

Políticas locais e associativismo imigrante em Espanha

Local policies and immigrant associativism in Spain

Laura Morales*, Amparo González** e Laia Jorba***

Resumo Este artigo analisa o impacto das políticas públicas de participação e incorporação dos imigrantes no tecido associativo das populações de origem imigrante a residir em Barcelona, Madrid e Múrcia. O artigo evidencia que a relutância das autoridades locais de Barcelona na implementação de políticas dirigidas à gestão da imigração, optando por uma noção alargada de “integração” e pela rejeição da categoria social de “imigrante” no discurso institucional, tem um impacto nas categorias discursivas apropriadas pelas associações imigrantes. De igual modo, as diversas políticas de participação cívica e de promoção do tecido associativo nas três cidades em estudo têm importantes implicações na densidade associativa, na diversidade de tipos de actuação e nos múltiplos recursos disponíveis aos movimentos associativos imigrantes em cada uma das cidades.

Palavras-chave políticas municipais, participação cívica, integração social, associações de imigrantes, estrutura organizacional, Espanha.

Abstract This article analyses the impact of the public policies towards immigrants' participation and incorporation on the associational field of immigrant-origin populations in Barcelona, Madrid and Murcia. The article shows that the reluctance of the local authorities in Barcelona to address policies that intend to manage immigration with the recourse to the wider notion of 'integration' and their rejection of the social category of 'immigrant' in their institutional discourse also has a reflection in the discursive categories appropriated by immigrants' associations. Equally, the varying policies towards citizen participation and the promotion of immigrants' associative formation in the three cities we study have a considerable effect on the associative density, the thematic variety and the availability of multiple resources of immigrants' associative fields in each city.

Keywords local policies, civic participation, social integration, immigrant associations, organizational structure, Spain.

* Bolsreira de Investigação no Instituto da Mudança Social da Universidade de Manchester/Research Fellow at the Institute for Social Change of the University of Manchester.

** Bolsreira de Investigação do Conselho Superior de Investigações Científicas e Professora Auxiliar no Departamento de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Pompeu Fabra (Barcelona, Espanha)/ Research Fellow at the Spanish Research Council and Assistant Professor at the Political and Social Sciences Department of the University Pompeu Fabra (Barcelona, Spain).

*** Docente Associado da Ciência Política na Universidade Autònoma de Barcelona/ Associate Lecturer in Political Science at the Autonomous University of Barcelona.

■ Políticas locais e associativismo imigrante em Espanha¹

Laura Morales, Amparo González e Laia Jorba

1. Introdução

O objectivo principal deste artigo consiste em analisar o impacto que as políticas de participação cívica e de incorporação dos imigrantes têm na estruturação e orientação do tecido associativo da população de origem estrangeira em Espanha.² Para isso, o artigo analisa em pormenor os casos das cidades de Barcelona, Madrid e Múrcia, que possuem uma população imigrante numerosa, mas praticam políticas de integração social e incorporação política diferentes. Depois de efectuar o balanço e diagnóstico do que sabemos até ao momento sobre esta questão, procedemos a uma comparação sistemática das políticas de integração desenvolvidas nos últimos anos em cada um dos municípios seleccionados. Posteriormente, são formuladas algumas hipóteses relativas ao potencial impacto de tais políticas nas dinâmicas associativas e na incorporação das pessoas de origem imigrante, contrastando-as através de dados procedentes de um estudo sobre associações de imigrantes realizado em cada uma das três cidades.³ A partir dos casos analisados, na última secção são avaliados os elementos das diferentes aproximações políticas que constituem “boas práticas” a julgar pelas suas consequências no tecido associativo imigrante, e faz-se uma reflexão sobre os desafios decorrentes das políticas que tenham por objectivo a promoção e consolidação do associativismo da população de origem imigrante.

2. Os estudos sobre associativismo da população de origem imigrante em Espanha

Os estudos sobre o associativismo imigrante concentraram-se, até agora, em três questões principais. Um primeiro grupo de trabalhos dedicou-se a examinar a influência que as instituições da sociedade receptora, nomeadamente os regimes que definem a cidadania e as filosofias de integração dominantes em cada país, têm sobre a capacidade organizativa dos imigrantes, bem como os modelos e a intensidade da sua mobilização (Soysal, 1994; Ireland, 1994; Koopmans e Statham, 2000). Neles, a discussão girou em torno da identificação do nível de governo que resulta mais determinante na configuração da estrutura de oportunidades como inclusiva ou exclusiva; enquanto uns reclamam a necessidade de ter em conta as especificidades e variações que o contexto supranacional (Soysal, 1994) e local (Bousetta, 1997; Penninx *et al.*, 2004) impõem sobre a estrutura de oportunidades definida a nível nacional, outros insistem em que o contexto institucional relevante continua a ser o configurado a nível estatal (Koopmans, 2004).

Um segundo grupo de investigações tratou de confirmar a hipótese originalmente formulada por Fennema e Tillie (2001) de que as diferenças de participação política observada entre grupos de origem imigrante que residem num mesmo país podem ser atribuídas, pelo menos em parte, a diferenças na quantidade de *capital social étnico*

(entendido como participação nas associações de imigrantes) disponível nesses grupos (Togebly, 2004; Berger, Galonska e Koopmans, 2004; Jacobs, Phalet e Swynge-douw, 2004). Além disso, tentou-se examinar até que ponto esta relação mutuamente reforçadora entre associativismo e participação política se verifica também a nível individual – e não só agregado – e se é verificada exclusivamente no associativismo de base étnica ou no associativismo em geral (Jacobs e Tillie, 2004).

Por último, podemos identificar na literatura sobre associativismo e participação política dos imigrantes um terceiro grupo de estudos que examinam a dimensão transnacional quase-inerente a ambos os fenómenos. Estes trabalhos assinalaram que as organizações de imigrantes e as suas redes de interligação não são apenas actores privilegiados na rede de práticas e campos transnacionais mas configuram também o acesso ao capital social e às pautas de interacção que moldam as práticas transnacionais dos imigrantes individuais (Vertovec, 2003; Portes, 2003), especialmente as práticas políticas (Portes, Guarnizo e Landolt, 1999; Itzigsohn, 2000; Østergaard-Nielsen, 2003). Recentemente, a investigação sobre transnacionalismo destacou o papel determinante das políticas subnacionais ao configurar as oportunidades políticas e socioeconómicas das actividades transnacionais (Bauböck, 2003; Bloemraad, 2005; Martiniello e Lafleur, 2008).

Em Espanha, os primeiros estudos sobre o associativismo imigrante e a ligação entre este, a política e a integração datam de finais dos anos noventa, quando o objectivo fundamental da investigação se concentrou na clarificação conceptual e no estabelecimento de tipologias orientadas fundamentalmente a distinguir entre associações de apoio à imigração ou pró-imigrantes e associações de imigrantes *stricto sensu* (Casey, 1997, 1998). Pouco depois apareceram investigações centradas na análise do associativismo imigrante propriamente dito e nas suas relações com as instituições e a política do país de acolhimento, entre as quais se destacam as realizadas por Veredas (1999, 2003 e 2004). Esta autora analisou os factores condicionantes da mobilização étnica entre a população de origem imigrante residente em Madrid e, concretamente, como a actuação da administração espanhola com respeito às associações de imigrantes podia contribuir para explicar a escassa implicação dos imigrantes na vida das associações. Com o *boom* imigratório e a crescente politização da imigração que acompanhou a aprovação da Lei 4/2000, uma nova fornada de investigações revelam interesse na dimensão política do associativismo imigrante como canal de expressão e participação em contextos onde o exercício do direito de sufrágio está restringido (Martín Pérez, 2004). Assim, os estudos de Simó *et al.* (2005) e Morales *et al.* (2004) descreveram com certo detalhe as características do tecido associativo imigrante em Valência e Alicante, e Madrid e Múrcia respectivamente. Em algumas ocasiões foi inclusivamente examinado o grau de integração política de tais associações nos municípios onde têm a sua sede (González e Morales, 2006).

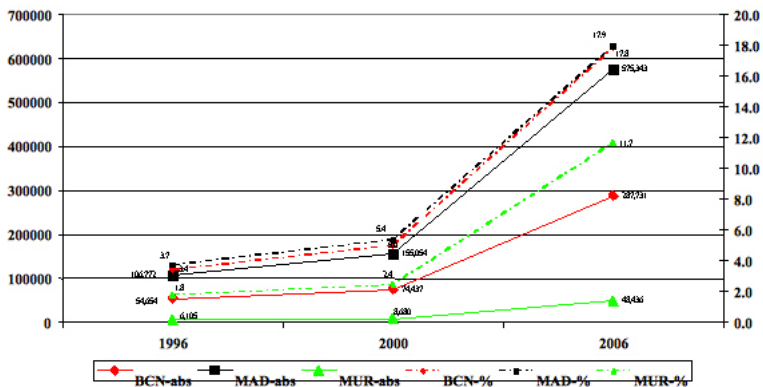
Em relação ao impacto das políticas locais, diversas investigações destacaram a relevância das variações locais nos modos de entender a cidadania e as filosofias (nacionais) para definir a estrutura de oportunidades políticas que condiciona a participação dos imigrantes nos países de recepção (Rex e Samad, 1996; Ireland, 1994; Bousetta, 2000; Garbaye, 2002; Pennix *et al.*, 2004). No caso de Espanha, constatou-se que os

governos locais vêm limitada a sua capacidade de actuação no âmbito da integração dos imigrantes através da distribuição de competências. No entanto, não existe praticamente nenhum estudo que investigue sistematicamente o impacto que as políticas locais têm sobre o associativismo da população imigrante. Com a intenção de avançar nesta linha, dedicamos este artigo a examinar o efeito que as políticas subnacionais – em especial as locais – tiveram na configuração e consolidação do tecido associativo dos imigrantes nas cidades de Barcelona, Madrid e Múrcia.

3. Os casos de Barcelona, Madrid e Múrcia: o impacto das políticas locais no associativismo imigrante

Barcelona, Madrid e Múrcia são grandes urbes que diferem em muitos importantes aspectos, mas que têm em comum o facto de terem sido o lugar de destino de um grande número de pessoas de origem imigrante durante a última década. O crescimento da população nascida no estrangeiro seguiu uma pauta similar em todas elas, embora a sua magnitude, tanto em termos absolutos como relativos, seja bastante maior em Madrid e Barcelona do que em Múrcia (Figura 1).

Figura 1 - Tamanho da população nascida no estrangeiro (valores absolutos e percentagem sobre a população total), 1996-2006.



Fonte: Censo Municipal

Em seguida examinamos em pormenor os elementos-chave das políticas de gestão da imigração e de participação cívica dos respectivos municípios, que consideramos cruciais na configuração da estrutura de oportunidades políticas que afectam as associações de imigrantes. A fim de evitar as comparações ad-hoc entre os três casos, elaborou-se uma extensa lista de indicadores que nos permite caracterizar de modo sintético a estrutura de oportunidades políticas em cada localidade.⁴

3.1. Abordagem geral das políticas de gestão da imigração

As políticas de gestão da imigração constituem, sem dúvida, o primeiro elemento de definição da estrutura de oportunidades políticas que condicionará a disposição e orientação do tecido associativo migrante. Para analisar e comparar de modo sistemático estas políticas nos três municípios prestaremos atenção a três aspectos: as categorias discursivas seleccionadas para apresentar o modo como se pretende gerir a imigração; se os imigrantes como colectivo foram – explícita ou implicitamente – definidos como objecto de políticas ou programas de intervenção específicos; e se tais políticas ou programas são concebidos como uma necessidade permanente ou transitória.⁵

Enquanto o termo habitual utilizado no discurso e documentos oficiais no conjunto de Espanha é o de integração, em Barcelona evita-se o seu uso e opta-se, geralmente, por falar de *acolhimento*. A escolha obviamente não é neutra, pois o termo *acolhimento* revela a convicção (ou desejo) de que as intervenções específicas para imigrantes respondam a uma necessidade transitória ou temporária. Deste modo, o discurso oficial em Barcelona é de que todas as autarquias são responsáveis pela integração dos imigrantes na vida municipal; a lógica de intervenção pretende ser transversal, não se tendo desenvolvido uma rede paralela de serviços de atendimento ao imigrante (só existe um Gabinete de Atendimento ao Imigrante e Refugiado – SAIER, *Oficina de Atención al Inmigrante y Refugiado* – para todo o município). De facto, em princípio, também não existia um departamento de imigração ou de integração dos imigrantes, embora a criação e o crescimento do *Gabinete Técnico de Imigração* seja uma amostra das contradições entre o discurso e a prática de funcionamento, nas quais geralmente incorrem todos os modelos de gestão da imigração.⁶

No caso de Madrid, os documentos preparados pela autarquia em matéria de imigração nos últimos anos afirmam explicitamente que a ideia de *acolhimento* se torna insuficiente e opta-se por uma versão maximalista da *integração*, que faz finca-pé na participação efectiva dos imigrantes na vida da cidade e, portanto, na ideia de convivência intercultural.⁷ E, embora não se descarte como meta final o acesso normalizado dos imigrantes aos serviços e actividades da autarquia, entende-se que essa normalização será mais efectiva se forem previamente conhecidas e *reconhecidas* as particularidades culturais dos distintos grupos estabelecidos na cidade; isto implica, na prática, não só constituir os imigrantes numa categoria social com relevância nas políticas públicas, mas inclusivamente diferenciar entre eles em função da sua origem nacional-cultural. Ainda que a autarquia como tal não tenha desenvolvido uma rede de serviços paralela à rede existente para a população autóctone, na prática essa rede existe devido à acção do governo autónomo da Comunidade de Madrid, que financiou a criação de diversos Centros de Atendimento Social ao Imigrante (CASI), a maioria dos quais se situam dentro da área municipal de Madrid.⁸

No município de Múrcia não existe, neste momento, um Plano que recolha os princípios que regem a política do consistório em relação à imigração e aos seus objectivos, o que só por si pode ser também interpretado como uma opção política concreta, embora o governo autónomo disponha de um Plano Regional de Integração dos

Imigrantes desde 2002. Existem, de qualquer forma, projectos e convénios em curso orientados em todos os casos à *integração social* dos imigrantes, a categoria discursiva preferida nas referências institucionais à imigração. Assim, não é de estranhar que o serviço básico de informação, orientação e de apoio aos imigrantes se preste nos Centros de Serviços Sociais do município, e que exista também uma Área de Atendimento Especializado que atende a população imigrante. Embora neste caso também se verifique uma sobreposição de acções e serviços procedentes do governo local e autónomo, é menos evidente do que em Madrid por causa do desenvolvimento inferior das acções municipais neste âmbito.⁹

Definitivamente, podemos afirmar que em Múrcia se optou, embora implicitamente, por considerar a integração uma questão da qual se encarregarão principalmente os serviços sociais, enquanto a autarquia de Madrid parece ser mais ambiciosa – pelo menos no plano discursivo – e aspira à participação efectiva dos imigrantes na vida da cidade, assumindo que o reconhecimento das suas peculiaridades culturais constitui a base necessária para alcançar a convivência social e intercultural. Tendo isso em conta, em Barcelona nega-se a necessidade permanente de políticas específicas de atenção à imigração e, portanto, de certo modo, também o reconhecimento dos imigrantes como categoria sociopolítica, tanto individual como colectiva.¹⁰

Em seguida examinamos as políticas municipais em matéria de participação e associativismo, que podem resultar tanto ou mais relevantes do que as descritas até agora na explicação das características e orientação das práticas associativas dos imigrantes.

3.2. Políticas de participação cívica e promoção do associativismo

Na análise das políticas de participação cívica nos três municípios seleccionados, prestaremos atenção a dois elementos que configuram a estrutura básica de oportunidades políticas com que se confronta a população imigrante para participar na vida associativa local: a existência e características de mecanismos de participação de carácter colectivo, que permitem às organizações e associações de diferente índole intervir na gestão da cidade em alguma, várias ou todas as fases de desenvolvimento das políticas públicas; e as políticas de promoção directa do associativismo.

As três autarquias possuem um departamento que inclui nas suas funções a promoção da participação dos cidadãos nos assuntos da cidade,¹¹ mas só em Madrid e Barcelona dispõem também de orçamento atribuído para desenvolver uma política específica neste âmbito. Isso permite-nos antecipar diferenças importantes entre o município de Múrcia e os outros dois. Em Múrcia não existem neste momento estruturas sectoriais de participação pois, embora o Regulamento de Participação Cívica preveja a criação de Conselhos Sectoriais, as normas sobre a sua composição e funcionamento não foram ainda aprovadas. Em Madrid, por outro lado, existem desde 2004 *Conselhos Territoriais e Sectoriais* que se reúnem aproximadamente uma vez por trimestre e cujos membros incluem representantes tanto de partidos políticos como de associações e, em determinadas ocasiões, até os próprios cidadãos individualmente. A representatividade destes organismos é, no entanto, duvidosa pela falta

de transparência no sistema de selecção dos seus membros. É em Barcelona que este tipo de organismos tem um maior desenvolvimento: além do *Conselho da Cidade* e da sua réplica a nível distrital – o *Conselho Cívico do Distrito* – actualmente estão em funcionamento quase uma vintena de *Conselhos de Participação*, equivalentes ao que em Madrid se denomina *Conselhos Sectoriais* mas dotados, em geral, de maior actividade e visibilidade. Embora os organismos descritos tenham apenas carácter consultivo, em Barcelona estão mais consolidados e alguns deles foram adquirindo uma certa capacidade de influência sobre os responsáveis municipais na sua área de competências.

Nos três municípios existem convocatórias anuais de subsídios às quais podem concorrer as associações aí radicadas, mas essas convocatórias diferem nos montantes e nas características. Enquanto que em Barcelona só se celebra uma convocatória anual para o pedido de projectos por parte de todas as associações do município, em Madrid e Múrcia existe mais de uma convocatória e permite-se solicitar ajudas económicas não só para projectos como também para “a *promoção do desenvolvimento associativo*”, ou seja, para cobrir gastos correntes como o arrendamento de um local. Não obstante, em Barcelona, como em Múrcia, existe uma rede relativamente ampla de edifícios e locais de titularidade pública que as associações utilizam habitualmente como centros de reunião e actividades de modo gratuito (0,03 e 0,04 edifícios por cada 1.000 habitantes, respectivamente), da qual se carece em Madrid. Isto poderia, no caso de Barcelona, compensar em parte a impossibilidade de sufragar os gastos correntes das associações com respeito à convocatória de projectos.

Em conjunto, o montante total dos subsídios disponíveis para associações representou cerca de 0,45% do orçamento total executado do município de Barcelona em 2005 (9.300.809 euros), 0,27% do de Madrid no mesmo ano (12.571.740 euros) e, aproximadamente, 0,17% do orçamento liquidado consolidado no caso de Múrcia (962.616,65 euros).¹² O facto de a autarquia de Barcelona dedicar quase o dobro do seu orçamento para subvencionar o tecido associativo concorda com o maior papel atribuído às associações cívicas no projecto e implementação das políticas municipais nesta cidade.

De todo o exposto, podemos concluir que Barcelona é, sem dúvida, o município que conta com um leque mais amplo de políticas de participação e o que mais as desenvolveu; em claro contraste com a autarquia de Múrcia, cujo compromisso institucional com a participação cívica é, de um modo geral, recente e débil. Num ponto intermédio poderíamos situar as actuações desenvolvidas pela autarquia de Madrid já que, embora existam mais instâncias de participação cívica do que em Múrcia, tem em muitos casos um funcionamento efectivo por comprovar. Além disso, o apoio directo e indirecto ao associativismo também parece mais sólido em Barcelona, embora o facto de, em princípio, as associações não poderem solicitar subsídios para o seu próprio funcionamento e desenvolvimento possa ter resultado em consequências claras sobre os recursos à sua disposição.

Quadro 1 - Indicadores utilizados para caracterizar as políticas de participação cívica a nível municipal, referentes a 2006

Indicador	BARCELONA	MADRID	MÚRCIA
Departamento específico de promoção da participação cívica	Sim, existe	Sim, existe	Não existe departamento nem política específica
Carta de direitos que regule como os cidadãos podem influir nos processos de tomada de decisões	Existe e oferece diversos mecanismos para participar	Existe e oferece diversos mecanismos para participar	Existe mas é muito restritiva em termos de direitos reconhecidos
Mecanismos de participação cívica a nível infra-municipal	Existem e oferecem mecanismos de participação variados e importantes	Existem mas os cidadãos têm escassa influência (eleger os seus membros)	Existem mas os cidadãos têm escassa influência (eleger os seus membros)
Implicação da sociedade civil na definição de políticas locais	Consulta formal e regulada	Nenhuma	Nenhuma
Implicação da sociedade civil na implementação de políticas locais	Em colaboração com as instituições públicas	Em colaboração com as instituições públicas	Em colaboração com as instituições públicas
Pluralismo do sistema de participação do município	Sistema pluralista	Só se consulta uma grande organização, ou não existe esse sistema	Só se consulta uma grande organização, ou não existe esse sistema
% orçamento municipal destinado a subsidiar assoc. em geral (2005)	0,45%	0,27%	0,17%
Núm. edifícios de propriedade municipal por cada 1.000 hab. oferecidos às associações como locais de reunião e actividades	0,03	0	0,04

Fonte: Elaboração própria a partir de diversas fontes documentais e entrevistas.

3.3. Políticas municipais de participação dos imigrantes e promoção do associativismo imigrante

O último aspecto das políticas locais que examinaremos em pormenor faz referência à orientação das políticas de apoio à participação e associativismo da população imigrante, como aspecto específico e diferenciado das políticas gerais de participação cívica e de imigração. Em concreto, iremos rever: a existência ou não de organismos de representação colectiva dos imigrantes; a capacidade de influência nas políticas do município que a presença nestes organismos permite às associações de imigrantes; e a existência e quantia de ajudas específicas para associações de imigrantes.

Tanto em Madrid como em Barcelona existem organismos de vocação representativa que pretendem funcionar como canal de participação cívica no âmbito da imigração, mas não é esse o caso em Múrcia. Trata-se do denominado *Foro Madrid*, que é o conselho sectorial madrilenho na área de convivência social e intercultural, diversidade e migrações,¹³ e do *Conselho de Imigração*, que é o conselho de participação do município de Barcelona que tem por missão colaborar com as autoridades locais no desenvolvimento, supervisão e avaliação das políticas públicas relacionadas com o bem-estar e a qualidade de vida dos imigrantes.¹⁴ O Conselho de Imigração foi criado em 1997 e está aberto, em princípio, a todas as organizações da cidade que trabalhem no sector desde há dois anos. Em 2007, faziam parte do mesmo umas 38 entidades, das quais 32 podiam ser consideradas associações de imigrantes.¹⁵ Pelo contrário, para pertencer ao *Foro Madrid*, criado em 2006, é necessário ser eleito através de um processo eleitoral – no qual participam apenas associações – que exige a estas a inscrição no Registo Municipal de Entidades Cívicas pelo menos com trinta dias de antecedência e a postulação como candidatas, na qualidade de “ONG ou entidade de apoio” ou de “Associação de Imigrantes”, ficando a decisão ao seu critério.¹⁶

A maior restrição no acesso ao *Foro Madrid* no que diz respeito ao *Conselho de Imigração* não responde ao facto de que as decisões do primeiro tenham mais transcendência na definição das políticas públicas do que as do segundo pois, em princípio, as consultas realizadas a estes organismos não são preceptivas nem vinculantes em nenhum dos dois casos. Além disso, a prática mais estendida de consultar os Conselhos de Participação em Barcelona, assim como a maior antiguidade do *Conselho de Imigração*, constituem um contexto mais propício para que as associações de imigrantes participem na elaboração das políticas municipais no âmbito que mais directamente lhes diz respeito, o da imigração.

Não encontramos, ainda assim, grandes diferenças no grau de implicação das associações de imigrantes na execução das políticas de imigração entre os três municípios, pois em todos eles as organizações de imigrantes desenvolvem a sua actividade em colaboração com as instituições públicas, dentro do quadro dos projectos financiados através de convocatórias gerais de subsídios. É de notar também que esta situação não é específica das organizações de imigrantes, mas antes caracteriza o modo comum de articulação da participação das entidades cívicas nas políticas públicas dos municípios estudados.

Por último, com respeito ao apoio material que as distintas autarquias prestam às associações de imigrantes, nem Barcelona nem Múrcia dispõem de uma linha de financiamento destinada exclusiva ou preferentemente a associações de imigrantes. No caso de Múrcia seguramente devido ao escasso desenvolvimento de uma política municipal tanto de imigração como de participação, e no de Barcelona por coerência com a abordagem adoptada para a gestão da imigração, que já descrevemos. Só em Madrid existe uma convocatória de subsídios “para o apoio ao funcionamento de associações de imigrantes” financiada, essa sim, pelo governo autónomo,¹⁷ que reforçou a sua intervenção neste âmbito com o programa de “Casas Nacionais” (também chamadas Centros de Participação e Integração de Imigrantes - CEPI), iniciado em 2006. Este programa promoveu o associativismo de base imigrante de modo separado ao associativismo em geral, levando ao extremo o princípio de diferenciação em função da origem nacional (no princípio de 2009 existiam uns quinze CEPI, dos quais onze se situam no termo municipal de Madrid).

Quadro 2 - Indicadores sobre políticas de promoção da participação e associativismo das pessoas de origem estrangeira, referentes a 2006

Indicador	BARCELONA	MADRID	MÚRCIA
Existência de um Conselho/Foro/Assembleia que represente os imigrantes	Sim, mas competências limitadas: consulta informal e opcional	Sim, mas competências limitadas: consulta informal e opcional	Não
Implicação de organizações imigrantes na definição de políticas locais de imigração	Sim, mas competências limitadas: consulta informal e opcional	Nenhuma	Nenhuma
Implicação de organizações imigrantes na implementação de políticas locais de imigração	Em colaboração com instituições públicas	Em colaboração com instituições públicas	Em colaboração com instituições públicas
Implicação de organizações especializadas em temas de imigração/ integração na definição de políticas locais de imigração	Sim, mas competências limitadas: consulta informal e opcional	Nenhuma	Nenhuma
Implicação de organizações especializadas em temas de imigração/ integração na implementação de políticas locais de imigração	Em colaboração com instituições públicas	Em colaboração com instituições públicas	Em colaboração com instituições públicas
Implicação das instituições públicas no financiamento das organizações de imigrantes	Os mesmos critérios que no financiamento das restantes associações	Esquemas de financiamento separados ou políticas específicas para favorecê-las	Os mesmos critérios que no financiamento das restantes associações
Requisitos para que as organizações possam concorrer às convocatórias de subsídios	Os mesmos requisitos que para as organizações "autóctones"	Os mesmos requisitos que para as organizações "autóctones"	Os mesmos requisitos que para as organizações "autóctones"

Fonte: Elaboração própria a partir de diversas fontes documentais e entrevistas.

3.4. O impacto das políticas de imigração, participação e associativismo sobre a estrutura e orientação das associações de imigrantes

Tendo em conta o tipo de informação disponível nos censos de associações elaborados e nos questionários administrados mediante entrevistas pessoais com os dirigentes de um grande número delas,¹⁸ podemos examinar, para cada um dos municípios estudados, como a estrutura de oportunidades políticas descrita anteriormente afecta o tamanho e a consolidação do tecido associativo imigrante,¹⁹ assim como as actividades que desenvolvem.

Um primeiro aspecto que devemos analisar é o da formação e consolidação do tecido associativo imigrante. Nas epígrafes anteriores deixámos clara a maior amplitude e antiguidade das políticas de participação desenvolvidas pela autarquia de Barcelona, assim como o seu maior apoio orçamental às associações em geral. Tudo isso, em princípio, deveria constituir um incentivo importante para a formação de associações por parte dos imigrantes, na medida em que serão conscientes de que podem aceder a recursos públicos e que, em geral, existem mecanismos para se fazerem ouvir nos processos de tomada de decisões. Sendo assim, este incentivo positivo poderia ver-se anulado pela ausência de fundos públicos destinados expressamente a apoiar o desenvolvimento do associativismo dos imigrantes que, como vimos, existem em Madrid. De facto, para grupos com baixo nível socioeconómico – como o são, em boa medida, os imigrantes – pode tornar-se especialmente gravoso sufragar os gastos de constituição e funcionamento quotidiano de uma associação. E não está claro que dispor, por exemplo, de locais públicos de uso gratuito permita compensar completamente as dificuldades óbvias que têm que enfrentar em Barcelona ou em Múrcia as associações de imigrantes para concorrer com êxito à convocatória geral de projectos da autarquia, à qual se apresentam todas as outras entidades da cidade, em geral mais consolidadas. Embora o efeito combinado destas variáveis sobre o número de associações existentes em cada cidade resulte *a priori* difícil de determinar, parece lógico esperar uma maior longevidade das associações de imigrantes em Barcelona, uma vez superado esse filtro de acesso inicial mais exigente, pelos motivos expostos. O Quadro 3 permite avaliar estas hipóteses.

Quadro 3 - Formação e sobrevivência das associações de imigrantes.

	BARCELONA	MADRID	MÚRCIA
Total associações imigrantes em censo elaborado (elegíveis)	465	417	74
Confirmadas activas	223 (48%)	199 (48%)	17 (27%)
Confirmadas não activas	34 (7%)	24 (6%)	13 (18%)
Sem confirmação	208 (45%)	194 (47%)	44 (59%)
<i>Taxa de mortalidade</i>	13%	11%	43%
Total associações inscritas num registo	388	312	45
N.º associações registadas a partir do ano 2000	215	201	42
Ass. Activas, registadas a partir do ano 2000	126 (59%)	103 (51%)	11 (26%)
Ass. Inactivas confirmadas, registadas a partir do ano 2000	10 (5%)	10 (5%)	3 (7%)
Sem confirmação a partir do ano 2000	79 (37%)	88 (44%)	28 (67%)

Fonte: elaboração própria a partir do censo do trabalho de campo do estudo.

Os resultados obtidos a partir do estudo confirmam, parcialmente, as expectativas. Por um lado, em Barcelona formam-se mais associações de imigrantes – tanto em termos absolutos como em relação à sua população imigrante total – do que em Madrid e em Múrcia. Em Barcelona detectam-se 1,6 associações de imigrantes por cada 1.000 residentes nascidos no estrangeiro (0,8 se forem apenas consideradas as confirmadas como activas), em Madrid detectamos 0,7 por 1.000 imigrantes (0,3 activas), e em Múrcia 1,4 (0,3 activas). O contexto murciano é claramente o mais hostil para a “sobrevivência” das associações de imigrantes que se formam, já que a taxa de “mortalidade”²⁰ é muito mais alta que nas outras duas cidades, independentemente de que tenhamos em conta o conjunto de associações detectadas inicialmente ou apenas aquelas registadas em algum registo oficial desde o ano 2000. Deste modo, tanto as associações mais “formalizadas” como as mais informais têm sérias dificuldades de consolidação em Múrcia, mas não encontramos diferenças demasiado importantes entre a capacidade de consolidação do tecido associativo madrileno com respeito ao barcelonês.

Não obstante, quando avaliamos a “consolidação” através da idade média das associações, não obtemos resultados conclusivos sobre diferenças de “longevidade” das organizações de imigrantes nas três localidades. Assim, ao considerar a percentagem de associações de imigrantes incluídas num registo oficial – municipal, autónomo ou

nacional – 56% das de Barcelona foram registadas a partir de 2000, enquanto o valor equivalente para Madrid é de 64% e em Múrcia corresponde a um impressionante 93%. Isto supõe que as associações de imigrantes em Madrid e Múrcia são, regra geral, muito mais jovens. Mas isto pode indicar uma maior mortalidade das que existiam antes de 2000 ou, simplesmente, a inexistência de um número relevante das mesmas antes da referida data, que coincide com o início do boom migratório no conjunto do país. No entanto, é necessário ser cauteloso ao concluir que as associações barcelonesas são mais antigas ou “duradouras” que as madrilenas, já que a idade média das associações de imigrantes que podemos entrevistar em Barcelona é de 7,3 anos, em Madrid de 9,2 anos, e em Múrcia de 4,8 anos. O que é certo é que as associações murcianas se confrontam com muitas mais dificuldades de consolidação.

O segundo aspecto a analisar é o relacionado com as identidades em volta das quais se organizam os distintos colectivos de população imigrante. A rejeição institucional à categoria sociopolítica do “imigrante” em Barcelona ou, pelo contrário, a sua consagração no caso de Madrid, faz-nos pensar que as associações radicadas na capital espanhola tenderão mais a considerar-se como de imigrantes do que as de Barcelona que, em princípio, deveriam autodefinir-se mais em função do tipo de actividades que desenvolvem do que em função da origem dos seus membros. O caso de Múrcia ocupará em princípio uma posição intermédia entre as duas anteriores, dada a ausência de uma política municipal clara e activa a esse respeito. Pelo mesmo motivo, é muito provável que em Madrid e, até certo ponto em Múrcia, uma maior percentagem das associações de imigrantes existentes sejam integradas principalmente por imigrantes de uma mesma origem nacional, enquanto que em Barcelona a presença de associações mistas deveria ser mais numerosa. Os quadros 4 e 5 permitem explorar estas hipóteses.

**Quadro 4 - Autodefinição da associação:
categoria que melhor descreve a organização (%)**

	BARCELONA	MADRID	MÚRCIA
Clube desportivo	3	2	10,5
Associação juvenil	2	0	0
Organização de direitos humanos ou de cooperação humanitária	11	11	10,5
Organização de caridade ou ajuda social	7	3	0
Partido político	1	1	0
Sindicato	1	0	0
Organização de empresários, negócios ou comerciantes	0	3	0
Associação profissional	3	5	0
Associação de pais	1	0	0
Associação cultural, musical, de dança, teatro ou casas regionais	22	20	21
Associação de vizinhos	0	1	0
Organização de imigrantes	21	33	26
Organização religiosa ou paroquial	5	4	0
Organização de mulheres	2	1	0
Organização anti-racista	1	0	5
Associação de grupo nacional (ex: marroquina) ou em defesa de grupo nacional (ex: marroquinos)	7	11	16
Outro tipo de associação	13	5	10,5
Total (n.º casos)	100 (100)	100 (96)	100 (18)

Fonte: Inquéritos a associações de imigrantes, projectos LOCALMULTIDEM e CAPSOCINMIG.

Quadro 5 - Origens predominantes das associações activas

ORIGENS	BARCELONA		MADRID		MÚRCIA	
	N	%	N	%	N	%
Europa de Leste	12	5,4	15	7,8	1	6,3
Bulgária	--	--	4	2,1	--	--
Ruménia	3	1,3	7	3,6	--	--
Rússia	3	1,3	1	0,5	--	--
Ucrânia	1	0,4	2	1,0	1	6,3
Outros países	5	2,2	1	0,5	--	--
África	25	11,2	37	19,2	5	31,3
Magreb	10	4,5	9	4,7	2	12,5
Senegal	2	0,9	4	2,1	1	6,3
Outros países África subsariana	13	5,8	24	12,4	2	12,5
América Latina	139	62,3	123	63,7	9	56,3
Argentina	18	8,1	10	5,2	1	6,3
Bolívia	14	6,3	7	3,6	2	12,5
Colômbia	9	4,0	18	9,3	--	--
Equador	13	5,8	20	10,4	5	31,3
Perú	28	12,6	37	19,2	--	--
Outros países mononacionalidade	28	12,6	24	12,4	1	6,3
Latinoamericanos mistos	29	13,0	7	3,6	--	--
Ásia	36	16,1	11	5,7	--	--
China	5	2,2	2	1,0	--	--
Subcontinente indiano	10	4,5	2	1,0	--	--
Resto da Ásia	8	3,6	2	1,0	--	--
Filipinas	13	5,8	5	2,6	--	--
Mistas	11	4,9	7	3,6	1	6,3
Estrangeiros com autóctones	2	0,9	1	0,5	--	--
Distintas origens regionais	9	4,9	6	3,1	1	6,3
Total associações imigrantes activas	223	100	193	100	16	100

Fonte: elaboração própria a partir do censo do trabalho de campo do estudo.

Os resultados confirmam as nossas expectativas. Por um lado, as associações de Barcelona definem-se com menos frequência como “organizações de imigrantes” ou como associações de um grupo nacional concreto ou em defesa de um grupo nacional concreto (Quadro 4), tendendo a definir-se mais como associações culturais, de beneficência ou de ajuda social.²¹ Mais de 40% das associações entrevistadas em Madrid e em Múrcia definiam-se principalmente como organizações de imigrantes ou de um grupo concreto; em Barcelona só o faziam nesses termos 28%. Além disso, quando se perguntava se representavam algum colectivo em concreto, em Barcelona 28% não menciona nenhum, enquanto em Madrid e Múrcia este valor é substancialmente menor: 20% e 17%, respectivamente. Portanto, existe de facto uma maior reticência em empregar as etiquetas relacionadas com as categorias ‘imigrante’ e do país de origem em Barcelona do que nas outras duas cidades. Assim, tal como esperávamos, as associações mono-nacionais são relativamente mais frequentes em Madrid e Múrcia do que em Barcelona, onde abundam mais as associações mistas que agrupam várias origens nacionais (Quadro 5). Assim, em Barcelona, 13% das associações activas localizadas agrupam cidadãos latino-americanos de diferentes origens nacionais e 4% a pessoas de várias origens continentais. Os valores equivalentes para Madrid e Múrcia são muito mais reduzidos. Definitivamente, as categorias discursivas predominantes em cada município parecem ter um reflexo nas identidades prevaletentes no tecido associativo da população de origem imigrante, configurando assim as identidades colectivas que se mobilizam em cada localidade.

Um terceiro aspecto que pode ser influenciado pelas políticas municipais e autónomas é o da diversidade temática nas áreas de actuação das associações. Em Barcelona a lógica de intervenção transversal que inspira as actuações municipais em matéria de imigração, assim como a existência de um elevado número de conselhos sectoriais de participação (*Conselhos de Participação*), deveria conduzir a uma maior diversidade temática de especialização das associações de imigrantes. Tendo isso em conta, em Madrid os órgãos de participação aos quais as associações de imigrantes têm “fácil” acesso são órgãos pensados especificamente para “falar” de imigração, pelo que é provável que isto resulte numa menor diversidade temática por razão da actividade, e talvez numa maior concentração na defesa dos interesses dos imigrantes ou de um grupo nacional concreto.

A “diversidade temática” ou de especialização de actividade pode ser analisada com um índice que mede a fragmentação no campo associativo imigrante de cada cidade com respeito às áreas ou sectores nas que as associações dizem estar activas.²² Em ambos os casos comprovamos que, embora as diferenças não sejam enormes, existe maior diversidade nos sectores ou áreas de actuação do tecido associativo imigrante em Barcelona, em consonância com a sua menor ênfase no conceito de “imigração” ou de “integração”, e de maneira consistente com a maior existência de espaços temáticos ou sectoriais de participação a nível municipal através dos Conselhos Sectoriais. Desta forma, as políticas mais activas de participação de todo o tipo de associações – incluídas as de imigrantes – em múltiplos sectores de elaboração e projecto das políticas públicas parecem contribuir a uma maior diversificação temática.²³

Quadro 6 - Diversidade na especialização temática.

	Nº efectivo de áreas/sectores de actividade
Barcelona	10,3
Madrid	9,6
Múrcia	9

Fonte: Inquéritos a associações de imigrantes, projectos LOCALMULTIDEM e CAPSOCINMIG.

Por último, talvez um dos efeitos mais claros das várias políticas relativas ao associativismo imigrante que esperamos encontrar está relacionado com os recursos económicos e humanos de que dispõem estas organizações. Assim, as associações de imigrantes de Barcelona deveriam dispor, a médio prazo, de menos recursos do que as madrilenas devido à maior dificuldade para serem seleccionadas na convocatória geral de projectos que, em princípio, constitui a sua única possibilidade de financiamento público. Em Múrcia, a questão é mais complicada porque, embora em princípio disponham de mais locais de uso gratuito, o montante dos subsídios ao qual podem aceder é, em conjunto, notavelmente inferior.

Quadro 7 - Recursos económicos e humanos disponíveis pelas associações entrevistadas.

		BARCELONA	MADRID	MÚRCIA
% de receitas procedentes de subsídios públicos	N	86	90	16
	Média Desvio-padrão	12 (2,7)	19 (3,5)	12 (7,4)
	Mediana Desviação típica	0 (25,2)	0 (33,6)	0 (29,8)
	Mín.	0	0	0
	Max.	100	100	100
Orçamento total	N	90	87	16
	Média Desvio-padrão	22.253 (5.851)	48.853 (12.566)	25.793 (21.655)
	Mediana Desviação típica	3.000 (55.509)	6.500 (117.208)	2.249 (86.620)
	Mín.	0	0	0
	Max.	320.000	878.400	350.000
Número total sócios	N	87	88	16
	Média Desvio-padrão	709 (177)	1.227 (341)	435 (307)
	Mediana Desviação típica	50 (1.652)	100 (3.204)	70 (1.227)
	Mín.	0	0	4
	Max.	8.000	15.500	5.000
Escala de formalização, 0-1	N	100	96	18
	Média Desvio-padrão	0,51 (0,02)	0,58 (0,02)	0,52 (0,04)
	Mediana Desviação típica	0,57 (0,21)	0,57 (0,23)	0,5 (0,19)
	Mín.	0	0,14	0,29
	Max.	1	1	0,86

Fonte: Inquéritos a associações de imigrantes, projectos LOCALMULTIDEM e CAPSOCINMIG.

Os resultados confirmam a maior disponibilidade de recursos de todo o tipo por parte das associações madrilenas e o facto surpreendente de que as barcelonesas têm frequentemente os mesmos recursos disponíveis que as associações de imigrantes em Múrcia, claramente inseridas num contexto local muito menos favorável para a promoção do associativismo e a participação em geral.²⁴ As associações madrilenas obtêm uma percentagem maior do seu orçamento através de subsídios públicos, têm um orçamento médio de mais do dobro da quantia das outras duas cidades, e contam com quase o dobro de sócios que as de Barcelona e três vezes mais que as de Múrcia. Sem dúvida, o contexto madrileno favorece a capacidade de actuação autónoma das associações, associada à maior disponibilidade de capital físico e humano.

Em resumo, do estudo detalhado das políticas de incorporação e promoção do associativismo da população de origem imigrante e da análise do tecido associativo deste colectivo, conclui-se que as iniciativas dos governos locais e autónomos têm uma capacidade muito substancial para configurar as pautas de auto-organização dos imigrantes.

Conclusões: reflexões em volta dos vários modelos e os desafios futuros

O rápido aumento da população imigrante e dos seus descendentes em Espanha coloca uma série de desafios importantes ao conjunto de administrações públicas, que devem gerir tanto os fluxos como a integração das pessoas que decidem fazer do nosso país o seu lugar de residência permanente. Um destes desafios supõe assegurar que a população imigrante esteja realmente integrada na *res publica* da cidade e assegurar que não se criem amplos colectivos completamente marginalizados dos processos democráticos de tomada de decisão. O desafio é, portanto, encontrar o melhor modo de garantir a plena incorporação dos imigrantes à *polis* sem que se dê lugar à fragmentação excessiva do corpo político.

Neste sentido, as associações de imigrantes são correias de transmissão e agentes de recepção e desenvolvimento das políticas públicas destinadas a permitir a integração dos imigrantes e dos seus descendentes, pois desenvolvem certas funções imprescindíveis para o reconhecimento e a redistribuição entre os colectivos presentes na cidade. As associações permitem a agregação de necessidades e pedidos e a sua defesa desde plataformas de maior poder simbólico, ao mesmo tempo que canalizam e promovem a participação dos seus membros. Isso é particularmente importante para colectivos em situação de debilidade e potencial marginalidade como são os imigrantes. Mas, além disso, as associações constituem instituições de primeiro acolhimento e apoio psicológico-emocional no processo migratório, em clara complementaridade com o trabalho das instituições da sociedade receptora. Finalmente, permitem de forma colectiva a auto-expressão, a manutenção da identidade como algo valioso para os próprios indivíduos que a suportam.

Deste modo, as políticas locais de integração que promovem o desenvolvimento e a consolidação do associativismo da população imigrante contribuíram para garantir – a médio e longo prazo – a inclusão dessa população no *demos* efectivo e activo da

cidade. A questão é, ainda assim, determinar quais as políticas de promoção do associativismo deste colectivo que são mais eficazes. Neste caso, o dilema é considerado entre políticas de promoção do associativismo que identificam o colectivo de pessoas de origem estrangeira como colectivo diferenciado e, portanto, promovem a formação e consolidação do associativismo de e entre imigrantes; e as políticas de promoção do associativismo de carácter generalista que não proporcionam grandes facilidades à formação de associações diferenciadas de imigrantes. As primeiras tendem a facilitar a criação de um tecido associativo “próprio” dos imigrantes que podem, em certos casos, chegar a “segregar-se” do tecido associativo do conjunto da população. As últimas pretendem – talvez nem sempre com êxito – que os imigrantes não formem as suas próprias associações em volta de identidades culturais próprias, mas que se incorporem ao tecido associativo já existente.

Como se viu na primeira parte deste artigo, em Madrid e Múrcia as políticas de gestão da imigração são organizadas em volta da noção de integração, enquanto que em Barcelona se prefere o conceito de acolhimento e resulta problemático o uso da categoria de “imigrante”. Isso parece ter um claro reflexo no modo como as associações da população de origem estrangeira concebem e definem as suas identidades colectivas, já que – como foi demonstrado – as associações criadas por uma população de origem estrangeira são mais reticentes em autodefinir-se como “imigrantes” em Barcelona do que em Madrid e Múrcia. Também se mostrou como a existência de mais oportunidades de participação cívica e de representação associativa contribui em Barcelona para que o tecido associativo da população imigrante seja mais denso e mais variado na sua orientação temática. Pelo contrário, as políticas madrilenas foram até agora mais activas no favorecimento do associativismo específico dos imigrantes que se organizam em torno a essa identidade colectiva. A existência de uma linha de financiamento expressamente dirigida a este colectivo permitiu às associações de imigrantes madrilenas o acesso a maiores recursos económicos, uma maior capacidade organizativa e uma possibilidade de consolidação equiparável à das associações de imigrantes em Barcelona, apesar de os mecanismos de promoção geral da participação cívica serem mais débeis em Madrid do que na capital catalã.

Torna-se difícil, no entanto, assinalar as práticas ou políticas municipais que são mais desejáveis porque isso depende, fundamentalmente, dos objectivos (normativos) que se persigam e não é evidente qual dos modelos descritos pode ter mais êxito na sua consecução. Se por um lado o “modelo” murciano é claramente o menos eficaz na promoção do tecido associativo da população imigrante, ao mantê-lo numa situação de extrema precariedade e de incapacidade de consolidação, por outro lado julgar entre os modelos barcelonês e madrileno torna-se mais complicado porque partem de premissas muito diferentes sobre o que é a integração e como deve ser alcançada. O “modelo” barcelonês (e, em certa medida, o catalão em geral) parte de concepções mais ‘republicanas’ sobre a incorporação dos imigrantes, de certo modo à *francesa*: os poderes públicos devem garantir a igualdade de tratamento e de acesso aos recursos disponíveis para que os imigrantes se convertam em cidadãos como todos os outros. O “modelo” madrileno aproxima-se a concepções algo mais “multiculturais” na medida em que promove a sobrevivência de identidades múltiplas – madrilenos-marroquinos, madrilenos-peruanos, etc. – e as apoia através do associativismo e da representação

em órgãos colectivos. No entanto, é um modelo híbrido, que não exhibe um sistema de representação colectiva coerente ao estilo sueco, holandês ou canadiano.

Se tomarmos as premissas normativas de cada modelo como “dadas”, podemos reflectir sobre possíveis melhoras dentro de cada um deles. Como ideia de carácter geral, torna-se fácil defender a conveniência de subsídios específicos para colectivos em situação de marginalidade, como sucede com os imigrantes, sobretudo num primeiro estado; ou seja, enquanto a situação de marginalização ou desigualdade estrutural se mantenha. Os subsídios específicos para o colectivo imigrante não só permitem levar a cabo políticas de redistribuição de recursos, mas também de reconhecimento identitário dos distintos grupos ao facilitar a criação e manutenção das suas associações.

Não obstante, este mecanismo de promoção da participação activa dos imigrantes no corpo político é limitado na sua eficácia, exigindo-se espaços de representação e participação colectiva que permitam escutar e reconhecer o “outro” como um interlocutor legítimo. De facto, na medida em que nesses espaços participam também associações autóctones e responsáveis políticos, promove-se igualmente através dos mesmos a acomodação mútua e o reconhecimento recíproco dos colectivos, também dos recém-chegados. Só assim se constroem as redes de confiança necessárias para abordar problemas complexos de acomodação intercultural e construir uma sociedade heterogénea mas não fragmentada. Sem estas oportunidades de participação efectiva no amplo conjunto de decisões que afectam a vida quotidiana das pessoas de origem imigrante – e não só na definição de políticas “para os imigrantes” no sentido restrito – a promoção do associativismo imigrante terá efeitos provavelmente parciais e insatisfatórios.

No plano específico, podem sugerir-se melhoras nos diversos modelos revistos. No caso de Barcelona, é possível articular mecanismos que permitam às associações da população de origem imigrante um maior acesso aos subsídios. Para isso, não é necessário impor a categoria de “imigrantes” no discurso público, basta orientar estas iniciativas até às associações compostas por pessoas de colectivos “tradicionalmente desfavorecidos” nas oportunidades de participação. Igualmente, as políticas madrilenas poderiam conseguir que a população de origem imigrante criasse um maior número de associações, se a orientação das suas políticas gerais para a participação cívica fosse mais omni-abrangente e proporcionasse mais incentivos para o associativismo em geral. Deste modo, uma política mais activa e decidida para proporcionar espaços que as associações possam usar como sedes permanentes nas suas primeiras fases de criação; uma política mais coerente de promoção de conselhos sectoriais que realmente tenham impacto no projecto das políticas públicas e que incorporem de maneira sistemática representação associativa; e, em geral, uma política de maior abertura para a implicação real das associações na gestão dos assuntos municipais teria provavelmente consequências positivas.

Em qualquer caso, os governos deveriam esclarecer os critérios que guiam as suas políticas de gestão da imigração; e talvez seja esta reflexão concreta e profunda sobre o que é a integração e como deve alcançar-se o elemento que, em boa medida, está

ausente do debate político em ambas as cidades, e em Espanha de um modo geral. Alcançar um consenso estável sobre o que se entende exactamente por integração e que modelo de integração se persegue – pelo menos no seio das próprias ligações do governo – seria prioritário para poder avaliar em que medida as políticas públicas projectadas contribuem eficazmente para alcançar essas metas.

Notas

¹ Publicado com o título “Políticas de incorporación y asociacionismo de la población de origen inmigrante a nivel local”, in Zapata-Barrero, R. (org.) (2009), *Políticas de gobernabilidad de la inmigración en España*, Barcelona: Ariel, ISBN: 978-84-344-1838-7, com concessão de *copyright* pelo editor.

² Analisamos apenas as políticas e o associativismo das pessoas procedentes de países de “alta pressão migratória” e, portanto, não incluímos países da UE-15 nem outros países desenvolvidos como os EUA, Canadá ou Japão.

³ Todas as informações utilizadas neste artigo procedem de trabalhos de campo realizados no decurso de três projectos de investigação complementares dirigidos por Laura Morales e nos quais Amparo González e Laia Jorba participaram como investigadoras: “*Multicultural Democracy and Immigrants’ Social Capital in Europe (LOCAL-MULTIDEM)*”, financiado pelo 6º Programa-quadro (Contrato CIT5-CT-2005-028802); “*Democracia Multicultural e Capital Social dos Imigrantes em Espanha*”, financiado pelo Ministério de Educação e Ciência (SEJ2005-07733/CPOL); e “*Participação sociopolítica e integração dos imigrantes na Região de Múrcia*”, financiado pela Fundação Séneca (projecto 03007/PCHS/05). O estudo de associações em Barcelona contou com o financiamento da Fundació Jaume Bofill.

⁴ Este procedimento foi projectado para um conjunto de dez cidades europeias e aplicado no contexto do projecto LOCALMULTIDEM. A informação que apresentamos foi obtida a partir da análise de documentos-chave que definem as políticas municipais em questão, assim como através de entrevistas com responsáveis municipais.

⁵ Para um exame detalhado das categorias discursivas e a política do discurso sobre imigração a nível estatal e da UE veja-se Zapata (2007) e Zapata, González e Sánchez (2008). Para uma revisão do tratamento dado à imigração no discurso mediático, no âmbito parlamentar e por parte de algumas administrações públicas espanholas veja-se Zapata e Van Dick (2007).

⁶ O *Gabinete Técnico* foi criado em 2005 para se encarregar, em princípio, da elaboração dos relatórios sobre condições de habitação necessárias para o pedido de reagrupamento familiar e os relatórios de enraizamento. No entanto, as suas funções e orçamento foram-se expandindo consideravelmente desde então.

⁷ Veja-se o Plano Madrid de Convivência Social e Intercultural (2005: 5, 18 e 21).

⁸ Os CASI são centros não residenciais, complementares do atendimento prestado nos centros de Serviços Sociais, e que têm a finalidade de facilitar aos imigrantes a sua integração social e laboral. A sua criação e localização respondem a objectivos de cobertura estabelecidos segundo o volume total da população imigrante potencialmente utilizadora, pelo que cada um dos centros absorve várias áreas de influência da Comunidade de Madrid.

⁹ Abdillahi (2007) fornece uma descrição detalhada do discurso sobre imigração dos partidos políticos e os meios de comunicação na Região de Múrcia.

¹⁰ Até à data, a única publicação disponível na qual se comparam de modo sistemático as actuações municipais de Madrid e Barcelona em matéria de imigração é o estudo de Fauser (2008). Embora a sua descrição das políticas municipais em ambas as cidades – sobretudo em Barcelona – coincida substancialmente com a apresentada aqui, o seu trabalho de campo é anterior ao nosso e isso explicaria parcialmente a nossa divergência na interpretação do material empírico com respeito à caracterização do discurso municipal nestas duas cidades.

¹¹ Em Barcelona trata-se do Departamento de Participação Cívica, Solidariedade e Cooperação; em Madrid da Direcção Geral de Participação Cívica, inserida no Departamento de Economia e Participação Cívica; e em Múrcia do Departamento de Descentralização, Participação Cívica e Mercados.

¹² Neste último caso para 2007, o primeiro ano em que temos registo de se celebrar uma convocatória genérica para todas as associações.

¹³ Existem também as *Mesas de Diálogo e Convivência* que são o equivalente ao *Foro Madrid* em cada um dos distritos.

¹⁴ Existem também outros três *Conselhos de Imigração* nos distritos de Ciutat Vella, Horta e Poble Nou, acompanhados pelos seus respectivos Planos de Imigração.

¹⁵ Obviamente não estão incluídas todas as que o são. Embora seja difícil determinar quantas organizações trabalham desde há vários anos no âmbito da imigração na cidade de Barcelona, a título orientativo podemos mencionar que em 2005 mais de sessenta entidades obtiveram subsídios para desenvolver projectos denominados de “acolhimento”. Em qualquer caso, parece claro que entre os seus membros predominam as associações de imigrantes (32 de 38) em comparação com as de apoio.

¹⁶ Dos sessenta e quatro lugares para vogais previstos no Foro, apenas dez correspondem a associações de imigrantes, outros dez a ONG e entidades de apoio. O resto dos vogais dividem-se da seguinte forma: doze para organizações sociais (partidos políticos, sindicatos, etc.), nove para representantes de diferentes administrações públicas,

vinte e um para os representantes de cada uma das Mesas Distritais de Diálogo e Convivência (a réplica do Foro em cada um dos distritos) e dois para os representantes do Foro Estatal e Regional de Integração dos Imigrantes.

- ¹⁷ A convocatória de 2005 apresentaram-se dez associações, das quais apenas quatro receberam financiamento num valor total de 89.229 euros. Das quatro financiadas, só duas tinham o seu domicílio no município de Madrid.
- ¹⁸ O estudo de associações foi realizado entre 2003 e 2008 por uma equipa de investigação conjunta das Universidades de Múrcia e Autónoma de Barcelona, empregando a mesma metodologia. O arquivo de dados final combina a informação recolhida mediante os estudos piloto realizados em Madrid e Múrcia em 2003-2004 – actualizados em 2007-2008 em ambas as cidades – e o novo estudo completo em Barcelona realizado também em 2007-2008. Em cada cidade foi organizada a recolha de dados em duas fases diferenciadas. Primeiro, foi realizado um censo ou lista de todas as organizações de imigrantes existentes – já que não existia uma única lista fiável – a partir de múltiplas fontes (Registo Nacional de Associações, registos municipais e autónomos de associações, directórios de associações de imigrantes, organizações sociais que trabalham no âmbito da imigração, etc.); e, numa segunda fase, realizaram-se entrevistas estruturadas com os líderes das associações de aproximadamente uma hora e um quarto de duração. No caso dos estudos piloto em Madrid e Múrcia, as entrevistas realizaram-se entre Outubro de 2003 e Setembro de 2004, enquanto as actualizações e o novo estudo em Barcelona tiveram lugar entre Maio de 2007 e Julho de 2008. Combinando todas as fases do processo e as três cidades, foram entrevistadas 218 associações diferentes.
- ¹⁹ No trabalho de campo definimos como associações de imigrantes aquelas em que a maior parte da equipa directiva e a maioria dos membros eram de origem estrangeira.
- ²⁰ Taxa de mortalidade: associações não activas *versus* associações com existência confirmada; ou seja, não activas e activas.
- ²¹ Além das dezassete categorias que foram mencionadas por alguma associação, a lista incluía outras doze que ninguém seleccionou (p.ex. associação ecologista, associação de incapacitados, etc.).
- ²² As associações podiam seleccionar entre 37 áreas ou sectores de actuação, além de uma categoria geral de “outros”.
- ²³ O indicador que empregamos para medir esta diversidade foi calculado através da fórmula de Laakso e Taagepera (1979) do número efectivo de partidos. O número efectivo de sectores é $1 / (\text{soma das proporções de cada sector ao quadrado})$. Portanto, à medida que o número de sectores ou tipos de actividade nas que se envolvem as associações aumenta, aumenta também a diversidade do campo associativo; mas à medida que as associações se concentram num sector ou tipo de actividade, a diversidade do campo associativo diminui. Por exemplo, suponhamos que estudamos duas cidades (A e B) nas quais as associações trabalham em 10 sectores diferentes mas, na cidade A, 40% das associações concentram-se num único sector (p.ex. desporto), enquanto na cidade B as associações se distribuem de modo mais ou menos equilibrado entre os 10 sectores, concluiríamos que o campo associativo da cidade B é mais diverso do que o da cidade A.
- ²⁴ Todas as diferenças de médias entre as associações de Barcelona e de Madrid são significativas (para $p < 0,05$) exceptuando a da escala de formalização.

Referências Bibliográficas

- Abdillahi Bahdon, M. (2007), “Le inmigración en la Región de Murcia: análisis dos discursos políticos y sociales”, in Zapata e van Dick (orgs.), *Discursos sobre a imigração em Espanha. Os meios de comunicação, os parlamentos e as administrações*, Barcelona: Fundação CIDOB, pp. 159-200.
- Ayuntamiento de Madrid (2005), *Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Bauböck, R. (2003), “Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism”, *International Migration Review*, vol.37, n.º 3, pp. 700-723.
- Berger, M., Galonska, C e Koopmans, R. (2004), “Political Integration by a Detour? Ethnic Communities and Social Capital of Migrants in Berlin”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º3, pp. 491-507.
- Bloemraad, I. (2005), “The Limits of de Tocqueville: How Government Facilitates Organisational Capacity in Newcomer Communities”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n.º5, pp. 865-887.
- Bousetta, H. (1997), “Citizenship and political participation in France and the Netherlands. Reflections in two local cases”, *New Community*, vol. 23, n.º2, pp. 215-232.

- Bousetta, H. (2000), *Immigration, Post-immigration Politics and the Political Mobilisation of Ethnic Minorities. A Comparative Case-Study of Moroccans in Four European Cities*, Tese de doutoramento, Bruxelas: IPSoM.,
- Casey, J. (1997), "Les associacions i la integració d'immigrants estrangers", *Revista Catalana de Sociologia*, n.º 6, pp. 9-22.
- Casey, J. (1998), "Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción integradora", in Subirats, J. e Gomá, R. (orgs.), *Políticas públicas em Espanha: conteúdos, redes de actores e níveis de governo*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 317- 340.
- Fausser, M. (2008), "Autoridades locais e integração política em cidades de nova imigração: Los casos de Madrid y Barcelona", in Zapata, R. e Pinyol, G. (orgs.), *Os gestores do processo de imigração. Actores e redes de actores em Espanha e Europa*, Barcelona: Fundação CIDOB, pp. 131-149.
- Fennema, M. e Tillie, J. (2001), "Civic community, political participation and political trust of ethnic groups", *Connections*, vol. 24, n.º1, pp. 26-41.
- Garbaye, R. (2002), "Ethnic minority participation in British and French cities: a historical-institutionalist perspective", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n.º 3, pp.555 - 570.
- González, A. e Morales, L. (2006), "Las asociaciones de inmigrantes en Madrid: una nota de investigación sobre su grado de integración política", *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 4, pp. 129-174.
- Ireland, P. (1994), *The policy challenge of ethnic diversity: immigrant politics in France and Switzerland*, Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press.
- Itzigsohn, J. (2000), "Immigration and the boundaries of citizenship: The institutions of immigrants' political transnationalism", *International Migration Review*, vol. 34, n.º4, pp. 1126-1154.
- Jacobs, D. e Tillie, J. (2004), "Introduction: Social Capital and Political Integration of Migrants", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º3, pp. 419-427.
- Jacobs, D., Phalet, K. e Swyngedouw, M. (2004), "Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º 3, pp. 543 - 559.
- Koopmans, R. e Statham, P. (2000), "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach", in Koopmans, R. e Statham, P. (orgs.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*, Oxford: Oxford University Press, pp. 13-56.
- Koopmans, R. (2004), "Migrant Mobilisation and Political Opportunities: Variation Among German Cities and a Comparison with the United Kingdom and the Netherlands", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, n.º3, pp. 449-470.
- Martín Pérez, A. (2004), "Las asociaciones de inmigrantes en el debate sobre las nuevas formas de participación política y ciudadanía: reflexiones sobre algunas experiencias", *Migraciones*, n.º15, pp. 113-143.
- Martiniello, M. e Lafleur, J.M. (2008), "Towards a transatlantic dialogue in the study of immigrant political transnationalism", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol.31, n.º4, pp. 645 - 663.
- Morales, L., González-Ferrer, A. e Sánchez, G., (2004), "La integración política dos inmigrantes: un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia", *Comunicação apresentada no IV Congresso de Imigração em Espanha*, Girona.

- Østergaard-Nielsen, E. (2003), "The politics of migrants' transnational political practices", *International Migration Review*, vol.37, n.º3, pp. 760-786.
- Penninx, R., Martiniello, M. e Vertovec, S. (2004), *Citizenship in European Cities*, Londres: Ashgate.
- Portes, A., Guarnizo, L. e Landolt, P. (1999), "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n.º2, pp. 217-237.
- Portes, A. (2003), "Conclusion: Theoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism", *International Migration Review*, vol. 37, n.º 3, pp. 874 – 892.
- Rex, J. e Samad, Y. (1996), "Multiculturalism and political integration in Birmingham and Bradford", *Innovation*, vol. 9, n.º1, pp. 11-31.
- Simó, C. et al. (2005), "Asociacionismo y población extranjera en la Comunidad Valenciana", *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Valencia.
- Soysal, Y. (1994), *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- Togeby, L. (2004), "It Depends...How Organizational Participation Affects Political Participation and Social Trust among Second-Generation Immigrants in Denmark", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, pp. 509–528.
- Veredas, S. (1999), *Las asociaciones de inmigrantes marroquíes y peruanos en la Comunidad de Madrid*, Tese de Doutoramento, Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- Veredas, S. (2003), "Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política", *Revista Internacional de Sociología*, n.º 36, pp. 207-225.
- Veredas, S. (2004), "Factores condicionantes da movilización étnica entre la población inmigrante extracomunitaria", *Papers*, n.º 72, pp. 87- 117.
- Vertovec, S. (2003), "Migration and other Modes of Transnationalism: Towards Conceptual Cross-Fertilization", *International Migration Review*, vol. 37, n.º3, pp. 641 – 665.
- Zapata, R. (2007), "Política del discurso sobre inmigración en España: discurso reactivo y discurso proactivo en los debates parlamentarios", *Discurso y Sociedad*, vol. 1, n.º2, pp. 317-369.
- Zapata, R. e Van Dick, T. A (orgs.) (2007), *Discursos sobre la inmigración en España. Los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- Zapata, R., González, E. e Sánchez, E. (2008), *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, OPI.