 231-265.

McGrew, A. (org), (1997), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press, 1-24.

Mela, Alfredo (1999), *A Sociologia das Cidades*, Lisboa: Estampa.

Menezes, Manuel (2002), *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra: Quarteto.

Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

Miranda, Joana (2002), *A Identidade Nacional: do Mito ao Sentido Estratégico*, Oeiras: Celta.

Moreira, Marco António; Buchweitz, Bernardo (1993), *Novas Estratégias de Ensino e Aprendizagem – Os mapas Conceptuais e o Vê Epistemológico*, Lisboa: Plátano.

Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 40, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1994), “O Estado providência em transição” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 16, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1992), “O Estado providência em Portugal: estratégias contraditórias” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 12, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Neto, Félix (1998), *Psicologia Social – Vol. I*, Lisboa: Universidade Aberta.

Newell, P. (2000), “Environmental NGO’s and Globalization. The governance of TNC’s”, in Coheen, R. e Rai, S. (orgs.), *Global Social Movements*, London/New Brunswick: The Athlone Press, pp. 117-133.

- Nikolinakos, Marios (1975), Notes Towards a General Theory of Migration in Late Capitalism, in *Theories of Migration, International Library of Studies on Migration*, UK: Cheltenham; US: Brookfield.
- Novak, Joseph D.; Gowin D. Bob (1999), *Aprender a Aprender*, Lisboa: Plátano.
- OIM (2001), *Relatório de Actividades, 1976 - 2001*, Lisboa: Organização Internacional para as Migrações.
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração*, Oeiras: Celta.
- Pires, Rui Pena (2002), "Mudanças na imigração: uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal, 1998-2001", in *Sociologia – Problemas e Práticas*, n°39, Lisboa: CIES ISCTE, 151-166.
- Pires, Rui Pena (1990), "Semi-Periferia Versus Polarização? Os equívocos do Modelo Trimodal", in *Sociologia – Problemas e Práticas*, n°8, Lisboa: CIES ISCTE, 81-90.
- PNUD (1999), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1999*, Lisboa: Trinova Editora.
- Poirier, Jean; Clapier-Valladon, Simone; Raybaut, Paul (1999), *Histórias de Vida – Teoria e Prática*, Oeiras: Celta.
- Portes, Alejandro e Böröcz, József (1989), "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation" in *International Migration Review – International Migration: An Assessment for the 90's*, n° 87, pp. 606-630, Nova Iorque: Center For Migration Studies.
- Pureza, J.M. (1998), "Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulance", *Nação e Defesa*, 87.
- Quivy, Raymond; Campenhoudt, LucVan (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Reis, José; Baganha, Maria Ioannis (orgs.) (2001), *A Economia em Curso – Contextos e Mobilidades*, Porto: Afrontamento.
- Reis, José (1993), "Portugal: a Heterogeneidade de uma Economia Semiperiférica", in *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto: Afrontamento, 135-161.
- Reus-Smit, C. (1998), "Changing Patterns of Governance from Absolutism to Global Multilateralism", in Paolini, A. [et al.] (org.), *Between Sovereignty and Global*

- Governance – The United Nations, the State and Civil Society*. London: Macmillan, 3-28.
- Robertson, Roland (1995), “Glocalization: time-space and homogeneity - heterogeneity”, in *Global Modernities*, Featherstone, Mike (org.), London, Sage Publications
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002a), “Migrações e cidadania”, in *Portugal Socialista*, Março 2002, Lisboa: Partido Socialista, 30-33.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002b), “Portugal: ongoing changes in immigration and governmental policies”, in *Studi Emigrazione – n°148*, Roma: Centro Studi Emigrzione, 795-810.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002c), “A sociedade civil e a defesa dos direitos dos imigrantes” in *Desenvolvimento, n° 10 – A Política Europeia de Imigração*, pp. 119-129, Luxemburgo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002d), “A imigração em Portugal – contribuição externa para o desenvolvimento interno” in *Imigração e Mercado de Trabalho, n° 2*, pp. 145-160, Oeiras: Celta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (coord.) (1995), *Sociologia das Migrações*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (1993), *Recent Migration Trends in Europe*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz, “Problemática actual da imigração em Portugal e Espanha” in *Fórum Luso-Espanhol*. ?
- Rodrigues, Walter (1999), “Globalização e Gentrificação: Teoria e Empíria”, in *Sociologia - Problemas e Práticas*, 29, 95-125.
- Rudolph, Hedwig; Morokuasic, Mirjana, (1993) *Bridging States and Markets: international Migration in the early 1990's*, Berlin: edition sigma, Rainer Bohn Verlag.
- Ruggie, J.G. (org.), (1993), *Multilateralism Matters – The Theory and Praxis of an International Form*, New York: Columbia University Press.
- Rugy, Anne de (1993), *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*, Oeiras: Celta.
- Ruivo, Fernando (2000a), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra: Quarteto.

- Ruivo, Fernando (2000b), *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto: Afrontamento.
- Sá, Luís (1991), *Razões do Poder Local*, Lisboa: Caminho.
- Santos, Boaventura Sousa, (2001), “Os Processos de Globalização”, in *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (2000), *A Crítica da Razão Indolente – Contra o Desperdício da Experiência*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (1998), *Reinventar a Democracia*, Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura Sousa (1994), *Pela Mão de Alice – o Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa, “O Estado, as relações sociais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português” in *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto: Afrontamento.
- Sassen, Saskia (1999), *Guests and Aliens*, New York: The New Press.
- Sassen, Saskia (1998), *Globalization and its Discontents*, New York: The New Press.
- Sassen, Saskia (1996a), *Transnational Economies and National Migration Policies*, Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies/University of Amsterdam.
- Sassen, Saskia (1996b), *Losing Control? - Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press.
- Serra, Nuno (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto.
- Shaw, M. (1999), “Global Voices: Civil Society and the Media in Global Crisis”, in Booth, K. e Dunne T. (orgs.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: University Press, 214-232.
- Simai, M. (1994), *The future of Global Governance – Managing Risk and Change in the International System*, Washington: Institute of Peace Press.
- Simões, A. Martinho (1969), *Concelho de Oeiras e da Freguesia da Amadora – Apontamentos para a sua História*, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.
- Skeldon, Ronald (1997), *Migration and Development – a Global Perspective*, London: Longman.

- Smouts, M.C. (1998), “La coopération Internationale: de la Coexistence à la Gouvernance Mondial”, in Smouts, M.C. (org.): *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Soros, George (1999), *A Crise do Capitalismo Global: a Sociedade Aberta Ameaçada*, Lisboa: Temas e Debates.
- SOS Racismo (2002), *A Imigração em Portugal*, Lisboa: SOS Racismo.
- Sousa, António Francisco de (1992), *Direito Administrativos das Autarquias Locais*, Lisboa: Luso Livro.
- Toffler, Alvin (1980), *A Terceira Vaga*, Lisboa: Livros do Brasil.
- Turner, Bryan S. (ed.) (2002), *Teoria Social*, Algés: Difel.
- Vala, Jorge (1986), “A análise de conteúdo” in *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Afrontamento.
- Vermeulen, Hans (2001), *Imigração, Integração e a Dimensão Política da Cultura*, Lisboa: Colibri.
- Viegas, Telma Maria Canteiro V. (1998), *Migrações e Associativismo de Migrantes: Estudo do Caso Timorense*, Lisboa: Universidade Aberta/Fundação do Oriente.
- Wallerstein, Immanuel (2000), *O Albatroz Racista: a Ciência Social, Jörg Haider e a resistência*, Porto: Afrontamento e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Wallerstein, Immanuel (1997), “Liberalism and Democracy: Frères Ennemis?” in <http://fbc.binghamton.edu/iwfreenn.html>
- Wapner, Paul (1997), “Governance in Global Civil Society”, in Young, O. (orgs.), *Global Governance – Drawing insights from the environmental experience*, Cambridge: The MIT Press.
- Xiberras, Martine (1996), *As Teorias da Exclusão – Para uma Construção do Imaginário do Desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Zolberg, Aristide R. (1989), “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World”, in *Theories of Migration, International Library of Studies on Migration*, UK: Cheltenham; US: Brookfield.
- Zolo, D. (1997), *Cosmopolis*, Cambridge: Polity Press.

BIBLIOGRAFIA

- Albarello, Luc; Digneffe, Françoise; Hiernaux, Jean-Pierre [et al.] (1997), *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Albrow, Martin (1996), *The Global Age*, Cambridge: Polity Press e Blackwell Publishers
- Albuquerque, Rosana; Ferreira, Lígia Évora; Viegas, Telma (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório – Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Oeiras: Celta.
- Alegret, Ricard Morén (2002), “Gobierno local y inmigración extranjera. Aproximación a los casos de Barcelona y Lisboa durante los años 90” in *Migraciones – nº11*, Madrid: Universidade Pontifica Comillas, 25-81.
- Almeida, João Ferreira de; et al (1994), *Introdução à Sociologia*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Alto Comissariado para os Imigrantes e Minorias Étnicas (2002), *Relatório Sobre a Evolução do Fenómeno Migratório*, Lisboa: ACIME
- Alto Comissariado para os Imigrantes e Minorias Étnicas (2004), *I Congresso Imigração em Portugal - Actas*, Lisboa: ACIME
- Antunes, Marina Manuela (1986), *Estrela d’África, Um Bairro Sensível – Um Estudo Antropológico Sobre Jovens Na Cidade da Amadora*, Tese de Doutoramento em Antropologia Social, Lisboa: ISCTE.
- Badie, Bertrand; Wihtol de Wenden, Catherine (coords.) (1994), *Le Défi Migratoire – Questions de Relations Internationales*, Paris: Presses de La Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Baganha, Maria Ioannis (2001), “A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal”, in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Baganha, Maria Ioannis; Cavalheiro, Luís (2001), “Uma europeização diferenciada: O sector da construção civil e obras públicas”, in *A Economia em Curso – Contextos e Mobilidades*, Porto: Edições Afrontamento.
- Baganha, Maria Ioannis; Marques, José Carlos (2001), *Imigração e Política – O Caso Português*, Lisboa: FLAD.

- Baganha, Maria Ioannis (1997), *Immigration in Southern Europe*, Oeiras: Celta.
- Barata Salgueiro, Teresa (2001), *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Oeiras: Celta.
- Barata Salgueiro, Teresa (1992), *A Cidade em Portugal: Uma Geografia Urbana*, Porto: Afrontamento.
- Bardin, Laurence (1995), *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70.
- Barreto, António (1996), *Tempo de Mudança*, Lisboa: Relógio D'Água.
- Bell, Judith (1997), *Como Realizar um Projecto de Investigação*, Lisboa: Gradiva.
- Bobbio, Norberto; et al (2004), *Dicionário de Política*, Brasília: Ed. Univ.
- Boris, Dieter (2000), "Globalização e Movimentos Sociais na Periferia", in "A Globalização em Questão", *Finisterra*, 36/37, 95-108.
- Bruto da Costa, Alfredo (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva.
- Bruto da Costa, Alfredo; Pimenta, Manuel (coords.) (1991), *Minorias Étnicas Pobres em Lisboa*, Lisboa: Centro de Reflexão Cristã (policopiado).
- Cable, V. (1999), *Globalization and Global Governance*, London: The Royal Institute of International Affairs.
- Callixto, Vasco (1987), *Páginas da História da Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- Camaroff, J; Camaroff, John L. (2000), "Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming" in *Public Culture*, nº 12, pp. 291-343.
- Carapinheiro, Graça (2001), "A globalização do risco social" in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Carmo, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro (1998), *Metodologia da Investigação – Guia para a Auto-aprendizagem*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa: Gradiva.
- Castells, Manuel (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. I - *A Sociedade em Rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000), *Citizenship and Migration*, New York: Routledge.

- Castles, Stephen; Miller, Mark (1993), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, London: Macmillan Press Ltd.
- Cebrián, Juan A.; Bodega, María Isabel; López-Sala, Ana M. (2000), "Migraciones internacionales: conceptos, modelos y políticas estatales" in *Migraciones – n°7*, Madrid: Universidade Pontifica Comillas.
- Clerc, Denis (2000), *Decifrar os Grandes Autores da Economia e da Sociologia*, Tomo II – Os Herdeiros, Cascais: Pergaminho.
- CMA (2002), *Relatório de Gestão*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001a), *Relatório de Gestão*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001b), *Relatório de Actividades do Gabinete de Apoio às Minorias do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001c), *Amadora – Educação e Acessibilidades*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2001d), *A Habitação na Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (s/ data), *Projecto de Criação do Gabinete de Apoio às Comunidades Étnicas e de Imigrantes do Município da Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000a), *Relatório de Actividades do Gabinete de Apoio às Minorias do Pelouro das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000b), *Workshop "Educação Intercultural: Uma Aposta de Futuro" - Actas*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (2000c), *Educação – Balanço e Perspectivas*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1999a), *Acta da Reunião Preparatória do Conselho Municipal*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1999b), *Carta Escolar*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1997), *Comunidades Étnicas e Imigrantes do Município da Amadora - Relatório*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1996), *Recenseamento e Estudo Sumário do Parque Industrial da Venda Nova*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (1995), *Estatutos do Conselho Municipal das Comunidades Étnicas e Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.

- CMA (1989), Apontamentos para a História da Amadora ou o Desfazer de uma Lenda – Memórias de António Cardoso Lopes, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA (s/ data), *Roteiro das Associações das Minorias Étnicas e Comunidades Imigrantes*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- CMA/DAU (s/ data), *Contextualização do PER na AML*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- Coelho, António dos Santos (1982), *Subsídios para a História da Amadora*, Amadora: Câmara Municipal da Amadora.
- Colectivo IOÉ (2001), “Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales” in *Migraciones – nº9*, Madrid: Universidade Pontificia Comillas.
- Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (s/d), *Base Estatística Regional*, Lisboa.
- Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press.
- Cordeiro, Ana Paula (1993), *Multiculturalismo e Educação – O Contributo da Comunicação Educacional na Implementação de Práticas Educativas Interculturais*, Tese de Mestrado em Comunicação Educacional Multimédia, Lisboa: Universidade Aberta.
- Cordellier, Serge (2000), *O Novo Estado do Mundo – 80 Ideias-Força para Entrar no Século XXI*, Porto: Campo das Letras.
- Cox, R. (1997), “Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy”, in McGrew, A. (org.), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press, 49-71.
- Cross, Malcom (1993), “Migration, Employment and Social Change in the New Europe”, in *The New Geography of European Migrations*, London: Belhaven Press.
- Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento (DEPP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS) e Celta Editora (2002), *Portugal 1995-2000. Perspectivas da Evolução Social*, Lisboa: DEPP/MTS e Celta.
- Dollfus, Olivier (1998), *A Globalização*, Mem Martins: Publicações Europa-América.

- Dores, António Pedro (1994), "A Mudança e as Mudanças: Discussão de Algumas Leituras da Pós-Modernidade", *Sociologia – Problemas e Práticas*, 16, 173-183.
- Dray, António (1995), *O Desafio da Qualidade na Administração Pública*, Lisboa: Caminho.
- Duverger, Maurice (1983), *Sociologia da Política*, Coimbra: Almedina.
- Esteves, Maria do Céu (org.) (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Étienne, Jean (1998), *Dicionário de Sociologia*, Lisboa: Plátano.
- Fawcett, James T. (1989), "Networks, linkages and migration systems" in *International Migration Review – International Migration: An Assessment for the 90's*, nº 87, Nova Iorque: Center For Migration Studies, pp. 671-680.
- Fernandes, António Teixeira (1998), *Os Fenómenos Políticos – Sociologia do Poder*, Porto: Afrontamento.
- Ferrarotti, Franco (1985), *Sociologia*, Lisboa: Teorema.
- Ferreira, J.M. Carvalho; Peixoto, João; Carvalho, Anabela Soriano [et al.] (1995) *Sociologia*, Alfragide: McGraw Hill de Portugal.
- Fonseca, Maria Lucinda; Malheiros, Jorge; Ribas-Mateos, Natália [et al.] (Orgs.) (2002), *Immigration and Place in Mediterranean Metropolises*, Lisboa: FLAD.
- Fortunato, Adelino (1993), "Grupos Industriais e Nível de Desenvolvimento em Portugal", in *Portugal: Um Retrato Singular*, Lisboa: Afrontamento, pp. 203-229.
- Garcia, José Luís (2000), *Migrações e Relações Multiculturais – Uma Bibliografia*, Oeiras: Celta.
- Giddens, Anthony (2000), *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa: Editorial Presença.
- Giddens, Anthony (1990), *As Consequências da Modernidade*, Oeiras: Celta.G
- Giddens, Anthony (1989), *Sociology*, Cambridge: Polity Press.
- Grafmeyer, Yves (1995), *Sociologia Urbana*, Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Guerra, Isabel Carvalho (2000), *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Cascais: Principia.

- Held, D; McGrew, A. (orgs.) (2000), *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*, London: Polity Press.
- Hespanha, Pedro (2001), “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social” in *Globalização – Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento.
- Hespanha, Pedro; Monteiro, Alcina; Ferreira, A. Cardoso [et al.] (2000), *Entre o Estado e o Mercado*, Coimbra: Quarteto.
- Hollifield, James F. (1992), *Immigrants, Markets and States: the Political Economy of Postwar Europe*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Horta, Ana Paula Beja (2000), *Constructing Otherness: Nationhood and Immigration Politics in Portuguese Post-Colonial Society*, Tese de Doutoramento em Filosofia, Vancouver: Simon Fraser University.
- Horta, Ana Paula Beja; Malheiros, Jorge Macaísta (1999), “Os cabo-verdianos em Portugal – Processo de consolidação, estratégias individuais e acção colectiva” in *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais, nº 20 (Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul)*, Lisboa: IEEI, 83-103
- IGT (2001), *Relatório Anual de Actividades*, Lisboa: IGT
- INE (2002a), “A Região de Lisboa e Vale do Tejo em 2001: Análise dos resultados preliminares dos Censos” in *Revista de Estudos Regionais, nº 3*, pp. 7-22, Lisboa: INE
- INE (2002b), *Atlas das Cidades de Portugal*, Lisboa: INE
- INE (2002c), *Censos 2001, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- INE (1999), *Anuário Estatístico da Região de Lisboa e Vale do Tejo*, Lisboa: INE
- INE (1993), *Censos 1991, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- INE (1984), *Censos 1981, Resultados Definitivos*, Lisboa: INE
- Jackson, John A. (1991), *Migrações*, Lisboa: Escher.
- Kaldor, M. (1999), “Transnational Civil Society”, in Booth, K. e Dunne T. (org.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 195-213.
- King, Russel; Lazaridis, Gabriella; Tsardanidis, Charalambos (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London: Macmillan Press Ltd.

- Krasner, S. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 3-72.
- Lapierre, Jean-William (s/ data), *A Análise dos Sistemas Políticos*, Lisboa: Edições Rolim.
- Leirão, António; Pinto, Jorge (2003), *Administração Local e Desenvolvimento Municipal*, Programa do Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Desenvolvimento Regional, Évora: Universidade de Évora.
- Lessard-Hébert, Michelle; Goyette, Gabriel; Boutin, Gérald (1994), *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Lopes, Helena (2000), “Capitalismo Digital e Coesão Social”, in *A Globalização em Questão*, Lisboa: Finiserra, 36/37, 71-80.
- Lopes, João Teixeira (1994), “Estruturas espaciais e práticas sociais – a inexistente opção entre o local e o global”, in *Sociologia, vol. IV, I série*, 219-229.
- Lourenço, Eduardo (1994), “A Cultura na Era da Mundialização” in *Cultura e Economia*, Lisboa: ICS, 19-25.
- Machado, Fernando Luís (1999), *Contrastes e Continuidades – Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa: ISCTE.
- Madec, Annick; Murard, Numa (1998), *Cidadania e Políticas Sociais*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Magalhães, Maria Inês Macias de Mello (2001), *Cidadania Intercultural: Uma Utopia Do Presente?*, Tese de Doutoramento em Relações Interculturais, Lisboa: Universidade Aberta.
- Mahnkopf, Birgit (2000), “Social-Democracia na Era da Globalização”, in “A Globalização em Questão”, *Finiserra* 36/37, pp. 83-93.
- Malheiros, Jorge Macaísta (1996), *Imigrantes na Região de Lisboa. Os Anos da Mudança*, Lisboa: Colibri.
- Marques, Fernando Pereira (2000) “Globalização, Estado-Nação e Democracia”, in “A Globalização em Questão”, *Finiserra* 36/37, pp. 9-16.
- Marques, Maria Margarida; Santos, Rui; Santos, Tiago; Nóbrega, Sílvia (1999), *Realojamento e Integração Social. A População do Vale de Alégis Perante uma*

Operação de Requalificação Urbana, Vols. I e II – Exploração dos Resultados, Lisboa: Colibri.

Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald (1998), *A Armadilha da Globalização. O Assalto à Democracia e ao Bem-Estar Social*, Lisboa: Terramar.

McGrew, A. (2000), “Democracy Beyond Borders?”, in Held, D. e McGrew, A. (orgs.), *The Global Transformations Reader*. London, Polity Press, 231-265.

McGrew, A. (org), (1997), *The Transformation of Democracy?*, Cambridge: Polity Press, 1-24.

Mela, Alfredo (1999), *A Sociologia das Cidades*, Lisboa: Estampa.

Menezes, Manuel (2002), *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra: Quarteto.

Meny, Yves; Thoenig, Jean-Claude (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

Miranda, Joana (2002), *A Identidade Nacional: do Mito ao Sentido Estratégico*, Oeiras: Celta.

Moreira, Marco António; Buchweitz, Bernardo (1993), *Novas Estratégias de Ensino e Aprendizagem – Os mapas Conceptuais e o Vê Epistemológico*, Lisboa: Plátano.

Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 40, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1994), “O Estado providência em transição” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 16, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Mozzicafreddo, Juan (1992), “O Estado providência em Portugal: estratégias contraditórias” in *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 12, Oeiras: CIES/ISCTE - Celta.

Neto, Félix (1998), *Psicologia Social – Vol. I*, Lisboa: Universidade Aberta.

Newell, P. (2000), “Environmental NGO’s and Globalization. The governance of TNC’s”, in Coheen, R. e Rai, S. (orgs.), *Global Social Movements*, London/New Brunswick: The Athlone Press, pp. 117-133.

- Nikolinakos, Marios (1975), Notes Towards a General Theory of Migration in Late Capitalism, in *Theories of Migration, International Library of Studies on Migration*, UK: Cheltenham; US: Brookfield.
- Novak, Joseph D.; Gowin D. Bob (1999), *Aprender a Aprender*, Lisboa: Plátano.
- OIM (2001), *Relatório de Actividades, 1976 - 2001*, Lisboa: Organização Internacional para as Migrações.
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração*, Oeiras: Celta.
- Pires, Rui Pena (2002), "Mudanças na imigração: uma análise das estatísticas sobre a população estrangeira em Portugal, 1998-2001", in *Sociologia – Problemas e Práticas*, n°39, Lisboa: CIES ISCTE, 151-166.
- Pires, Rui Pena (1990), "Semi-Periferia Versus Polarização? Os equívocos do Modelo Trimodal", in *Sociologia – Problemas e Práticas*, n°8, Lisboa: CIES ISCTE, 81-90.
- PNUD (1999), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1999*, Lisboa: Trinova Editora.
- Poirier, Jean; Clapier-Valladon, Simone; Raybaut, Paul (1999), *Histórias de Vida – Teoria e Prática*, Oeiras: Celta.
- Portes, Alejandro e Böröcz, József (1989), "Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation" in *International Migration Review – International Migration: An Assessment for the 90's*, n° 87, pp. 606-630, Nova Iorque: Center For Migration Studies.
- Pureza, J.M. (1998), "Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulance", *Nação e Defesa*, 87.
- Quivy, Raymond; Campenhoudt, LucVan (1992), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa: Gradiva.
- Reis, José; Baganha, Maria Ioannis (orgs.) (2001), *A Economia em Curso – Contextos e Mobilidades*, Porto: Afrontamento.
- Reis, José (1993), "Portugal: a Heterogeneidade de uma Economia Semiperiférica", in *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto: Afrontamento, 135-161.
- Reus-Smit, C. (1998), "Changing Patterns of Governance from Absolutism to Global Multilateralism", in Paolini, A. [et al.] (org.), *Between Sovereignty and Global*

- Governance – The United Nations, the State and Civil Society*. London: Macmillan, 3-28.
- Robertson, Roland (1995), “Glocalization: time-space and homogeneity - heterogeneity”, in *Global Modernities*, Featherstone, Mike (org.), London, Sage Publications
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002a), “Migrações e cidadania”, in *Portugal Socialista, Março 2002*, Lisboa: Partido Socialista, 30-33.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002b), “Portugal: ongoing changes in immigration and governmental policies”, in *Studi Emigrazione – n°148*, Roma: Centro Studi Emigrzione, 795-810.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002c), “A sociedade civil e a defesa dos direitos dos imigrantes” in *Desenvolvimento, n° 10 – A Política Europeia de Imigração*, pp. 119-129, Luxemburgo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (2002d), “A imigração em Portugal – contribuição externa para o desenvolvimento interno” in *Imigração e Mercado de Trabalho, n° 2*, pp. 145-160, Oeiras: Celta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (coord.) (1995), *Sociologia das Migrações*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz (1993), *Recent Migration Trends in Europe*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Rocha-Trindade, Maria Beatriz, “Problemática actual da imigração em Portugal e Espanha” in *Fórum Luso-Espanhol*. ?
- Rodrigues, Walter (1999), “Globalização e Gentrificação: Teoria e Empíria”, in *Sociologia - Problemas e Práticas*, 29, 95-125.
- Rudolph, Hedwig; Morokuasic, Mirjana, (1993) *Bridging States and Markets: international Migration in the early 1990's*, Berlin: edition sigma, Rainer Bohn Verlag.
- Ruggie, J.G. (org.), (1993), *Multilateralism Matters – The Theory and Praxis of an International Form*, New York: Columbia University Press.
- Rugy, Anne de (1993), *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*, Oeiras: Celta.
- Ruivo, Fernando (2000a), *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra: Quarteto.

- Ruivo, Fernando (2000b), *O Estado Labiríntico: O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Porto: Afrontamento.
- Sá, Luís (1991), *Razões do Poder Local*, Lisboa: Caminho.
- Santos, Boaventura Sousa, (2001), “Os Processos de Globalização”, in *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (2000), *A Crítica da Razão Indolente – Contra o Desperdício da Experiência*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (1998), *Reinventar a Democracia*, Lisboa: Gradiva.
- Santos, Boaventura Sousa (1994), *Pela Mão de Alice – o Social e o Político na Pós-Modernidade*, Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa, “O Estado, as relações sociais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português” in *Portugal: Um Retrato Singular*, Porto: Afrontamento.
- Sassen, Saskia (1999), *Guests and Aliens*, New York: The New Press.
- Sassen, Saskia (1998), *Globalization and its Discontents*, New York: The New Press.
- Sassen, Saskia (1996a), *Transnational Economies and National Migration Policies*, Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies/University of Amsterdam.
- Sassen, Saskia (1996b), *Losing Control? - Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press.
- Serra, Nuno (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra: Quarteto.
- Shaw, M. (1999), “Global Voices: Civil Society and the Media in Global Crisis”, in Booth, K. e Dunne T. (orgs.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge: University Press, 214-232.
- Simai, M. (1994), *The future of Global Governance – Managing Risk and Change in the International System*, Washington: Institute of Peace Press.
- Simões, A. Martinho (1969), *Concelho de Oeiras e da Freguesia da Amadora – Apontamentos para a sua História*, Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras.
- Skeldon, Ronald (1997), *Migration and Development – a Global Perspective*, London: Longman.

- Smouts, M.C. (1998), “La coopération Internationale: de la Coexistence à la Gouvernance Mondial”, in Smouts, M.C. (org.): *Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories*, Paris: Presses de Sciences Politiques.
- Soros, George (1999), *A Crise do Capitalismo Global: a Sociedade Aberta Ameaçada*, Lisboa: Temas e Debates.
- SOS Racismo (2002), *A Imigração em Portugal*, Lisboa: SOS Racismo.
- Sousa, António Francisco de (1992), *Direito Administrativos das Autarquias Locais*, Lisboa: Luso Livro.
- Toffler, Alvin (1980), *A Terceira Vaga*, Lisboa: Livros do Brasil.
- Turner, Bryan S. (ed.) (2002), *Teoria Social*, Algés: Difel.
- Vala, Jorge (1986), “A análise de conteúdo” in *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto: Afrontamento.
- Vermeulen. Hans (2001), *Imigração, Integração e a Dimensão Política da Cultura*, Lisboa: Colibri.
- Viegas, Telma Maria Canteiro V. (1998), *Migrações e Associativismo de Migrantes: Estudo do Caso Timorense*, Lisboa: Universidade Aberta/Fundação do Oriente.
- Wallerstein, Immanuel (2000), *O Albatroz Racista: a Ciência Social, Jörg Haider e a resistência*, Porto: Afrontamento e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Wallerstein, Immanuel (1997), “Liberalism and Democracy: Frères Ennemis?” in <http://fbc.binghamton.edu/iwfreenn.html>
- Wapner, Paul (1997), “Governance in Global Civil Society”, in Young, O. (orgs.), *Global Governance – Drawing insights from the environmental experience*, Cambridge: The MIT Press.
- Xiberras, Martine (1996), *As Teorias da Exclusão – Para uma Construção do Imaginário do Desvio*, Lisboa: Instituto Piaget.
- Zolberg, Aristide R. (1989), “The Next Waves: Migration Theory for a Changing World”, in *Theories of Migration, International Library of Studies on Migration*, UK: Cheltenham; US: Brookfield.
- Zolo, D. (1997), *Cosmopolis*, Cambridge: Polity Press.