

REVISTA MIGRAÇÕES

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO, ACIDI I.P.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS



acidi

Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, I. P.



migrações

www.oi.acidi.gov.pt

MIGRAÇÕES

Revista do Observatório da Imigração

N.º 8, Abril de 2011

Director: Roberto Carneiro

Coordenação Editorial: Catarina Reis Oliveira

Comissão Científica deste número:

Alina Esteves, Ana Paula Beja Horta, Beatriz Padilla, Catarina Reis Oliveira, Chiara Pussetti, Fernando Luís Machado, Gonçalo Matias, Horácio Faustino, João Peixoto, Jorge Malheiros, José Carlos Marques, Maria Lucinda Fonseca, Miguel Santos Neves, Paula Togni, Paulo Raposo, Rosa Cabecinhas, Wolfgang Lind

Colaboraram neste número os autores:

Beatriz Padilla, Carlos Elias Barbosa, Clemens Zobel, Daniel de Lima, Elisa Fornalé, Fernando Ampudia de Haro, Frederica Rodrigues, Jorge Malheiros, José Mapril, Marisa Carçoço Amaro, Nuno Oliveira, Ramon Sarró, Sofia Gaspar

Assistente de Redacção: Cláudia Pires

Concepção Gráfica: António Souto

Propriedade do Título e Edição:

ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.
Rua Álvaro Coutinho, 14
1150-025 Lisboa - Portugal

Periodicidade: Semestral

ISSN: 1646-8104

Correspondência:

Revista Migrações
Rua Álvaro Coutinho, 14
1150-025 Lisboa - Portugal
Email: migracoes@acidi.gov.pt

- 05 Nota do Director**
Roberto Carneiro, Coordenador do Observatório da Imigração
- 07 I. INVESTIGAÇÃO**
- 09 Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias**
Sofia Gaspar e Fernando Ampudia de Haro
- 27 “Cidadãos e Súbditos”: imigração, cidadania e o legado colonial na Europa contemporânea**
Ramon Sarró e José Mapril
- 35 Diversidade e integração**
Nuno Oliveira
- 57 O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas**
Clemens Zobel e Carlos Elias Barbosa
- 77 Clinical considerations about the immigrant**
Daniel de Lima
- 93 A dimensão psico-social do empreendedorismo imigrante feminino**
Frederica Rodrigues, Beatriz Padilla e Jorge Malheiros
- 123 Challenges in the protection of migrant workers’ rights: the Italian case**
Elisa Fornalé
- 145 II. ARTIGOS DE OPINIÃO**
- 147 Reflections about the European debate on integration policies: the case of the Swiss ban on minarets**
Marisa Carçoço Amaro

índice

Roberto Carneiro

Coordenador do Observatório da Imigração

Com o presente nº 8 da Revista Migrações repete-se a experiência bem sucedida do formato seguido no nº 4: trata-se de um novo número não temático da Revista que abre a oportunidade de verem publicados os seus artigos a investigadores e académicos que se dedicam à temática contemporânea da mobilidade humana.

Fica, assim, reforçada a ideia de uma publicação de cariz científico que quer ser uma janela aberta à inovação em pesquisa migratória designadamente, mas não em exclusivo, levada a cabo por jovens investigadores em início de carreira.

Se o sucesso editorial de uma revista se pode medir pelo seu *readership* (estatística de leitores, de *downloads* e de referências bibliográficas a artigos nela insertos) é, ainda, certo que um outro indicador seguro do seu impacto no meio académico é dado pelo número de artigos “não solicitados”, espontaneamente enviados por autores, para submissão a publicação precedida de avaliação rigorosa pela respectiva Comissão Científica.

A nossa Revista Migrações vem registando um acréscimo permanente no fluxo de artigos enviados por investigadores oriundos das mais reputadas academias. É um facto que nos enche de regozijo mas que aumenta, igualmente, a nossa responsabilidade: no rigor do escrutínio dos artigos, na vigilância dos critérios editoriais, na manutenção do nível científico da publicação.

Lembramos, a propósito, o que já escrevíamos na nota do director do nº 4:

“A Revista Migrações cumpre, assim, o desígnio principal para que foi criada: o de proporcionar um fórum para a publicação de investigação original sobre temáticas se-minais estimulando a comunidade científica a abrir novas fronteiras de reflexão e de pesquisa sistemática. Esta nova modalidade da Revista, a avaliar cuidadosamente e a repetir intercaladamente entre séries de números temáticos caso se justifique, tem a vantagem da diversidade de conteúdos associada à garantia de qualidade dos artigos publicados. Este último requisito é assegurado pela Comissão Científica da Revista – composta por prestigiados académicos e investigadores nacionais – que avaliaram infine e aprovaram a final cada um dos artigos que viria a ser aceite para publicação, na linha das melhores práticas editoriais das revistas científicas de impacto internacional.”

Efectivamente, na presente edição orgulhamo-nos de incluir:

- Um feixe de artigos relacionados com o tema abrangente, e nuclear, da cidadania, da integração e dos direitos cívicos, a saber:

a) *Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias*, por Sofia Gaspar e Fernando Ampudia de Haro;

b) *“Cidadãos e Súbditos”*: imigração, cidadania e o legado colonial na Europa contemporânea, por Ramon Sarró e José Mapril;

c) *Diversidade e integração*, por Nuno Oliveira;

d) *O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas*, por Clemens Zobel e Carlos Elias Barbosa;

e) *Challenges in the protection of migrant workers’ rights: the Italian case*, por Elisa Fornalé;

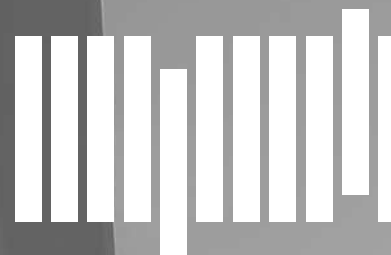
f) *Reflections about the European debate on integration policies: the case of the Swiss ban on minarets*, por Marisa Carço Amaro (artigo de opinião).

- Um artigo que aborda o universo clínico (psicanalítico) do imigrante - *Clinical considerations about the immigrant*, por Daniel de Lima.

- Um artigo que investiga o empreendedorismo imigrante feminino numa perspectiva inovadora - *A dimensão psico-social do empreendedorismo imigrante feminino*, por Frederica Rodrigues, Beatriz Padilla e Jorge Malheiros.

Renovo os nossos sentidos agradecimentos a todos os autores de artigos que por esta forma nos facultam o melhor dos seus saberes e das suas pesquisas, e bem assim o nosso mais profundo reconhecimento à Comissão Científica que continua a desempenhar, exemplarmente, o seu mandato de zelar pela qualidade e excelência da Revista.

Desejo a todos os leitores e “clientes” habituais do Observatório da Imigração uma fruição a um tempo agradável e proveitosa deste novo número recheado de interesse da Revista Migrações.



migrações

www.oi.acidi.gov.pt

I. INVESTIGAÇÃO

■ **Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias**
Reflections and paradoxes around European identity and European mobility

Sofia Gaspar* e Fernando Ampudia de Haro**

Resumo A identidade europeia é um conceito que tem vindo a ser amplamente analisado em estudos centrados na construção sociopolítica da União Europeia (UE). Neste contexto, uma das dimensões que tem vindo a ser indicada como mais estreitamente associada a um maior ou menor grau de identificação com a Europa é a mobilidade geográfica dos cidadãos. Este artigo procura desenvolver uma reflexão teórica sobre esta questão apoiando-se, fundamentalmente, em três pontos principais: em primeiro lugar, será efectuada uma apreciação crítica sobre a “irrelevância estatística” e a “relevância simbólica” da mobilidade geográfica na UE, através da caracterização dos grupos sociais de europeus que mais se movimentam dentro do espaço intra-europeu. Em seguida, examinaremos o significado de “ser europeu”, quer através da análise das afinidades existentes entre a construção da Europa e os Estados-nação, quer através do reconhecimento da dualidade emergente entre os cidadãos europeus e os cidadãos extra-comunitários. Numa parte final do artigo, discutiremos alguns paradoxos implícitos na relação entre identidade europeia, mobilidade geográfica e participação política, de modo a serem posteriormente incluídas algumas linhas de discussão para futuros debates.

Palavras-chave identidade europeia, mobilidade europeia, *free movers*, participação política.

Abstract The concept of European identity has been extensively analyzed in studies centered on the sociopolitical construction of the European Union. One aspect that has been indicated as being most closely associated with a greater or lesser degree of identification with Europe is the geographical mobility of its citizens. This paper reflects on this question from a theoretical perspective, mainly focusing on three key issues: firstly, we conduct a critical assessment of the “statistical irrelevance” and “symbolic relevance” of geographical mobility across the EU, aiming to characterize the groups of Europeans who tend to move most within the Union.

* Investigadora no ISCTE-IUL, CIES-IUL / Researcher at ISCTE-IUL, CIES-IUL (sofia.gaspar@iscte.pt)

** Investigador no IHC-FCSH, Universidade Nova de Lisboa / Researcher at IHC-FCSH, New University of Lisbon (fernandoampudia@gmail.com)

Secondly, we concentrate on what it means to be “European”, both through an analysis of the affinities existing between the nation-state and the construction of Europe, and through the emerging dichotomy between those who are or are not “European”. In the last section, we discuss some of the paradoxes underlying the relationship between European identity, geographical mobility and political participation, in order to present, at the end of the article, some of the theoretical and political lines that need to be included in any future debate.

Keywords European identity, European mobility, free movers, political participation.

■ Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeias

Sofia Gaspar e Fernando Ampudia de Haro

Introdução

A União Europeia é uma parceria supranacional sem precedentes a nível mundial que visa a construção de um espaço de integração política, social, económica e cultural entre todos os seus Estados-membros. No entanto, a margem de incerteza que ainda existe sobre o seu futuro tem vindo a alimentar opiniões, prognósticos e previsões de diversa natureza que variam entre atitudes mais optimistas e pessimistas, e outras mais ingénuas ou cépticas. Uma das questões mais controversas sobre o debate europeu prende-se com a emergência e consolidação da identidade europeia, conceito este frequentemente utilizado como categoria auto-identificativa e legitimadora do projecto europeu (Rother e Nebe, 2009).

O rumo a que nos propomos nestas páginas é analisar criticamente as relações entre a construção da “identidade europeia” e a livre circulação de pessoas que a UE confere aos seus cidadãos. De facto, poder viver e trabalhar num país diferente do país de origem é o direito mais nomeado por parte dos europeus inquiridos sobre as principais vantagens de fazer parte da União (Favell e Recchi, 2009). No imaginário colectivo dos cidadãos, a liberdade de movimento conta, pois, como um direito privilegiado, e aquele que aparece mais estreitamente associado ao tema da identidade europeia.

A análise que será aqui desenvolvida apoia-se em investigações recentes,¹ de forma a ser possível, por um lado, colocar um conjunto de questões relevantes sobre o vínculo “identidade-mobilidade”, e por outro, apontar as principais dificuldades e desafios que terão de ser confrontados em futuras pesquisas. Neste sentido, o artigo está estruturado em três pontos fundamentais: num primeiro momento, reflectiremos sobre o valor simbólico e estatístico da mobilidade geográfica na UE, fazendo especial alusão ao perfil sócio-demográfico dos cidadãos que actualmente mais circulam no espaço intra-europeu. Num momento seguinte, serão examinadas questões relativas ao significado de “ser europeu” e que integram, em primeiro lugar, uma reflexão sobre a analogia existente entre a Europa e os Estados-nação, e em segundo, uma análise sobre a distinção das categorias “europeu” e “não europeu”. Em seguida, será reavaliada a associação entre “identidade europeia, mobilidade geográfica e participação política”, para num momento final, nos centrarmos numa breve conclusão onde são sugeridos alguns temas de debate futuro.

A irrelevância estatística e a relevância simbólica da mobilidade intra-europeia

Um dos princípios básicos que estrutura o projecto europeu é, assim, a liberdade de movimento no espaço da União. A livre circulação de mercadorias, bens, capitais e

peçoas era já reconhecida no momento fundacional da UE (Tratado de Roma, 1957), embora apenas viesse a ser aplicada mais extensamente anos mais tarde através do Acordo de Schengen (1995). Mas porque é que a União Europeia converte este princípio num dos eixos fundamentais do seu ideário filosófico-político? Existem várias razões que podem ser apontadas como legitimadoras da liberdade de circulação dentro do espaço intra-europeu:

- A demarcação de uma área de livre mercado assente na circulação de pessoas e bens poderá gerar, através de uma crescente interdependência económica, maiores níveis de coesão social entre os países integrados nessa área geográfica.
- As oportunidades de mobilidade que oferece este espaço geram condições sociais para a existência de um mercado de trabalho transnacional europeu como complemento necessário à própria união monetária.
- Esse mercado de trabalho, que reabsorve e reparte os trabalhadores comunitários, actua como redistribuidor da força laboral europeia, transferindo pessoas de regiões com carências de emprego até regiões necessitadas de mão-de-obra.
- A mobilidade humana promove a circulação de ideias, capacidades e talentos, que se revelam qualidades fundamentais para o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento, na competitividade e na geração de bens e de produtos de elevado valor acrescentado.
- A mobilidade traz consigo um aumento de identificação com o projecto europeu que, por sua vez, garante e incentiva a própria mobilidade.

O objectivo passa, pois, por fazer da Europa um continente atractivo para a sua população mais além das próprias fronteiras nacionais. Assim, a mobilidade intra-europeia é favorecida num contexto geográfico que é progressivamente ampliado pela integração de novos países na União. Mas isto é só a teoria. Qual é, na prática, o volume real da mobilidade dos cidadãos no espaço europeu? De acordo com os dados oficiais disponíveis, esse valor ainda é extremamente baixo dado que menos de 2% da população vive e trabalha fora do seu país de origem, ou seja, menos de 1 em cada 50 europeus encontra-se actualmente a residir fora do seu país (Favell, 2008: x). No entanto, se analisarmos a percentagem da população que já experimentou, pelo menos uma vez, viver e trabalhar num outro país comunitário, este número ascende para 4% (Favell e Recchi, 2009: 3). Estes valores permitem concluir que actualmente o fenómeno da mobilidade intra-europeia é estatisticamente irrelevante, uma vez que só abrange uma parte ínfima da população. Contudo, e apesar daqueles que ficam serem incomparavelmente mais do que aqueles que resolvem sair, a mobilidade geográfica pode e deve ser tomada como objecto de estudo, uma vez que apresenta um fenómeno simbolicamente relevante. Em primeiro lugar, os indivíduos que integram o contingente de cidadãos móveis emergem como protagonistas reais do processo de integração europeia dado que aproveitam as oportunidades económicas, sociais, culturais e políticas decorrentes da mobilidade que são colocadas à sua disposição. E, em segundo lugar, como veremos mais à frente, este contingente constitui aquele grupo de cidadãos que revela maiores níveis de adesão e de identificação com o projecto europeu (Rother e Nebe, 2009).

Embora a literatura especializada tenda a utilizar expressões particularmente apelativas para designar estes indivíduos – “arquitectos da Europa”, “cidadãos altamente europeizados” ou “*Euromasters*” (Favell e Recchi, 2009; Rother e Nebe, 2009) –, o conceito mais englobante e neutro para referir-nos a este grupo é o de *free mover*².

Dentro desta categoria, Braun e Arsene (2009: 47-49) distinguem quatro modalidades:

- *Emigrantes tradicionais* que se deslocam desde o Sul até ao Norte da Europa à procura de oportunidades de trabalho dada a precariedade da oferta laboral e o desemprego nas suas regiões de origem. O grau de qualificação destes indivíduos é geralmente baixo e a sua motivação para emigrar é fundamentalmente económica.
- *Cidadãos reformados* que se deslocam em percurso inverso aos emigrantes tradicionais, isto é, de Norte para Sul, em busca de uma melhor qualidade de vida depois de terem terminado a sua vida laboral.
- *Cidadãos pré-reformados* que, tal como o grupo anterior, se movem dos países do Norte para os do Sul da Europa, motivados por uma melhor qualidade de vida, mas que se encontram ainda numa fase de vida activa.
- Os *Eurostars*, isto é, uma classe de profissionais qualificados relativamente jovens, que vêm nas oportunidades de mobilidade concedidas pela União Europeia uma opção idónea para desenvolverem as suas carreiras laborais e os seus projectos pessoais de vida.

Free movers: identidade europeia e perfil social

De um modo geral, e com base em estudos recentes (Rother e Nebe, 2009), os *free movers* são aqueles cidadãos que, quando comparados com aqueles que não saíram do seu país de origem (*stayers*), revelam uma imagem mais positiva da Europa, afirmam ter um maior conhecimento acerca das políticas e das instituições comunitárias, e que utilizam uma auto-identificação pro-europeísta ao declararem sentir-se “mais europeus”. Apesar de este grupo social poder à partida ser considerado como o mais adequado para a análise dos conteúdos e das auto-definições identitárias europeias, a verdade é que nem todos os indivíduos que o integram mostram o mesmo grau de afinidade com a Europa, uma vez que, estas mesmas identificações variam segundo a idade, o grau de qualificação, a trajectória pessoal e os motivos de mobilidade (Fligstein, 2009).³

Assim, debaixo da etiqueta de *free movers* convivem diversas realidades, ou seja, desde cidadãos cujas motivações e perfis sociais obedecem a padrões de mobilidade clássicos – mão-de-obra masculina com níveis de formação baixos que escapa às limitações do mercado de trabalho impostas nos seus locais de origem –, até indivíduos que combinam motivos mais pós-materialistas (estilo de vida, lazer, autorrealização pessoal, aventura, libertação sexual ou desenvolvimento profissional) com habilitações literárias mais elevadas.⁴ Tendo em conta os novos contextos de mobilidade europeus, alguns autores anunciam a morte de uma era migratória pro-

tagonizada por “*homens analfabetos procedentes de áreas rurais*” (Rea, 2006:159), dado que, entre 1995 e 2005, se tem vindo a registar que a média do nível educativo dos *free movers* é superior à da população do país de destino (Favell e Recchi, 2009:16). Contudo, essa “morte anunciada” deve ser criticamente interpretada. Os novos modelos migratórios intra-europeus apresentam uma maior dose de complexidade e heterogeneidade quando comparados com modelos precedentes. Neste sentido, seria mais apropriado falarmos no final de uma época migratória exclusivamente caracterizada por um modelo de recrutamento de mão-de-obra não qualificada, cujo destino é o Centro ou o Norte da Europa mais desenvolvida. Este modelo não desapareceu e actualmente convive com outros fluxos migratórios – mulheres urbanas e qualificadas, turistas, estudantes, asilados, reagrupamento de famílias –, que alteram o perfil social, étnico e político da Europa.

Tendo presente este novo modelo migratório, queremos dirigir o nosso olhar para aqueles indivíduos que, hipoteticamente, apresentariam maiores possibilidades de satisfazer alguns pré-requisitos (mobilidade, formação, motivos pós-materialistas) para “sentir-se mais europeus” (Favell, 2008). De facto, na análise das relações entre mobilidade e identidade nos *free movers*, os *Eurostars* destacam-se como o grupo que, com maior frequência, se auto-define como “europeu” (Rother e Nebe, 2009). Isto não implica que outros grupos que compõem esta categoria (reformados, pré-reformados, imigrantes tradicionais) não possam utilizar este conceito para definir a sua identidade. Afinal de contas, também são cidadãos europeus que, tal como os *Eurostars*, se movem e interagem num espaço geopolítico com os mesmos direitos civis e legais. No entanto, os *Eurostars* são o grupo que com maior frequência e assertividade dizem ser “europeus”, e por isso, sobre cuja análise do perfil social assume uma maior relevância para estas páginas.

Neste sentido, uma questão importante que deverá ser colocada é se os *Eurostars* personificam uma geração de pioneiros na formação e construção da identidade europeia. Num estudo paralelo ao de Rother e Nebe (2009), Neil Fligstein (2009) refere que a auto-identificação de ser europeu é facilmente visível naqueles cidadãos com um grau de qualificação mais elevado (empresários, profissionais liberais, investigadores, artistas), o que os situa à partida numa posição mais favorável para usufruir das vantagens da livre circulação. No fundo, aquilo que Fligstein está a argumentar é que a predisposição europeísta se manifesta mais acentuadamente nos indivíduos que têm mais oportunidades de interagir com outros europeus. A criação de relações económicas no âmbito da UE estimula um maior número de contactos entre cidadãos pertencentes à mesma categoria profissional, contribuindo para a construção e consolidação da sua auto-percepção como europeus. Como tal, e se com base nesta interacção certos cidadãos partilham uma série de interesses, modos de vida e gostos comuns, e adquirem progressivamente consciência das suas similitudes e afinidades; para a maior parte da população que não sai dos seus países, essa realidade transnacional não faz parte do seu imaginário quotidiano, não contribuindo portanto directamente para a formação da sua identidade pessoal.

A questão que se coloca a partir daqui é de saber se essa identidade europeia é, essencialmente, património exclusivo de uma classe profissional transnacional res-

trita que, de acordo com um perfil social, um capital cultural e uma trajectória de mobilidade concreta, reúne as condições estruturais para autodefinir-se como europeia. Se tal situação se verificasse, caberia então questionar se a identidade europeia apresenta uma natureza intra-classista.⁵ Esta possibilidade adquire alguma consistência quando nos debruçamos em estudos dedicados ao tema. Na obra *Eurostars and Eurocities*, Adrian Favell (2008) apoia-se em técnicas etnográficas para recolher os testemunhos de vida de 60 *free movers* que residem em Londres, Amesterdão e Bruxelas, e que fazem da Europa o palco das suas carreiras profissionais e pessoais. A homogeneidade tipológica deste grupo, independentemente das cidades de residência, é particularmente importante para ilustrar a emergência de um grupo de cidadãos fruto da mobilidade intra-europeia. Por outro lado, se tomarmos as suas actividades profissionais como um indicativo do seu posicionamento social, observamos como todos eles detêm uma ocupação que exige um alto nível de formação (arquitectos, engenheiros, consultores, jornalistas, investigadores, gestores, funcionários da UE, analistas, designers e informáticos).

Embora só tenham sido apontadas aqui algumas pistas relativas à identidade europeia e ao perfil sócio-demográfico de um grupo que mais positivamente utiliza a Europa na sua autodefinição identitária, nas páginas seguintes centrar-nos-emos numa questão primordial referente às *bases sociais da identidade europeia*. A questão de saber se este tipo de identidade se estende a vários sectores da população, ou se pelo contrário, se encontra apenas reservada a certos sectores sociais, é extremamente importante na medida em que uma parte do sucesso do projecto europeu passa pela identificação dos cidadãos com a Europa. Neste sentido, o risco que representaria a construção de uma identidade europeia de perfil elitista, que excluísse uma grande parte da população, comprometeria incontestavelmente o êxito da integração social que a União Europeia se tem esforçado por desenvolver (Rother e Nebe, 2009).

Ser Europeu

A analogia Europa/Estados-nação

Como tem vindo a ser referido, os níveis mais elevados de identificação com a Europa encontram-se nas auto-definições identitárias dos *free movers* em comparação com os cidadãos que decidem não emigrar. No entanto, Rother e Nebe (2009) indicam que essa identificação diverge tendo em conta tanto o país de origem como o país de residência. De facto, os resultados do seu estudo, incluído no projecto PIONEUR, permitem concluir que cerca de 49,7% destes cidadãos móveis compatibilizam um tipo de identidade composta por três *inputs* diferentes: a Europa, o país de residência e o país de origem. Estes *Euromasters*, para utilizar a terminologia das autoras, convivem com outros grupos que também expressam diferentes graus de identificação com a Europa: os *Lifestyle movers* (10%), que afirmam sentir uma alta ligação à Europa e ao seu país de residência e uma baixa ligação ao local de origem; os *Homesick movers* (6,9%), com elevada ligação à Europa e ao país de origem e baixa ligação ao país de residência; e os *Cosmopolitans* (2,5%), exclusivamente ligados à Europa e com baixa ligação identitária aos seus locais de residência e de procedência.⁶ Exis-

tem, pois, diversas modalidades de identificação com a Europa de acordo com as combinações possíveis desses três *inputs*. De um modo geral, os indivíduos que manifestam uma ligação à Europa (*Euromasters, Lifestyle movers, Homesick movers e Cosmopolitans*) correspondem a uma percentagem total de 68,9%.⁷

Um outro estudo que apresenta dados complementares é o de Fligstein (2009), onde o autor, apoiando-se em dados do Eurobarómetro 61 (2004) relativos a uma população não móvel, constata que apenas 3,9% dos indivíduos se vêem exclusivamente como europeus, 8,8% como europeus e nacionais, 43,3% como “eventuais” europeus dependendo das circunstâncias, e 44% como cidadãos estritamente nacionais. Assim, podemos afirmar que a identificação com a Europa é maioritariamente reconhecida pelos cidadãos dos diferentes Estados-membros como complemento a outro tipo de identificações mais específicas como é a identidade nacional. No entanto, e embora estes dados sejam apenas indicativos do grau de identificação europeia, não permitem dar a conhecer o conteúdo dessa mesma auto-definição, ou seja, não respondem à pergunta *do que representa afinal ser europeu?*

A resposta a esta questão é frequentemente procurada recorrendo aos textos fundacionais da União Europeia. Nestes, o significado de “ser europeu” encontra-se associado à identificação de uma herança cultural de raiz humanista-cristã que incide no desenvolvimento de valores universais tais como a inviolabilidade dos direitos humanos, a liberdade, a democracia, a igualdade, o império da lei e a abertura à cultura, ao conhecimento e ao progresso. Por outro lado, as reflexões de vários autores e intelectuais integram igualmente um *corpus* literário sobre a “europeidade” que, *grosso modo*, tende a pôr em relevo esses mesmos valores (Delanty, 2005b; Kohli, 2000). A par destas aproximações teóricas, é possível ainda identificar um amplo repertório de iniciativas institucionais cujo objectivo passa tanto pelo apoio como pela difusão dos aspectos mais significativos do projecto europeu. É neste sentido que a União desenvolve vários programas culturais e científicos, estabelece comemorações públicas, fixa datas de relevância para a Europa e organiza outras actividades de diversa natureza. Entre os símbolos que actualmente representam a União podem incluir-se a moeda única, a bandeira, o hino europeu, o jornal *The European*, programas universitários como *Erasmus, Sócrates e Madame Curie*, festivais de cinema e teatro, prémios (Carlomagno), matrículas de carros, um formato único de passaporte e a designação do dia 12 de Maio como o Dia da Europa (Bornemam e Fowler, 1997; Kohli, 2000).

Situamo-nos assim perante medidas institucionais que procuram gerar, construir ou alimentar uma hipotética identidade europeia, e cuja natureza é análoga às acções realizadas por diferentes países para a adopção do modelo de Estados-nação e as consequentes medidas desenvolvidas para a socialização nacional dos seus cidadãos. Deste modo, a Europa, enquanto unidade política, preocupa-se com a construção da identidade europeia de um modo idêntico às preocupações anteriormente vividas pelos Estados para edificar as suas respectivas identidades nacionais; o que exige, enquanto projecto identitário, a renacionalização dos cidadãos segundo padrões europeus. Até certo ponto, é lógico que assim seja. O facto de a UE pretender construir uma identidade supranacional através da “imitação” da construção iden-

titária dos próprios Estados-membros é legítima, ao tratar-se tanto da forma mais eficaz como do exemplo histórico mais próximo da memória colectiva. No entanto, qualquer processo identitário que se pretenda empreender tendo como referência os Estados-nação deverá ter em conta os seguintes elementos:

- De um modo geral, os dados que até agora foram recolhidos sobre as tensões entre a identidade europeia e a identidade nacional evidenciam que ambas, na maior parte dos casos, são compatíveis entre si. A construção das identidades nacionais exigiu, por parte dos Estados, homogeneizar, ultrapassar e suprimir outras identidades locais e regionais que foram relegadas para uma posição secundária. Até ao momento, considera-se que a identidade europeia não tende a anular as identidades nacionais, mas sim a construir-se através de uma situação de compatibilidade e equilíbrio (Delanty, 2005a; Bornemam e Fowler, 1997).

- Apesar da identidade europeia poder denominar-se uma “identidade débil”, é importante não esquecer que esta se desenvolve sobre outras identidades nacionais que operam como o máximo referencial simbólico para a acção individual. Com efeito, as identidades nacionais não só articulam as comunidades locais outorgando-lhes sentido e coesão social, como ainda constituem um poderoso recurso de mobilização quer das associações quer dos conflitos entre indivíduos. As identidades nacionais são vigorosas e resistem de múltiplas formas às eventuais tentativas de homogeneização que a identidade europeia poderá trazer consigo (Lowenthal, 2000).

- Na construção da identidade europeia existe uma dificuldade em criar ou recuperar referências “épico-míticas” tal como fizeram os Estados europeus no momento de afirmar e justificar a sua existência como Nação. Actualmente, qualquer tipo de argumento dessa natureza é entendido como pouco credível por parte dos cidadãos, dificultando a elaboração de uma “narrativa” europeia que pudesse gerar uma adesão cívica crescente (Bornemam e Fowler, 1997).

- Essa “narrativa” cultural e identitária sobre a Europa também terá de confrontar criticamente a “vertente escura” da sua história, e incluir fenómenos sociais diversos como os totalitarismos, os campos de extermínio, as limpezas étnicas, as guerras, a intolerância, a perseguição religiosa, a colonização, o imperialismo e a escravatura. Estes factos deveriam servir para condicionar e relativizar o sentimento de “orgulho europeu” (Lowenthal, 2000).

- Na Europa, a construção dos Estados-nação desenrolou-se através de um longo processo que demorou vários séculos a finalizar. A experiência identitária e sociopolítica da UE é, pelo contrário, relativamente recente comparada com a experiência das “velhas” nações. A analogia entre a União e os restantes Estados permite, pois, constatar e reforçar a ideia de que a Europa ainda se encontra numa fase inicial do seu percurso histórico enquanto entidade política transnacional (Fligstein, 2009).

- Finalmente, é importante não esquecer que a Europa contém uma enorme diversidade de elementos culturais e de recursos socioeconómicos dependendo das regiões em questão. Por este motivo, o ponto principal aqui é saber como se poderão harmonizar estas mesmas disparidades sem perder de vista a singularidade de cada país. Apesar dos diferentes Estados-nação se terem formado através desta harmonização sociocultural, será que a Europa deverá transitar pelo mesmo caminho? Convém não esquecer que essa mesma via - a afirmação nacional - deu origem a alguns acontecimentos (duas guerras mundiais, por exemplo) que mostraram aos europeus os riscos do etno-nacionalismo. E embora a UE tenha inicialmente sido concebida como um projecto nascido para ultrapassar os perigos criados pelo nacionalismo e os seus excessos, o dilema ético-moral que se coloca é se o crescimento de um "novo nacionalismo europeu" não irá actuar no futuro como substituto dos "velhos nacionalismos nacionais" (Delanty, 2005a; Kohli, 2000; Rea, 2006).

Ser europeu e não-europeu

Como temos vindo a defender, a construção da identidade europeia não se contrapõe às identidades nacionais, embora a um nível teórico, a afirmação de qualquer tipo de identidade seja simultaneamente a reivindicação de uma diferença relativamente aos que não fazem parte de um grupo (Kohli, 2000). É, simplesmente, a oposição do "nós" frente aos "outros". Por este motivo, e embora a identidade tenha uma função socialmente integradora, também marca uma distância relativamente a outros grupos de indivíduos. Neste sentido, se a identidade europeia não está a ser construída em oposição às identidades nacionais, perante que modalidade identitária está então a ser construída?

Na opinião de Rea (2006), a identidade europeia tem-se vindo a construir em oposição aos "não europeus". No entanto, a categoria de "europeu" admite diferentes conceptualizações, sendo que nenhuma delas é totalmente precisa ou satisfatória. Assim, uma das possibilidades é de dar uma definição legal desta categoria apoiada no fundamento básico da cidadania europeia, ou seja, nos direitos que a UE outorga aos indivíduos que possuem a nacionalidade de, pelo menos, um dos Estados-membro. Por outro lado, esta conceptualização, de natureza exclusivamente legal, tem repercussões na construção das imagens e representações sociais do que significa, dentro da União, ser "não-europeu", conceito este frequentemente vinculado ao "imigrante". Existe, neste ponto, uma intersecção entre aspectos culturais, legais e identitários no que se refere à dicotomia "europeu/não-europeu", que pode ser igualmente encontrada em discursos dominantes sobre a integração social do imigrante.

Se até aos dias de hoje, a questão da imigração foi discutida na Europa desde uma perspectiva económica-laboral, a partir de agora, assiste-se a um discurso que abrange tanto a construção da identidade como a avaliação do "impacto cultural" do imigrante na sociedade de destino. Neste contexto, o significado da noção de "imigrante" no espaço intra-europeu tem vindo a ser sofrer alterações semânticas

decorrentes da integração social da União Europeia. A título de exemplo, o grupo dos *Eurostars* no estudo de Favell (2008) revela manter uma relação ambígua e de atribuir diversos significados a este conceito. Embora alguns dos entrevistados aceitem a sua condição de imigrantes num sentido meramente técnico-descritivo, isto é, admitem sê-lo na medida em que residem fora do seu país de origem; outros tendem a salientar as suas diferenças comparativamente à imigração tradicional, feita por motivos económicos e assente num capital humano com baixas qualificações. Como tal, e sobretudo entre os indivíduos procedentes da Europa do Sul, esta distância social face aos imigrantes "da velha escola" é realçada nos seus discursos, obrigando à procura de fórmulas alternativas de denominação (europeus, cidadãos comunitários, etc.). Por último, existem indivíduos que rejeitam frontalmente uma auto-definição de imigrante, apoiando-se na existência de diferenças culturais "europeias" substanciais relativamente aos "não-europeus". Neste último caso, assume-se um discurso hegemónico sobre a imigração que faz das diferenças e das especificidades culturais um obstáculo para a integração social.

Os *Eurostars*, assumindo este tipo de discurso "culturalista" sobre a integração fazem dependê-la da bagagem cultural comum que partilham com outros europeus, sem especificar claramente se: a) esses outros europeus são exclusivamente cidadãos pertencentes à UE; b) esses outros europeus são cidadãos de países geograficamente incluídos na Europa mesmo sem serem Estados-membro da União, e c) se o facto de usufruir certos privilégios legais no país de residência (direitos laborais, civis e políticos equivalentes aos cidadãos nacionais de um Estado-membro), são ou não um elemento exclusivo para a criação de condições sociais de uma integração bem sucedida. Embora a especificidade cultural e os privilégios legais sejam duas questões de natureza diferente, o que sim se observa no discurso dos entrevistados é que estas ideias aparecem interligadas entre si. Situamo-nos, pois, perante uma modalidade de discurso complexo e relativamente impreciso que associa a integração com variáveis culturais e legais na conceptualização da categoria de "europeu", e que, do mesmo modo, também elabora uma associação análoga entre o "não-europeu/imigrante/estrangeiro/extra-comunitário".

Como já mencionámos anteriormente, não existe uma definição unívoca do termo "europeu": este pode referir-se tanto a um cidadão nacional de um Estado-membro (o que deixaria de fora, por exemplo, os suíços ou os noruegueses), como a um cidadão nacional de um Estado não membro apesar de geograficamente localizado no continente europeu, o que obriga a confrontar problemas de "limitação geográfica", por exemplo, na eventual entrada da Turquia na União Europeia. Os critérios legais e geográficos são insuficientes e, no caso dos *Eurostars*, entram em jogo considerações de outra natureza ligadas à identidade cultural e às representações sociais sobre o "estrangeiro" ou o imigrante. Estas noções, apesar de possuírem uma dimensão legal em função dos diferentes estatutos definidos por cada Estado, incluem também, e aqui concordamos com Rea (2006), uma dimensão étnico-cultural ("os negros", "os ciganos", "os árabes", "os turcos", "os asiáticos") ou religiosa ("os muçulmanos"), que torna problemática a sua assimilação como cidadãos europeus.

A atribuição de semelhanças entre estes conceitos coloca, pois, novas questões sobre as quais é necessário reflectir. A “europeidade”, teoricamente definida segundo valores universalistas nos textos fundacionais da UE e nas contribuições de intelectuais e figuras públicas, estabelece algumas distinções na sua vertente prática. Apesar de a União defender a superação dos nacionalismos, não está livre de produzir novas definições identitárias com um maior ou menor grau de exclusão social (Kohli, 2000; Rea, 2006). Como sustenta Kohli (2000) em defesa desta ideia, o “europeu” pode ser contraposto ao “árabe”, ao “turco” ou ao “asiático” como forma a salvaguardar as suas especificidades culturais como grupo étnico. Esta ideia de exclusão social baseada na dicotomia “europeu/não-europeu” encontra-se, aliás, apoiada empiricamente em outras investigações. Lazaridis e Wickens (1999) demonstram como na Grécia essa mesma distinção é realizada pelos autóctones entre aqueles que são trabalhadores albaneses (os “não europeus”) e outros trabalhadores temporários procedentes de países membros da UE (“os europeus”). Estes cidadãos comunitários funcionam dentro da União como aquilo que Bianchi (2000) designa por “imigrantes turistas-trabalhadores” (*migrant tourist-workers*), uma vez que, movidos pelo desejo da descoberta, aventura, lazer e gosto pelo estilo de vida grego, procuram durante o Verão empregos provisórios e de baixo estatuto social em sectores da restauração, limpeza ou serviço de hotéis. No entanto, e apesar de em muitos casos este tipo de trabalho ser igualmente ocupado por albaneses, o tratamento pessoal e laboral dado aos “europeus” é mais favorável (maior cortesia nas interações quotidianas, salários mais elevados, melhores condições de trabalho) comparativamente aquele atribuído aos albaneses.

Neste sentido, nas representações sociais de certos grupos de europeus existem categorias nacionais “candidatas” a ocupar a posição do “outro”, ou seja, certas minorias étnicas não ocidentalizadas e procedentes de países extra-comunitários (vd. Lazaridis e Wickens, 1999; Rea, 2006). Estas categorias são, contudo, dinâmicas e susceptíveis de transformação simbólica, uma vez que, por exemplo, certos cidadãos da actual UE25 (portugueses e espanhóis) foram numa fase inicial os “não-europeus” da integração sociopolítica. Segundo Favell e Nebe (2009), esta reestruturação simbólica do estatuto nacional também está a ocorrer em cidadãos intra-comunitários dos países de Leste a residir num Estado-membro ocidental. Uma vez que o usufruto de plenos direitos legais e políticos dentro do espaço intra-europeu exige um período de transição, o discurso proferido pelos cidadãos de Leste quando questionados sobre o sucesso da sua integração social inclui sentimentos de discriminação sócio-laboral e a sensação de pertença a uma “segunda classe” de cidadãos dentro da União Europeia.

Identidade, mobilidade e participação política

Após esta reflexão sobre a identidade europeia e a dimensão emergente de “não-europeu”, queremos agora centrar-nos nos vínculos existentes entre a identidade, a mobilidade e a participação política. Como foi referido anteriormente, em Favell (2008) e Favell e Recchi (2009) encontramos uma caracterização dos *free movers* como pioneiros da integração social intra-comunitária, dado serem aqueles que

aproveitam as oportunidades oferecidas pela União para desenvolver um projecto de vida num outro Estado-membro. No entanto, segundo Favell (2008), uma das condições imprescindíveis para se ser pioneiro é que existam poucos cidadãos a beneficiarem-se do direito de mobilidade. A generalização deste princípio a mais indivíduos poderá eliminar o seu carácter vanguardista, e desenharia um panorama muito diferente e mais próximo a uma mobilidade massificada. Se esse fosse o caso, o elemento distintivo dos actuais pioneiros – isto é, o seu “capital de mobilidade” (Scott, 2006)⁸ – tenderia a desaparecer e a sua experiência intra-europeia seria progressivamente desvalorizada. Essa desvalorização suprimiria, na opinião de Favell (2008), um dos actuais incentivos à mobilidade, ou seja, a acumulação de capital e experiência transnacional, empurrando os indivíduos “não para fora” mas sim “para dentro” dos seus locais de origem.

O pioneiro é, por isso, uma figura dual, uma vez que, por um lado, abre caminhos até aí desconhecidos e que eventualmente podem conduzir a um futuro melhor – “os pioneiros da integração europeia são os pioneiros de uma Europa melhor” – como atestam Favell e Recchi (2009:24); mas, cuja contribuição, por outro lado, nunca será suficiente sem a dos “não pioneiros”, ou seja, daqueles europeus que, ainda hoje, decidem permanecer nos seus países. Desta forma, assumir que a mobilidade é um factor estruturador da identidade europeia conduz-nos a um “beco sem saída”:

- Quantitativamente, os *free movers* são poucos em número. Por este motivo, não é possível pensar actualmente na existência de uma identidade europeia consistente e que se possa estender a várias camadas da população.
- Se houver um aumento dos *free movers*, o seu factor distintivo – o capital de mobilidade (Scott, 2006) – perderá valor, uma vez que um dos incentivos à mobilidade diminuiria paulatinamente. Em consequência, e paradoxalmente, se não houver mobilidade, a hipótese de uma Europa construída “informalmente” ou “desde baixo” pela sociedade civil deixa de fazer sentido. O diagnóstico de Fligstein (2009) é, neste aspecto, coincidente com o de Favell (2008). Na sua opinião, se a oportunidade de interacção social com outros europeus é exclusiva a um grupo restrito, a massificação da identidade europeia é ainda um fenómeno efémero. Contudo, o autor detecta algumas oportunidades de massificação quer no aumento do nível educativo da população europeia, quer na renovação geracional que viria a substituir ao longo do tempo as camadas “velhas” por “novas” camadas internacionalizadas, através de programas como o Erasmus ou fenómenos de globalização do turismo.

No entanto, é necessário reflectir se o único resultado social fruto da mobilidade é a criação de uma identidade europeia ou, se pelo contrário, podem existir outras possibilidades. O certo é que uma das consequências da extrema mobilidade geográfica é a configuração de uma identidade anómica e carente de sentimentos de pertença.⁹ A mobilidade, quando intensa e prolongada, pode gerar no indivíduo a sensação de viver uma existência superficial e desenraizada, feita de contactos superficiais com os cidadãos dos vários países de destino, com sentimentos de desintegração e de instabilidade, e dificuldades em manter uma rede social consistente. Estar permanentemente exposto à mudança geográfica e a novas realidades socioculturais

dificulta a construção de um percurso vital sequenciado e coerente, fenómeno que, para utilizar a expressão de Richard Sennet (2000), vai “corrompendo o carácter”. Esta biografia fragmentada traz consigo consequências morais para o indivíduo, no sentido de fomentar uma incapacidade de estabelecer dependências estáveis, e uma falta de reconhecimento daquilo que a pessoa é. Em termos gerais, entendemos que o diagnóstico de Sennet é acertado, embora exija uma certa ponderação crítica.

O autor associa “a corrosão do carácter” à precariedade das condições laborais e à mobilidade, estando ambas também relacionadas entre si. No caso dos *free movers*, seria necessário discutir em que medida lhes é aplicável a precariedade laboral tendo em conta que, como vimos, a mobilidade intra-europeia promove, maioritariamente, uma mobilidade social ascendente (Favell e Recchi, 2009). Isto é, se a tendência geral é de uma mobilidade geográfica estreitamente relacionada com a promoção social, não parece, à primeira vista, que a precariedade laboral que promove o capitalismo flexível seja uma condição que afecte especialmente os *free movers*. Mais ainda, se dentro deste grupo nos centramos nos *Eurostars*, e mais especificamente para a amostra de entrevistados de Favell (2008) – sem esquecer que se trata de uma amostra não representativa –, podemos constatar que esta precariedade laboral faria ainda menos sentido uma vez que estes são maioritariamente indivíduos com empregos altamente qualificados e bem remunerados (2008: 7).

Relativamente ao vínculo “mobilidade/corrosão do carácter”, este emerge no discurso de alguns dos entrevistados de Favell (2008) num marco económico global de capitalismo flexível, que castiga a rotina e a permanência e enfatiza a adaptabilidade contínua. E emerge, principalmente, entre aqueles indivíduos “perpetuamente” móveis, para os quais, nas expressivas palavras de Favell “a mobilidade pode converter-se numa carga, numa patologia, ou mesmo numa doença. Uma vida sem normas também pode ser uma vida à deriva, aos pedaços, sem coerência social ou espacial, uma sombra da sociedade à tua volta, um fantasma que passa” (2008:211). O recurso, nestes casos, ao qualificativo “europeu”, surge como última fonte de inspiração identitária quando os laços afectivos e culturais estabelecidos com uma só comunidade nacional deixam de existir.

Deixando de lado a possibilidade de existência de uma “identidade anómica europeia”, resta apontar uma última linha de reflexão sobre a relação entre mobilidade e identidade. Embora o projecto europeu possua uma boa imagem social por parte da cidadania em geral, este sentimento não tem vindo a ser acompanhado, até ao momento, de altos níveis de participação eleitoral. As causas desta baixa participação encontram-se, na opinião de Díez Medrano (2009) em duas explicações complementares:

- Por um lado, a existência de um défice de conhecimento acerca das instituições europeias e do seu funcionamento, converte-as numa realidade afastada da sociedade civil. Este afastamento contribui, simultaneamente, para o desconhecimento do projecto europeu, gerando a ideia de que a União é exclusivamente dirigida pelas elites políticas de cada país.

- Por outro lado, uma vez que o contexto nacional funciona como a principal referência política e social para os indivíduos, o envolvimento e a participação dentro deste espaço é tido como prioritário comparativamente ao europeu. Deste modo, as eleições e as consultas europeias são concebidas como fenómenos secundários ou de segunda ordem.

Apesar da identidade europeia ser mais manifestamente sentida pelos *free movers* em comparação com os *stayers* (cidadãos não móveis) (Fligstein, 2009), esta identificação não se traduz num maior nível de participação efectiva no processo político de construção da União Europeia. Embora os índices de interesse político dos *free movers* sejam muito significativos, o seu grau de participação eleitoral não é muito diferente do resto da população, integrando-se igualmente nessa “apatia geral europeia”. Esse interesse não se concretiza, pois, eleitoralmente. Para além do direito de voto nas eleições europeias em qualquer Estado-membro, a União permite ainda aos cidadãos europeus votarem nas eleições autárquicas do seu país de destino, sempre que estes estejam registados no censo como “cidadão europeu residente”. No entanto, e de acordo com estimativas oficiais recentemente recolhidas, os “cidadãos europeus residentes” são cerca de 5,7 milhões (menos de 2%) num censo total de 338 milhões de europeus, e desses 5,7 milhões, estima-se que só 12% a 15% do total de *free movers* esteja registado (Muxel, 2009:173).¹⁰

Por este motivo, será necessário analisar novas medidas que possam ser aprovadas neste terreno e avaliar os efeitos negativos que estas poderiam ter sobre a participação eleitoral. No dia 2 de Abril de 2010, o jornal *El País* informava que os dois principais partidos políticos de Espanha – PSOE e PP – estavam a negociar a proibição de voto nas eleições gerais para os espanhóis residentes no estrangeiro, concedendo-lhes, em compensação, uma representação única no Senado (Câmara de Representantes secundária e sem capacidade legislativa).¹¹ No caso desta medida política vir a ser executada, deixará de fora 1,3 milhões de votantes, colocando uma questão central para o debate entre mobilidade e participação política: se a medida se generalizar a outros Estados-membros, como é que a UE poderá gerir o conjunto de cidadãos que não poderão votar nem nos seus países de origem, nem nas legislativas dos seus países de residência, que paralelamente, apresentam um baixo nível de participação nas eleições europeias e que na sua maioria não se registam como “cidadãos residentes”? Numa Europa que no plano sociopolítico se apresenta como a grande impulsionadora e defensora da democracia, como confrontar e interpretar uma eventual restrição dos direitos eleitorais dos seus cidadãos?

Conclusão

Ao longo destas páginas procurámos empreender uma reflexão que contemplasse algumas questões sobre o modo como a identidade europeia está a ser actualmente construída. Os resultados de algumas investigações mais recentes sobre o tema (Favell e Recchi, 2009; Rother e Nebe, 2009; Favell, 2008) mostram que uma mobilidade mais intensa determina um maior nível de identificação com a Europa e com o projecto sociopolítico da União. No entanto, o número de cidadãos europeus

que decide sair do seu país de origem para residir num outro Estado-membro (*free movers*) ainda é, nos dias de hoje, extremamente baixo, fenómeno que compromete a dimensão do alcance da “europeidade” a um conjunto maior de cidadãos. Por outro lado, ao longo destas páginas, foi igualmente problematizada a dificuldade existente em construir uma identidade europeia usando os mesmos meios institucionais anteriormente utilizados pelas antigas nações na construção da identidade nacional, e o perigo que esta via representa para a emergência de nacionalismos na Europa que tendam progressivamente a separar o “nós” (europeus) do “eles” (não europeus). Finalmente, um último tema a ser abordado foi o paradoxo existente entre identidade, mobilidade e participação política, dado que, apesar dos *free movers* serem aqueles que manifestam mais sentimentos de pertença à Europa, são também aqueles que revelam menos comportamentos políticos e participação cívica quando convocados em eleições europeias ou autárquicas.

O que esperar, assim, do desenvolvimento de uma identidade europeia que em boa medida legitime o projecto da União? O que fazer quando um dos elementos que mais motiva a formação desta consciência – a mobilidade intra-europeia – é apenas residual? O panorama, de facto, não se apresenta muito optimista, salvo se certas medidas institucionais forem adoptadas transversalmente em todos os Estados-membros: falamos, por exemplo, na necessidade em “criar europeus” através de uma educação formal transmitida pelas escolas, comum a todos os países, que inclua nos currículos a história e a cultura da Europa. Se este foi e continua a ser um método eficaz na educação de cidadãos nacionais, certamente terá uma influência social mais alargada do que a própria dinâmica socializadora derivada da mobilidade geográfica.

Por outro lado, o número de casamentos bi-nacionais entre europeus tem vindo, paulatinamente a aumentar, o que, a médio e longo prazo, poderia contribuir para a interiorização de uma consciência “mais” europeia numa geração futura de cidadãos (Gaspar, 2009). A emergência destas famílias transnacionais representa não só um terreno rico para a observação de novas dinâmicas conjugais e parentais, como também para o entendimento das causas e consequências dos novos fluxos e mobilidades geográficas que actualmente configuram o espaço intra-europeu.

Por fim, é importante ter presente a dimensão social do turismo não só dentro da Europa como também à escala global, uma vez que é um fenómeno que influencia a construção e reconstrução de imaginários pessoais e colectivos, sociabilidades, atitudes e comportamentos, e que ajuda a estruturar a identidade dos cidadãos e a moldá-la de acordo com as mobilidades espaciais e os contextos culturais que se atravessam na sua história de vida (Bianchi, 2000).

A identidade europeia ainda é, actualmente, um sentimento difuso e abstracto quase exclusivamente vivido como complemento “pacífico” da identidade nacional. Tal como acontece com a integração social europeia, as afinidades dos cidadãos com a Europa ainda não são capazes de gerar comportamentos e mobilizações colectivas comparáveis aquelas exibidas num plano nacional. Apesar de tudo, a consciência europeia de hoje é maior do que há 20 anos atrás, o que permite especular se não

estamos a viver o começo de um processo que no futuro nos fará sentir a todos um pouco mais europeus.

Notas

¹ Referimo-nos ao projecto PIONEUR (*Pioneers of European Integration from below: Mobility and the Emergence of European Identity among National and Foreign Citizens*) coordenado por Ettore Recchi entre 2003 e 2006, e desenvolvido mediante um inquérito a 4.902 indivíduos procedentes do Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha, todos eles a viverem fora dos seus locais de origem e a residirem em algum destes cinco países. Sobre os resultados e conclusões do projecto, vd. Favell e Recchi (2009). O contraponto qualitativo do projecto, onde foram utilizadas técnicas etnográficas e entrevistas aprofundadas pode ser consultado em Favell (2008).

² Uma vez que este conceito em inglês é particularmente sugestivo, utilizaremos ao longo deste artigo esta versão em detrimento da expressão portuguesa de “cidadãos móveis”.

³ Fligstein elabora a sua argumentação a partir dos dados dos Eurobarómetros 61 (Abril, 2004), 54 (Dezembro, 2000) e 48 (Outubro, 1997).

⁴ Sobre os motivos individuais que explicariam a decisão de sair do país de origem, vd. Santacreu, et al. (2009).

⁵ Para uma interpretação convergente sustentada quantitativamente, vd. Fligstein (2009:133 e ss).

⁶ Optámos por manter as designações tipológicas identificadas por Rother e Nebe (2009) na sua versão original.

⁷ Os restantes indivíduos inquiridos que não revelaram identificações à Europa incluíam os *Bi-cultural movers* (identificações com o país de origem e o país de residência), os *Carefree movers* (só se identificam com o país de residência), os *Recent Labour Migrants* (só se identificam com o país de origem), e os *Individualists* (sem identificações com o país de origem, residência e Europa).

⁸ A definição de “capital de mobilidade” proposta por Sam Scott e Kim Cartledge (2009:76) equivale ao conhecimento tácito e formal adquirido pelos indivíduos mediante a mobilidade internacional, correspondendo à capacidade para assimilar e adaptar-se a novas estruturas nacionais e transnacionais. Deste modo, este processo exige a modificação de formas precedentes de capital social, cultural, linguístico, económico ou humano, através da aquisição de um novo tipo de capital (capital de mobilidade) que implica a readaptação de estruturas psicológicas anteriores às experiências de migração internacional.

⁹ Para uma análise desta questão, vd. capítulo 13 em Favell (2008).

¹⁰ Estes são dados de 2004. Contudo, a percentagem tem vindo a aumentar lentamente desde 1994 (6% registados) e 1999 (9% registados).

¹¹ El País (2010), “PSOE y PP negocian que los emigrantes sólo puedan votar para el Senado”

[disponível em: [## Referências Bibliográficas](http://www.elpais.com/articulo/espana/PSOE/PP/negocian/emigrantes/solo/puedan/votar/Senado/elpepiesp/20100402elpepinac_1/Tes, accedido a 16.04.2010]</p></div><div data-bbox=)

- Bianchi, R. V. (2000), “Migrant tourist-workers: exploring the ‘contact zones’ of Post-industrial tourism”, *Current Issues in Tourism*, vol. 3, n.º 2, Routledge, pp.107-137.
- Borneman, J. e Fowler, N. (1997), “Europeanization”, *Annual Review of Anthropology*, n.º 26, pp. 487-514.
- Braun, M. e Arsene, C. (2009), “The demographics of movers and stayers in the European Union”, in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 26-51.
- Delanty, G. (2005a), “What does it mean to be a ‘European’?”, *Innovation*, vol.18, n.º1, Routledge, pp. 11-22.
- Delanty, G. (2005b), “The Idea of a Cosmopolitan Europe: On the Cultural Significance of Europeanization”, *International Review of Sociology*, vol.15, n.º 3, pp. 405-421.
- Díez Medrano, J. (2009), “The public sphere and the European Union’s political identity”, in Checkel, J. T. e Katzenstein, P. J. (orgs.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 81-107.

- Favell, A. (2008), *Eurostars and Eurocities. Free Movement and Mobility in an Integrating Europe*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Favell, A. e Nebe, T. (2009), "Internal and external movers: East-West migration and the impact of EU enlargement", in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 205-223.
- Favell, A. e Recchi, E. (2009), "Pioneers of European integration: an introduction", in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 1-25.
- Fligstein, N. (2009), "Who are the Europeans and how does this matter for politics?", in Checkel, J. T. e Katzenstein, P. J. (orgs.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 132-166.
- Gaspar, S. (2009), "Mixed marriages between European free movers", *CIES e-Working Paper*, n.º 65, Lisboa: CIES-ISCTE (disponível em: http://www.cies.iscte.pt/destaques/documents/CIES-WP65_Gaspar.pdf).
- Kohli, M. (2000), "The Battlegrounds of European identity", *European Societies*, vol. 2, n.º 2, Routledge, pp. 113-137.
- Lazaridis, G. e Wickens, E. (1999), "'Us' and the 'Others'. Ethnic Minorities in Greece", *Annals of Tourism Research*, vol. 26, n.º 3, Pergamon, pp. 632-655.
- Lowenthal, D. (2000), "European Identity: An Emerging Concept", *Australian Journal of Politics and History*, vol. 46, n.º 3, Blackwell, pp. 314-321.
- Muxel, A. (2009), "EU movers and politics: towards a fully-fledged European citizenship?", in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 156-178.
- Rea, A. (2006), "La europeización de la política migratoria y la transformación de la otredad", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n.º 116, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), pp.157-183.
- Rother, N. e Nebe, T. M. (2009), "More mobile, more European? Free movement and UE identity", in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp.120-155.
- Santacreu, Ó., Baldoni, E. e Albert, M. C. (2009), "Deciding to move: migration projects in an integrating Europe", in Recchi, E. e Favell, A. (orgs.), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, pp. 52-71.
- Scott, S. (2006), "The social morphology of skilled migration: the case of the British middle class in Paris", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 32, n.º 7, Routledge, pp. 1105-1129.
- Scott, S. e Cartledge, K. (2009), "Migrant assimilation in Europe: a transnational family affair", *International Migration Review*, vol. 43, n.º 1, Blackwell, pp. 60-89.
- Sennett, R. (2000), *La corrosión del carácter*, Barcelona: Anagrama.

“Cidadãos e Súbditos”: imigração, cidadania e o legado colonial na Europa contemporânea “Citizens and Subjects”: immigration, citizenship and the colonial legacy in contemporary Europe

Ramon Sarró* e José Mapril**

Resumo Este artigo é uma reflexão teórica sobre cidadania e imigração na Europa contemporânea. Argumentaremos que a imigração na Europa desvela, por vezes de forma dramática, uma fissura no acesso à cidadania plena. Para a compreender, parece-nos crucial partir de uma dupla constatação. Em primeiro lugar, que existe uma bifurcação na própria concepção histórica de comunidade política no pensamento ocidental. Em segundo lugar, que a cultura política colonial institucionalizou esta bifurcação dando valores jurídicos diferenciados aos “cidadãos” e aos “súbditos”, uma distinção que, embora já não exista formalmente, se sente ainda hoje, tanto nos Estados independentes ex-coloniais como nas próprias ex-metrópoles. Com esta dupla constatação analisaremos a preocupante fissura que existe hoje na Europa entre cidadãos e imigrantes.

Palavras-chave migrações, Europa Schengen, legado colonial, fronteiras, cidadãos, súbditos.

Abstract This article is a theoretical reflection about citizenship and immigration in contemporary Europe. We will argue that immigration in Europe dramatically reveals a gap in citizenship rights. To understand such a gap, it is crucial to make a double distinction. On one hand, there is an historical bifurcation in the conception of the political community in western thought. On the other, the colonial political culture institutionalized this bifurcation giving different legal regimes to “citizens” and “subjects”, a distinction that remains today in both independent former colonized countries as well as in the former metropolises themselves. Having this in mind, we will analyse the existing gap between immigrants and citizens in Europe.

Keywords migrations, Schengen Europe, colonial legacy, borders, citizens, subjects.

* Investigador no ICS-UL / Researcher at ICS-UL (ramonsarro@gmail.com)

** Investigador no CRIA-ISCTE / Researcher at CRIA-ISCTE (jmapril@gmail.com)

■ “Cidadãos e Súditos”: imigração, cidadania e o legado colonial na Europa contemporânea

Ramon Sarró e José Mapril

Introdução

Este artigo é uma reflexão teórica sobre cidadania e imigração na Europa contemporânea.¹ Argumentaremos que a imigração na Europa desvela, por vezes de forma dramática, uma fissura no acesso à cidadania plena. Para a compreender, parece-nos crucial partir de uma dupla constatação. Em primeiro lugar, que existe uma bifurcação na própria concepção histórica de comunidade política no pensamento ocidental, desde autores clássicos como Aristóteles a autores mais recentes como Foucault (e.g. 1997) ou Castoriadis (e.g. 2002). Em segundo lugar, que a cultura política colonial institucionalizou esta bifurcação dando valores jurídicos diferenciados aos “cidadãos” e aos “súditos”, uma distinção que, embora já não exista formalmente, se sente ainda hoje, tanto nos Estados independentes ex-coloniais (Mamdani, 1996), como nas próprias ex-metrópoles (De L’Etoile, 2008). Com esta dupla constatação analisaremos a preocupante fissura que existe hoje na Europa entre cidadãos e imigrantes.

Cidadãos e súditos

Em *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, um influente livro sobre o legado colonial nos Estados africanos contemporâneos, o politólogo ugandês Mahmood Mamdani (1996) argumentava que a divisão entre cidadãos e súditos, própria do Estado colonial em África, se reproduz no Estado pós-colonial. A cidadania plena não chega à grande massa de camponeses cujas vidas se regem mais pelo direito consuetudinário e a “tradição” do que pelo direito civil. Não são cidadãos, são sujeitos de poderes supostamente “tradicionais”.

À época, o trabalho de Mamdani ofereceu um fundamento jurídico a algumas ideias anteriormente expressas por autores como Peter Ekeh (1975), segundo o qual a cidadania africana se baseia numa bifurcação entre direitos e deveres muito diferente da existente nos Estados modernos ocidentais. Segundo Ekeh, os africanos pós-coloniais fazem parte de um Estado de quem exigem direitos, mas em relação ao qual não se sentem moralmente vinculados. Os deveres, portanto, são direccionados para a “comunidade” de origem com a qual mantêm um vínculo baseado no parentesco, na vizinhança e na economia moral. Mamdani não é o primeiro a pensar a cidadania pós-colonial como “bifurcada”, mas sim o primeiro a sugerir que a descolonização de África não estará completa até a eliminação desta bifurcação - chegando mesmo a acusar os próprios Estados africanos e a ordem internacional de a manterem.

Se a cultura política africana se apoia nesta bifurcação diagnosticada por Mamdani, o que acontece quando os africanos abandonam o continente e vêm para Europa? Esta cultura política reproduz-se no contexto imigratório? Será que os imigrantes africanos continuam mais fortemente ligados à comunidade de origem do que ao Estado receptor de quem, ainda assim, exigem direitos? Não há quem deixe de pensar que assim é. O imigrante africano (e não só) viria para a Europa com um fardo colonial que o afastaria dos discursos e das práticas de cidadania. Mas isto é problemático: afirmar que é a cultura política das populações migrantes que dita a sua relação com os Estados receptores abre espaço para uma desresponsabilização destes perante os processos de exclusão social e marginalização a que submetem alargados segmentos de populações (categorizadas como “estrangeiras”) na Europa, quando impossibilitam a sua legalização ou procuram encerrar as fronteiras regionais. Assim se silenciam estas dinâmicas e se coloca o ónus nos próprios imigrantes que trariam consigo culturas políticas incompatíveis com o Estado receptor. Mais, esta reificação da suposta “cultura política” que o imigrante traria na sua mala cultural seria uma forma de o infantilizar face à cidadania e não ver que esta é também objecto de aprendizagem.

Mais interessante do que ver o modelo de Mamdani no seu poder explicativo é considerar as suas potencialidades interpretativas para pensar as formas como os Estados europeus contemporâneos gerem questões de imigração e de cidadania. Assim, parece-nos menos importante saber se a cultura política pós-colonial de África se reproduz nas práticas dos imigrantes africanos na Europa e mais se podemos interpretar a relação entre cidadania e imigração na Europa à luz da teoria de “cidadão e súdito”. Tal perspectiva enquadra-se na proposta de Benoit de L’Etoile (2008) sobre a presença do passado (colonial) no presente (pós-colonial). Como o autor procurou desenvolver numa reflexão teórica mais alargada, é absolutamente indispensável perceber que a história das relações coloniais, como o autor designaria os “legados coloniais”, são, ainda hoje, elementos estruturantes para a Europa contemporânea. Dirão alguns que tal exercício implica uma reificação não só das relações coloniais, ao assumir que elas são todas semelhantes, mas também da própria Europa. Afinal, nem todos os países europeus tiveram experiências coloniais. No entanto, e como Benoit de L’Etoile argumenta, as relações coloniais afectaram não apenas os países com experiências coloniais efectivas mas também muitos outros que estiveram, directa ou indirectamente, envolvidos nestas relações. Mais, ainda que a própria experiência colonial apresente uma enorme variabilidade em termos nacionais e mesmo intra-nacionais, não nos parece incorrecto colocar a hipótese, recorrendo mais uma vez ao autor, que o legado colonial é algo que se encontra por toda a Europa em aspectos tão prosaicos como monumentos, arquitectura, bibliotecas, arquivos, colecções de museus, bens alimentares e pratos confeccionados, mas também na circulação de mercadorias, imagens e pessoas. Nas palavras do próprio (L’Etoile, 2008: 267): “*in perhaps less tangible but no less crucial ways, it (the colonial legacies) shapes politics, economics, artistic and intellectual life, linguistic practices, forms of belonging or international relations*”.

Então, importa saber qual o lugar deste legado colonial nos processos de construção da cidadania em vários contextos europeus. Será que as fronteiras coloniais são constitutivas dos modelos de cidadania pós-coloniais?

O legado colonial

Neste sentido vai a argumentação de Miguel Vale de Almeida (2006) que nos revela a contemporaneidade do passado colonial português nos paradoxos das migrações contemporâneas em Portugal. O exemplo a que recorre é a posição social marginal em que muitos migrantes africanos pós-coloniais e os seus filhos se encontram.²

Ainda que autonomamente em relação ao trabalho de Mamdani, o filósofo italiano Sandro Mezzadra também utilizou a distinção entre “cidadãos” e “súbditos” quando, em 2006, publicou um artigo intitulado precisamente *Citizen and Subject: a Postcolonial Constitution for the European Union?*. A partir de uma reflexão sobre a constituição da União Europeia e a posição marginal dos migrantes, Mezzadra retoma uma ideia de Étienne Balibar (2003) que argumentava que qualquer reflexão crítica sobre a cidadania e a constituição europeia deveria incluir a história do projecto colonial. Tal empreendimento justificava-se face à maciça presença de populações oriundas de contextos anteriormente coloniais nas “pós-metrópoles” (Bastos, 2004). Mezzadra argumenta que as instituições da cidadania europeia devem ser pensadas de forma similar ao que ocorre com a imaginação, e a unificação, de uma entidade chamada “Europa”. Esta construiu-se historicamente por relação a uma alteridade, “bárbara” e “selvagem”, localizada em zonas abertas e colonizáveis. Neste caso, a distinção entre o “cidadão metropolitano” e o “súbdito colonial” era contrabalançada pela missão “civilizadora” do primeiro face ao segundo. A contradição e peculiaridade do projecto colonial europeu, continua Mezzadra, residia precisamente no facto de que uma “metafronteira” não apenas espacial, mas também temporal, era reproduzida mantendo a irredutibilidade dos dois estatutos de cidadania e justificando o projecto de dominação.

Mezzadra transporta então esta discussão do período colonial para a Europa pós-colonial, ao colocar a hipótese que aquela metafronteira é agora reproduzida nas próprias “pós-metrópoles”. Esta não é a “clássica” e fixa fronteira, condição da cidadania e nacionalidade, mas sim uma forma fragmentada e desterritorializada. Este novo regime seria exemplificado por Schengen, onde as fronteiras se tornam operativas face a um “exterior” da União. A noção de *European Neighbourhood*, que tem vindo a ser operacionalizada nas medidas políticas da União Europeia, é um excelente exemplo. Alguns discursos remetem o controlo dos fluxos migratórios na directa dependência da “boa” convivência com os Estados vizinhos da União e daí a metáfora do “bairro”. Apenas através da “boa” vizinhança – apoios infra-estruturais, por exemplo – é possível tornar operacionais as fronteiras e o controlo no espaço Schengen.

Mas as fronteiras não passaram apenas a estar longe. O que se passou a notar de forma particularmente aguda é como os controlos começaram a exercer-se noutros locais, tais como centros de detenção de imigrantes ilegais, um pouco por toda a Europa, e nas operações policiais de grande envergadura nos chamados “bairros de imigrantes” onde se procuram cidadãos “ilegais”, “indocumentados” e “informais”. Assim, as fronteiras não deixaram de existir, assumiram foi uma natureza mais flexível (Ong, 1999). A fiscalização dos Estados não é coincidente com as fronteiras geográficas e nacionais, ela exerce-se nas ruas, nos bairros e nas cidades.

O facto essencial é que estas fronteiras flexíveis continuam a ser geridas nacionalmente, ainda que com base em directivas comunitárias, e acabam por produzir uma pluralidade de estatutos de cidadania que se traduzem em processos diferenciadores de inclusão de migrantes. Processos estes que estão intimamente associados à reprodução do Estado-nação europeu, através do controlo da mobilidade. O argumento de Mezzadra vai aqui ao encontro da perspectiva de Étienne Balibar. A flexibilização das fronteiras e a pluralidade de estatutos a ela associada é um processo de re-colonização das migrações que transforma o “estrangeiro não-comunitário” num cidadão de segunda classe, em suma, num súbdito [pós-colonial].

Extracomunitários no espaço Schengen

Esta segmentação entre cidadãos e súbditos tem como referência os cidadãos comunitários a quem são reconhecidos e atribuídos determinados direitos dos quais os cidadãos não-comunitários estão excluídos. Para os primeiros, o espaço Schengen assemelha-se a uma região de migração interna, onde têm a possibilidade de se deslocar livremente e relativamente protegidos. Estes são migrantes de topo, que viajam com direitos e garantias, e que embarcam nas *low costs* para ir trabalhar a Londres, Paris ou Lisboa. Pelo contrário, para os cidadãos de países terceiros “irregulares”, que de acordo com as estimativas de Franck Duvell (2006) seriam entre 4 a 7 milhões de pessoas, Schengen tem uma dimensão mais ameaçadora e como tal os espaços onde se encontram são mais invisíveis, mais nocturnos, metafórica e literalmente. Dito de outra forma, como Saskia Sassen (1991) ou Aihwa Ong (1999) têm vindo a salientar, os mercados globais de trabalho e os exercícios de governamentalidade e de disciplina dos fluxos migratórios levados a cabo pelos Estados-nação sujeitam certos migrantes àquilo que James Ferguson (1999) designou como as dinâmicas de *abjecção*, isto é, os processos através dos quais se expulsa, descarta ou se rebaixa alguém.

O difícil acesso ao estatuto de cidadão a que alguns “estrangeiros” estão votados é um excelente exemplo. São estas mesmas políticas de restrição de acesso à *polis* que, como Nicholas de Génova (2002) relembra, produzem legalmente a ilegalidade e a deportabilidade, colocando estas populações num “limbo”. A ausência de direitos políticos, combinada com a ausência de direitos civis e económicos, sujeita largos segmentos da população a radicais processos de marginalização social e económica que se traduzem em várias dimensões do quotidiano. As condições de habitação, o acesso à saúde e à educação e as, por vezes, vulneráveis condições de trabalho são alguns dos indicadores que revelam tais posições. Para estes, o acesso a documentos é não apenas a garantia de entrada no mercado de trabalho com determinadas condições e protecção, mas também uma estratégia para contornar os riscos de deportação. São reveladoras as viagens nos autocarros e nos comboios de países do Norte da Europa que servem de transporte a milhares de imigrantes “irregulares” que procuram oportunidades na Europa meridional que lhes estão, de outra forma, vedadas.

É claro que entre estes “indocumentados”, os *helots*, como lhes chamou Robin Cohen (2006), e os cidadãos de pleno direito não se encontra um vazio. Existe um estatuto intermédio, designado por Tomas Hammar (1990) como o *denizen*, a quem são reconhecidos determinados direitos. São portadores de documentos que permitem residir (ou permanecer) e trabalhar num determinado Estado. Em muitos destes casos, os direitos civis e económicos são garantidos, mas os direitos de participação política estão-lhes frequentemente vedados. Em rigor, estes “imigrantes” deixaram de ser *helots*, mas também não são cidadãos. A relação entre imigração e cidadania na Europa contemporânea poderia ser vista como um *continuum* entre os “ilegais” e os cidadãos. No meio estariam os *denizens*, os quase-cidadãos.

Assim, as palavras de Liisa Malkki (1995) não deixam de ecoar quando afirma que na “ordem nacional das coisas”, isto é, na topografia hegemónica composta por um sistema de Estados-nação, imigrantes e refugiados parecem estar num espaço classificatório vazio. Esta marginalidade, porém, é indispensável à própria construção e perpetuação do Estado-nação, enquanto ordem hegemónica global. Dir-se-ia que, quanto maior é a sua intersticialidade, maior é o seu contributo para as estruturas políticas e económicas locais, regionais, nacionais e internacionais, porquanto representam mão-de-obra mais barata para economias mais *competitivas*, *flexíveis* e em *expansão*. É precisamente esta segmentação em Schengen que, segundo Balibar (2003), potencia a formação de um “apartheid europeu”, na qual a distinção entre cidadãos e súbditos não é só uma metáfora interpretativa, mas uma distinção cada vez mais real. Como argumentam os membros do movimento social *Les indigènes de la République*, um dos mais visíveis na França de hoje, o principal problema dos *banlieux* (subúrbios) onde moram os cidadãos de proveniência extracomunitária é que a França ainda não descolonizou a forma de pensar e de tratar os seus (supostos) cidadãos, como, aliás, o irónico nome do movimento denuncia. Embora este seja um movimento francês, as questões que levanta são igualmente relevantes para outros contextos nacionais com um passado colonial, como acontece com Portugal.

Além disto, este caso alerta-nos para uma outra dimensão do legado colonial que é a forma como este passou a ser uma formação discursiva, produzida por determinados movimentos sociais no contexto geral de reivindicações políticas. O legado colonial na cidadania europeia não deve ser apenas encarado como uma persistência, mas também como um discurso produzido e manuseado por vários agentes no espaço público. Se é verdade, que importa perceber em que medida os nossos interlocutores manuseiam os conceitos de “cidadania” e “cultura” no seu quotidiano, como Ouroussoff e Toren (2005) salientaram, importa igualmente adoptar semelhante estratégia para o legado colonial.³ Em que circunstâncias é que as pessoas usam a herança colonial para pensar as suas próprias vidas?

Conclusão

Independentemente do estudo de Mamdani (1996) sobre o legado colonial do Estado africano contemporâneo, Mezzadra (2006) e Balibar (2003) propõem modelos semelhantes para compreender a produção de cidadãos e de marginalidade e para ligar

esta produção contemporânea com a cultura política do período colonial. A leitura conjugada destes autores sugere não só que o colonialismo é uma boa metáfora para interpretar o que acontece na Europa hoje, mas também que o legado colonial está presente na constituição da cidadania dos Estados europeus contemporâneos e não apenas nos Estados africanos anteriormente “colonizados”. Afinal, a bifurcação entre cidadãos e súbditos não é apanágio do colonialismo, mas sim parte integrante da própria construção histórica do Estado-nação, mas que se torna particularmente polarizada no caso dos imigrantes que, como assinala o filósofo Jean Luc Nancy (2004), são frequentemente vistos como ameaças aos valores e à coesão de uma suposta “comunidade original”. Mas esta relação entre imigração e sentimentos de comunidade será objecto de uma outra reflexão.

Notas

¹ Este artigo é uma versão aumentada e melhorada de uma contribuição publicada no *Le Monde Diplomatique* em Fevereiro de 2009. Agradecemos os numerosos comentários recebidos, que muito nos ajudaram a formular o nosso argumento final.

² Ver também o dossiê “Do Indígena ao Imigrante”, *Le Monde diplomatique* (edição portuguesa), Março de 2007.

³ Veja-se a frequente menção ao conceito de “cidadania” nas designações das associações e projectos de imigrantes em Portugal (“Mais cidadania”, “Novas cidadanias”, etc.).

Referências Bibliográficas

- Almeida, M. V. (2006), “Comentário”, in Sanches, M. (org.), *Portugal não é um País Pequeno: Contar a Império na Pós-Colonialidade*, Lisboa: Cotovia.
- Balibar, E. (2003), *We the People of Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Bastos, C. (2004), “Lisboa, século XXI: uma pós-metrópole nos trânsitos mundiais”, in Pais, J. M. e Blass, L. (orgs.), *Tribos Urbanas: Produção Artística e Identidades*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Castoriadis, C. (2002), *La Insignificancia y La Imaginación*, Madrid: Editorial Trotta.
- Cohen, R. (2006), *Migration and its Enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*, Aldershot: Ashgate.
- De Genova, N. (2002), “Migrant «illegality» and deportability in everyday life”, *Annual Review of Anthropology*, n.º 31, pp. 419-447.
- De L'Etoile, B. (2008), “The past as it lives: an anthropology of colonial legacies”, *Social Anthropology*, vol. 16, n.º 3, pp. 267-279.
- Duvell, F. (2006), *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control?* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ekeh, P. (1975), “Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement”, *Comparative Studies in Society and History*, n.º 17, pp. 91-112.
- Ferguson, J. (1999), *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*, Berkeley: University of California Press.
- Foucault, M. (1997), *Il Faut défendre la Société*, Paris: Gallimard.
- Hammar, T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot: Avebury.
- Malkki, L. (1995), *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago: Chicago University Press.

- Mamdani, M. (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton: Princeton University Press.
- Mezzadra, S. (2006), "Citizen and subject: a postcolonial constitution for the European Union", *Situations*, vol. 1, n.º 2, pp. 31-42.
- Nancy, J.-L. (2004), *La communauté désouvrée*, Paris: Christian Bourgois (nova edição).
- Ong, A. (1999), *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*, Durham: Duke University Press.
- Ouroussoff, A. e Toren, C. (2006), "Discussion: anthropology and citizenship", *Social Anthropology*, vol. 13, n.º 2, pp. 207-209.
- Sassen, S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.

Diversidade e integração *Diversity and integration*

Nuno Oliveira*

Resumo Este artigo visa reflectir sobre a gestão da diferença nas sociedades actuais, partindo da consideração de duas premissas: a) as nações são construções legais e simbólicas, ou seja, o seu espaço de pertença é definido por uma dimensão normativa (cívica) e uma dimensão cultural (identitária); b) a cidadania é, mais do que um estatuto, uma prática que se articula estreitamente com a dinâmica das esferas institucionais democráticas. Desta constatação extraímos a ideia de dualidade do Estado-nação, inscrita na tensão entre primordialidade identitária e uma solidariedade universalista. Partindo de uma concepção de democracia enquanto arena de iterações democráticas, a governabilidade da diferença é o espaço dessa permanente negociação entre as instituições, as comunidades das suas interlocutoras, e os processos de deliberação e troca que se estabelecem entre os actores e as suas reivindicações.

Palavras-chave cidadania, Estado-nação, imigração, democracia, dilemas multiculturais, iterações democráticas.

Abstract This article aims at reflecting on the governability of diversity in current western societies having two claims has a backdrop: a) while nations are legal and symbolic constructions, their space of belonging is defined by a normative dimension (civic) and a symbolic one (identitarian); b) citizenship is, more than a status, a practice straightly articulated with the dynamic of institutional democratic spheres. From these two claims ensues the idea of the duality of the nation-state revealed in the ambiguity between a primordial identification and a universalist solidarity. In the last part, a conception of democracy as an arena of *democratic iterations* is suggested. The governability of difference is the space of that permanent negotiation between the various institutions, the communities which are its interlocutors and the exchange and deliberation processes that bind these actors and their claims introduced in the public sphere.

Keywords citizenship, nation-state, immigration, democracy, dilemmas multiculturais, democratic iterations.

* Doutorando do programa de Sociologia do ISCTE-IUL e bolseiro de investigação do CIES / PhD program in Sociology at ISCTE-IUL and research fellow at CIES (nuno.oliveira@iscte.pt)

Diversidade e integração

Nuno Oliveira

Breve resenha sobre as origens e difusão da identidade nacional moderna

As duas nações

Há mais de uma década atrás, o filósofo político Kymlicka (1997) sublinhou o ressurgimento teórico da noção de cidadania após o seu esvaziar compulsivo pelo ideário neoliberal, levado ao extremo na consabida fórmula “a sociedade não existe”, proferida na Inglaterra da década de 1980. Segundo Kymlicka, razões de vária ordem explicariam este volte-face. Primeiro, tratar-se-ia de uma evolução natural do discurso político. Dado que o conceito de cidadania está historicamente ligado à noção de direitos individuais, por um lado, e à pertença a uma dada comunidade, por outro, constituir-se-ia este em conceito charneira na divisão entre liberais e comunitaristas, no aceso debate travado no mundo anglo-saxónico no sentido de reinventar modelos de coesão social. Segundo, numa vertente menos teórica, o repensar da cidadania prender-se-ia com o desmantelamento do *Welfare State* e a crescente apatia política das populações. Terceiro, relacionar-se-ia com o recrudescimento dos nacionalismos, e com uma população crescentemente multicultural e multirracial na Europa Ocidental (Kymlicka, 1997:5). Paralelamente, distinguia três abordagens da cidadania nas opções conceptuais contemporâneas: a cidadania como direito, a cidadania enquanto actividade e a cidadania como identidade – todas elas associadas à necessidade de repensar a articulação entre cidadão e nação. Por paradoxal que pareça, mesmo em contexto de globalização intensificada e de gradual transnacionalização das redes sociais, os termos desta equação mantêm-se sensivelmente os mesmos. Por conseguinte, um dos questionamentos que se têm colocado com acuidade e persistência é o da relação entre a “diferença” e uma concepção de cidadania fortemente alicerçada na identidade nacional e, paralelamente, nos termos universalistas e incorporadores que esta implica. Um primeiro tópico para reflexão será, portanto, o da génese e difusão da identidade nacional moderna.

O Estado-nação moderno é produto de sociedades industriais, por contraste com as sociedades tradicionais. Subjacente à sua emergência encontra-se, segundo Gellner (1983), um processo de diferenciação estrutural a uma escala inédita. A diferenciação da esfera económica, política e cultural implicou a dissociação de arcaicos processos de controlo moral e social. Uma convicção inabalável nos mecanismos de mercado enquanto sistemas de integração,¹ o incremento de uma burocracia racional-legal que, seguindo Weber (1995), afirma a sua legitimidade no princípio racional-argumentativo e já não na sacralização carismática, e um sistema de ensino endogeneizado e dominado pelo Estado, organizado para sustentar as novas instituições económicas e políticas, eis que são algumas das profundas mudanças estruturais resultantes da dinâmica histórica de formação do Estado-nação. O processo histórico da sua constituição envolveu a absorção – na maioria das vezes pela destruição – das etnias existentes e a criação de uma sociedade baseada na cidadania e sustentada num sistema de ensino universal (Gelner, 1983). O Estado, enquanto instância

fundadora da “nova Nação”, assegura o controlo do aparelho administrativo, unifica a língua caucionando o dialecto dominante, e incorpora os diversos grupos num território naturalizado que define a pertença legítima. Esta construção política, cultural e social conjuga a territorialização com a implementação de uma administração central, apenas possibilitada por uma cultura uniformizada e padronizada. Com efeito, o Estado-nação criou a “*infraestrutura para a administração racional e o quadro legal da acção individual e colectiva*” (Habermas, 1994). Ao fazê-lo implantou as condições para um universalismo interno, possibilitado pelo seu fechamento político. Um tal fechamento “*é fundado na ideia intuitiva da inclusão do outro*” (Habermas, 1998: 82), à luz da equidade de direitos.

Nesta medida, e ainda segundo Habermas, a homogeneidade étnica e cultural conduziu à democratização do governo, fundando na figura do cidadão uma relação contratual com o Estado, da qual foram evacuados os liames primordialistas. Em suma, o Estado-nação congrega uma comunidade cultural integrada geograficamente e submetida a uma língua, costumes e tradições comuns, com uma entidade política sob a forma de organização estatal. O nacionalismo mais não é que o mito fundador da coincidência entre unidade cultural e unidade política (Gelner, 1983).

O alargamento da relação incorporadora Estado-cidadão escora-se no aprofundamento da lógica normativa universalista. Quem melhor expressou esta convicção foi Marshall, ao delinear as três fases pelas quais evolutivamente a cidadania passou. À sedimentação dos direitos civis e políticos seguir-se-ia a implementação dos direitos sociais como forma de consolidar a integração dos cidadãos. À medida que direitos sociais universais fossem atingidos, a identificação com a cidadania superaria os *ethos* particulares como, na opinião de Marshall, sucederia com a identificação de classe. Por conseguinte, o último estágio da cidadania garantiria a possibilidade de “*partilhar totalmente uma hierarquia social e de viver uma vida de ser civilizado de acordo com os padrões aceites na sociedade*” (Marshall, 1964: 78). Sinteticamente, o que esta perspectiva assume é a diluição dos particularismos numa cultura política constitutiva da esfera pública: um conjunto de instituições por ela compreendido asseguraria tanto a igualdade de oportunidades como de status; o moderno Estado social envolve um pluralismo de interesses conflituantes que esse mesmo Estado tenta reconciliar via negociação, compromisso e consenso acerca de procedimentos formais reconhecidos e aceites por todos (Delanty, 1996).

Mas a nação, enquanto repositório histórico de uma identidade, não se resume a uma entidade universalista e constitucional. É fundada por grupos cujos membros partilham algumas características distintivas, elementos que são estruturantes da sua solidariedade (Alexander, 1988). Este núcleo de identificação e integração subjectiva denomina Alexander de “solidariedade central”. Convergindo no essencial com estas premissas, Rex salienta que uma “cultura política do domínio público” enferma de uma conceptualização ambígua. Cultura significa igualmente “modos de vida”, identidades que são reactivadas nas práticas e discursos quotidianos, que são específicos e distintivos de uma determinada sociedade. Neste sentido, a cultura nacional não está totalmente à mercê das forças da modernização. Donde as instituições económicas, políticas e educacionais promotoras de uma solidariedade civil de carácter

universalista poderem deparar com a resistência de uma cultura nacional distintiva produtora de uma solidariedade central (Rex, 1996).

A saliência da dimensão cultural como fundamento da identidade nacional é sobretudo devedora da concepção weberiana da nação como “comunidade de sentimento”. Segundo Weber (1995), as componentes que circunscrevem estas “comunidades” são geralmente a raça, a língua, a religião, os costumes, a memória e a experiência política. Mas, paralelamente aos aspectos que se podem inventariar objectivamente, Weber identifica uma dimensão subjectiva da nação, expressa na consciência e na experiência associadas à solidariedade e a um *pathos*. Normalmente, a nação procura um Estado para a representar; e o facto de algumas serem bem sucedidas, enquanto outras não, conduz a perspectivar a nação, fundamentalmente, como uma construção. Cada nação é construída de forma única e possui uma identidade própria (Weber, 1995).

O autor mais emblemático na revitalização desta convicção foi Anderson. Para este as nações são “comunidades imaginadas”, e a representação que inscrevem nos “nacionais” é a da sua circunscrição e soberania inerentes (Anderson, 1983). São imaginadas porque, apesar da impossibilidade de os membros de uma nação se conhecerem uns aos outros na totalidade, sentem-se parte de uma mesma comunidade. São comunidades porque imaginadas enquanto fraternidades horizontais. Esta identificação mantém-se circunscrita a determinadas fronteiras; circunscrição essa que permite a reivindicação da autodeterminação simbolizada e materializada na soberania estatal. Todavia, se as nações são construções, quem imagina então a comunidade? A resposta de Gellner (1983) é que são os nacionalistas que produzem a nação; o nacionalismo inventa a nação onde ela não existe. Para Habermas (1994), o nacionalismo é uma forma específica de identidade colectiva moderna que, ao radicar na reivindicação de um conjunto objectivo de prerrogativas do cidadão nacional, supera as identificações primordialistas e permite a identificação com um papel social. Anderson (1983) considera o nacionalismo um “artefacto” de um tipo particular: aquele que constrói o “sentido da nação”.

Este imaginário possui, necessariamente, um repositório simbólico e, por conseguinte, histórico. A base cultural da nação foi sobretudo sublinhada por Smith, principalmente a sua origem étnica. Para Smith, o que encontramos na origem das nações é uma *ethnie* (Smith, 1986); ou seja, “uma determinada população humana que partilha mitos de origem comum, memórias históricas, elementos culturais, a ligação a uma terra-natal e um sentido de solidariedade entre alguns dos seus membros” (Hutchinson e Smith, 1996). Ao colocar a *ethnie* como origem fundadora da nação, Smith salienta a importância dos mitos e memórias partilhadas; são aliás estes, e o sentido de solidariedade que engendram, que permitem aos indivíduos a identificação subjectiva com uma comunidade. O futuro desta comunidade é permanentemente actualizado através da elaboração de um passado único e comum a todos os seus membros.

A proeminência de uma ancestralidade partilhada foi igualmente enfatizada por Connor. Embora perfilhe uma visão etnonacional como Smith, ao contrário deste não

coloca a tónica em factores culturais objectivos, únicos, como a língua, a religião ou os mitos fundacionais. Para Connor (1996), o sentimento nacional aproxima-se mais do *pathos* weberiano; encontra-se instalado no subconsciente e é, como tal, não-racional. Podendo tornar-se operativo através dos ritos, das produções culturais e do respeito por uma ordem simbólica, apela, no entanto, a um sentimento mais essencial: uma crença subconsciente na separação original do grupo. A “substância” da nação encontra-se no “*elo psicológico que congrega um povo e o diferencia, segundo a convicção subconsciente dos seus membros, de todos aqueles que não lhe pertencem*” (Connor, 1996). Billig é outro dos autores que perspectivam a identidade nacional como algo de fundamentalmente psicológico. Em conjugação com a construção do Estado-nação, o sentimento de pertença nacional instila nos indivíduos uma “identidade nacional”. Esta identidade é infundida e reproduzida através de símbolos e de rituais (a abertura do parlamento, o dia da nação, entre outras celebrações). Mas para além da dimensão institucional que reveste a proeminência das narrativas nacionalistas, existe uma dimensão sociopsicológica ou “ideológica” que produz e reproduz as “nações”. Billig (1985) designa esta vertente mais difusa do sentimento nacional “nacionalismo banal”. É o nacionalismo da simbologia quotidiana articulada que está com as estruturas retóricas que lhe garantem o seu carácter reproduzível. Segundo este autor, a nação torna-se assim uma das categorias que mais fixa a identidade individual, e a forma de coesão que ela expressa torna-se a mais integral das afiliações.

A identidade nacional moderna é, desta maneira, atravessada por uma dualidade: por um lado, as instituições da modernidade pretendem ser estruturantes de uma solidariedade universal e trans-histórica – a solidariedade civil –, por outro, são confrontadas com “modos de vida” de conteúdo doméstico e comunal, fruto da imposição histórica por um grupo dominante. Quais são, em resumo, as consequências para a identidade nacional? O modo como os membros de uma nação se diferenciam de “outros”, num sentido puramente cognitivo, apenas implica a construção de categorias balizadoras do mundo social. Contudo, este processo produz sentimentos subjectivos, emocionais, de carácter semi-sagrado (Rex, 1996), que projectam no colectivo um sentido de pertença. Estas duas naturezas da consciência colectiva – que se podem complementar ou emular – constituem os termos axiais da identidade nacional moderna.

O potencial inclusivo da cidadania

Ao constataremos a dicotomia envolvida na construção do Estado-nação, verificamos que a cidadania, entendida como a codificação moderna da pertença, se encontra inerentemente em tensão. Se a cidadania faz parte do projecto emancipatório moderno de inclusão universalista, como se compatibiliza ela com a particularidade da nação? Brubaker argumenta que o facto de a cidadania ser a codificação da pertença na configuração social específica que é o Estado-nação torna-a inerentemente exclusivista (Brubaker, 1992). Assim, considera a cidadania uma das instituições de “fechamento social”. Baseando-se na distinção weberiana entre relações sociais abertas e fechadas, a cidadania, na medida em que define fronteiras políticas e cultu-

rais, opera por estratégias de fechamento: é internamente inclusiva, sendo necessária a correspondência directa entre um cidadão e um Estado, contudo externamente exclusiva. A cidadania pode ser global, dado que é a codificação uniforme da pertença a um Estado; porém, num mundo fragmentado em nações soberanas, ela atribui um espaço a uma e só uma dada população. É claro que as migrações internacionais são a refutação de um esquema tão rígido quanto este. Mas não é na possibilidade de mobilidade populacional que reside a questão; antes, pelo facto de nos ser atribuída uma cidadania à nascença (apesar de a podermos modificar ou complementar posteriormente) ela torna-se, à partida, um estatuto para o qual não temos escolha. Também Castles identifica na ligação entre o Estado-nação e a cidadania uma das suas principais ambiguidades: o facto de “a cidadania se constituir como universal e para além das diferenças culturais, e contudo existir apenas no contexto do Estado-nação, cujo fundamento é a especificidade cultural [...]” (Castles, 2000). A cidadania adquiriu desta forma uma conotação cultural que reflecte, na concepção de Schnapper (1998), a “particularização do universal”. As migrações internacionais e a globalização, ainda na opinião de Castles, agudizam as contradições inerentes à cidadania. Desde logo: “O princípio da cidadania para todos os membros da sociedade exige a inclusão das novas minorias étnicas na comunidade política; o princípio da pertença nacional exige a sua exclusão” (Castles, 1999: 32).

Todavia, o seu grau de exclusão ou de inclusão não é homogeneamente partilhado por todos os Estados-nação. A história tem sido pródiga em apresentar exemplos de variações nos padrões de inclusão nacional. Dois desses padrões que se tornaram canónicos na formação dos Estados-nação europeus são aqueles representados pela distinção entre o *Staatsnation* e a *Kulturnation*, destrinça que remonta a Friedrich Meinecke (cit. in Brubaker, 2004): por um lado, uma cidadania universal, sustentada em princípios cívicos; por outro, uma cidadania que se elaborou em torno de critérios étnicos e primordialistas. A distinção entre a nação cívica e a nação étnica ganhou foros de tipologia mediante a qual é possível aferir o potencial inclusivo de uma comunidade nacional. Brubaker comparou os idiomas específicos pelos quais se construiu a cidadania em França e na Alemanha, concluindo pela identificação de uma diferença radical. A França representa o modelo cívico, de pleno direito, pretendendo incorporar todos aqueles que nascem no seu território, incluindo-os via uma prática estadocêntrica de concessão da cidadania; por esse facto é também assimilacionista. A Alemanha, por contraste, é uma nação étnica, sustentada numa lógica de descendência étnica, que possibilita aos etnicamente *germanos* a aquisição automática da cidadania, mas nega-a aos imigrantes de segunda geração nascidos na Alemanha; é, por isso, essencialmente exclusivista. Os extremos que esta divisão reflecte são essencialmente tipos ideais. Com efeito, a generalidade das nações combina elementos quer de um tipo quer de outro. Não só estas combinações variam entre nações como, internamente, conhecem modelações diversas. Recentemente, a França introduziu retrocessos na prática política inclusiva em relação aos estrangeiros ao restringir o princípio do *jus soli*. Paralelamente, a Frente Nacional adoptou, perante a renitência de alguns imigrantes em adquirir a nacionalidade francesa, uma concepção étnica do “ser francês”.² Por seu turno, a Inglaterra, apesar de ser insuspeita quanto à sua autoconcepção como nação cívica, viu evocar por parte do Partido Nacionalista uma “pureza” original britânica (Solomos, 1990).

Segundo Bryant (1995), o que esta diversidade de padrões inclusivos – mesmo nas nações assumidamente cívicas – significa é a existência de uma sociedade civil mais ou menos inclusiva. O reconhecimento das diferenças é uma das principais características de uma sociedade civil aberta. É que, acrescenta, “a sociedade civil não pode ser dada por adquirida [...] Abertura à diferença e civilidade têm que ser continuamente ensinadas e aprendidas” (Bryant, 1995). Esta interpretação, que enfatiza a importância inclusiva da sociedade civil, converge com a ideia de Bauböck, segundo a qual “as características das sociedades civis criam as condições de integração dos imigrantes” (Bauböck, 1996). Considerando a sociedade civil o *locus* de inclusão entre o Estado e o domínio familiar, estes autores pretendem fundamentalmente enfatizar o seu potencial associativo.

Em termos simbólicos, a capacidade inclusiva da sociedade civil concorre para aquilo que Alexander (1988) designou “solidariedade civil”. Partindo de uma revisão do corpo teórico onde se inserem as concepções de *nation-building*, sobretudo da sua versão historicizada elaborada por Bendix (1996 [1977]), a noção de solidariedade civil surge como contraponto à relevância colocada nos processos de racionalização fundadores da cidadania e da sua natureza inclusiva. Na opinião de Alexander (1988), estas abordagens tenderam a minorar a dimensão simbólica dos processos de incorporação. Solidariedade significa, nesta acepção, o conjunto de sentimentos subjectivos que unem um determinado grupo. Dado que as nações são construções históricas, nelas persiste um núcleo de solidariedade que pode variar a sua ancoragem, ou em aspectos mais primordialistas – caso da nação étnica – ou em laços abstractos, como os princípios cívicos que enformam as transacções sociais modernas. A expressão que este revela não se resume ao quadro institucional, à articulação entre organizações ou ao poder estipulado na lei. Complementarmente, possui um código simbólico estruturado por narrativas que conferem sentido à acção social e à definição de identidade. Segundo Alexander, este código estrutura-se em torno de oposições cujo eixo pode ser lido em termos das polarizações do discurso do “cidadão” contra o “inimigo”. A estrutura simbólica destas narrativas atribui ao pólo do inimigo conceitos “poluidores” e ao do cidadão – que é, na sua essência, informado pelas categorias atinentes às liberdades democráticas – conceitos “purificadores”. Por conseguinte, mesmo as concepções cívicas de pertença envolvem uma natureza excludente situada num código estruturante desse núcleo de solidariedade.

Ao nível da incorporação de minorias, diz Alexander (1988) que, quanto maiores forem as comunalidades entre este núcleo de solidariedade central e as características das minorias, maiores serão as probabilidades de integração. Uma tal assunção assemelha-se em alguns aspectos ao núcleo das teorias funcionalistas da integração. Também estas pressupõem que, quanto menor for a distância entre os traços culturais da maioria dominante e da minoria, maior a probabilidade de absorção da segunda na primeira.

Para Brubaker (2004), a inclusão numa comunidade deriva da sua singularidade histórica e é reflectida nos padrões institucionais por aquilo que o autor designa “idiomas culturais”. Uma vez activados, os idiomas culturais – formas de codificação da

cidadania específicas de um país – enquadram os julgamentos do que é politicamente imperativo. Por conseguinte, julgamentos e concepções sobre o que é do interesse do Estado são mediados por autoconcepções da pertença nacional. Brubaker procura demonstrar que, apesar da linguagem e estrutura abstracta da cidadania, esta obedece a entendimentos perenes da “identidade nacional”.

Pluri... multi... unicultural?

As novas disjunções entre cultura e cidadania apontam no sentido inverso da sua fórmula original. Se o Estado-nação se constitui através da convergência entre cidadania e cultura, procurando uma uniformização o mais perfeita possível, as actuais transformações da cidadania indiciam uma pluralização cultural. Se há tópico que avulta nas reformas actuais da cidadania é certamente a sua base cultural; e se há teste através do qual esta é posta à prova é o da capacidade de integrar e gerir a diversidade cultural.

Equacionando a cidadania não apenas como reconhecimento de direitos abstractos e transversais às clivagens inerentes ao tecido social, mas como o direito de participação em todas as formas de vida colectiva, onde as “forças culturais” jogam um papel fundamental no alargamento desse modelo (Turner, 1994), a criação de novos direitos, aditamento necessário ao tríptico clássico enunciado por Marshall, não resulta apenas de movimentos sociais e respectivas lutas, mas antes da própria lógica da cidadania (Barbalet, 1989). É, pois, sobre os novos tipos de cidadania e sobre o conjunto de atitudes cívicas que envolvem a luta por direitos relacionados com preocupações culturais que coincide a tentativa de recuperar, alargando o seu âmbito teórico, o conceito e a prática da cidadania.

Todavia, as primeiras perspectivas, quer teóricas quer práticas, apontavam para uma direcção diferente. Com efeito, a noção que estruturava os processos de incorporação era a de assimilação. Não implicava esta apenas o desejo expresso pela sociedade de acolhimento de integração completa dos imigrantes, era suposto ela acontecer no decorrer natural da adaptação destes (Vermeullen, 2000). Uma implicação directa desta expectativa era a de que uma minoria só possuiria essa condição temporariamente. A assimilação gradual e sem sobressaltos era a condição necessária para a partilha dum estádio de modernidade, do qual o Estado-nação era resultado emblemático. Quando este não era o desfecho, o falhanço atribuía-se a certas inércias dos próprios grupos, arraigados que estavam a padrões relacionais tradicionais. O caminho a percorrer estabelecia-se em torno de um confronto entre tendências comunais, pré-modernas, e tendências universais, modernas. Era este, em geral, o núcleo do paradigma da modernização. Uma cultura partilhada por todos os membros de uma sociedade constituía uma conquista evolutiva da modernidade.³ Por conseguinte, a teoria assimilacionista prescrevia que os imigrantes deviam adoptar a cultura da maioria.

O desenrolar histórico desmentiu, no entanto, as prescrições assimilacionistas. Contrariamente ao esperado, verificou-se a permanência das identidades grupais

radicadas na etnicidade, e simultaneamente, servia esta agora como meio de reivindicação. Na linguagem política do pós-guerra o termo assimilação começou a ser evitado, e foi gradualmente substituído por noções como integração e multiculturalismo (Vermeullen, 2000).

Doravante, a multiplicação de categorias de pertença, e a resistência por parte dos imigrantes e minorias étnicas à assimilação, expressa quer na política identitária quer nas reivindicações tendentes ao alargamento do contrato de cidadania, convergiria para uma redefinição desta nas sociedades ocidentais. Como foi referido anteriormente, o modelo clássico da cidadania fundia os legados da territorialidade e do republicanismo, estabelecendo a conjugação entre um estatuto legal e uma identidade. Esta combinação implicava sobretudo uma relação directa do Estado com o indivíduo, sobrepondo-se a qualquer lealdade intermédia, nomeadamente de índole grupal. Ora, a componente multicultural das sociedades contemporâneas e, principalmente, o seu reconhecimento, conduzia à aceitação de novas solidariedades, transversais à relação abstracta do Estado com os seus cidadãos; consequentemente, em matéria de identidade, a abstracção comunal que dá corpo à “unidade civil” passava a ser disputada por identidades refractárias à “comunidade imaginada”.

Uma corrente teórica desenvolvida sob a égide do “pluralismo cultural”⁴ explora a centralidade das afiliações grupais e as suas potencialidades para uma cidadania mais igualitária. Amy Gutmann (1994) defende que o reconhecimento pleno dos cidadãos enquanto iguais exige duas formas de respeito: respeito pela identidade única de cada indivíduo, independentemente do género, raça ou etnia; e respeito pelas actividades, práticas e representações particularmente valorizadas por membros de grupos específicos em desvantagem. Na mesma linha de teorização da cidadania enquanto direitos diferenciados surge a proposta de Young (1998). Partindo da constatação de que no final do século XX, quando os direitos da cidadania já foram formalmente estendidos a todos os grupos nas sociedades liberais, os membros de alguns grupos ainda são tratados como cidadãos de segunda, Young contesta a noção programática de uma cidadania universal, sublinhando a defesa de uma “positividade” e orgulho na especificidade grupal. Os movimentos dos grupos de oprimidos, segundo expressão da autora, que questionam o elo desigual nesta pretensa cidadania para todos, põem em causa, igualmente, o verdadeiro sentido da justiça enquanto tratamento igualitário. Num ataque frontal à universalidade da cidadania, no sentido de inclusão e participação de todos, Young perspectiva a situação de determinados grupos numa relação tensional com os dois sentidos axiais da cidadania: a universalidade enquanto generalidade e a universalidade enquanto tratamento equitativo. Esta tensão pode ser resumida numa fórmula: o ideal segundo o qual a prática da cidadania expressa ou cria uma vontade geral que transcende as diferenças particulares radicadas em filiações grupais, situações e interesses exclui na prática certos grupos considerados incapazes de adoptar o ponto de vista geral. A mesma antinomia pode ser recenseada na obra de Schnapper (1998), quando confronta a universalidade da cidadania com a realidade sociológica. Todavia, se para esta última o problema é irresolúvel, concluindo, como o Dr. Pangloss, que apesar de imperfeita a cidadania universal é a melhor possível, em Young esboça-se todo um exercício de categorização orientado para uma concepção programática de “cidadania diferencia-

da”. Neste sentido, a solução para o paradoxo da cidadania democrática – pelo qual o poder social torna certos cidadãos mais iguais que outros, e a igualdade da cidadania torna alguns mais poderosos do que outros – encontra-se, para Young, na implementação de meios institucionalizados para o reconhecimento explícito e representação dos grupos “oprimidos”.⁵ A representação grupal implica mecanismos institucionais e recursos públicos que suportem três actividades: 1) auto-organização dos seus membros, que lhes permita um reforço do sentimento colectivo; 2) canais próprios para expressar a reacção aos efeitos das medidas que lhes são dirigidas; 3) a capacidade de vetar as medidas que afectem directamente o grupo. Conclui a autora que os grupos culturalmente excluídos possuem necessidades só passíveis de satisfação no quadro de políticas grupais – tais como o bilinguismo, o ensino público de religiões minoritárias, ou legislação especial para os muçulmanos e sikhs (ver Parekh, 1995).

Na mesma acepção, mas com conotações diversas, Kymlicka (1995) propõe a noção de cidadania multicultural. Partindo da constatação de que a teoria liberal tem fundamentalmente apoiado o modelo dos dois domínios, Kymlicka sugere uma reavaliação, não comunitarista, das potencialidades de integração do reconhecimento dos direitos grupais no paradigma liberal. A tese dos dois domínios defende uma dissociação irreduzível entre aquilo que é do domínio público, logo universal, e aquilo que é do domínio privado, e portanto particular. Assim, a identidade étnica é algo que se pode expressar livremente no domínio privado, mas que não deve ser tutelado pelo Estado. Este modelo encontra as suas raízes históricas na ideia de tolerância religiosa baseada na separação entre Igreja e Estado. Os proponentes desta concepção rejeitam a ideia de diferenciação dos direitos ou do estatuto de membros de determinados grupos. Segundo Kymlicka (1995), esta irreduzibilidade entre o Estado e a etnicidade impede qualquer reconhecimento legal ou governamental das minorias étnicas; o enviesamento criado pela cultura da maioria conduziu ao aumento da vulnerabilidade das minorias culturais; por esse facto, os direitos universais deverão ser complementados por direitos grupais. Uma das formas de o realizar é a atribuição de um “estatuto especial” às culturas minoritárias. A este respeito, também Rex (1995) critica a tese dos dois modelos, sublinhando um erro de apreciação empírica em que esta tese incorre. A verdade é que a cultura da maioria está longe de ser unitária, no seu interior encontram-se clivagens com maior ou igual grau de importância que as diferenças culturais em relação às minorias; embora não de natureza especificamente cultural, elas próprias inscrevem-se em padrões alternativos e conflituantes com a cultura do domínio público (Rex, 1995). Kymlicka (1995) parte da constatação de que muitos grupos, apesar de partilharem dos direitos comuns de cidadania, estão excluídos da “cultura comum”, não apenas devido ao seu estatuto socioeconómico, mas essencialmente pela sua identidade sociocultural – a sua “diferença”. Contra os críticos que vêem na expressão da “diferença” um potencial fragmentador “de uma fraternidade alargada”, Kymlicka contrapõe que as reivindicações que visam o direito à diferença têm por objectivo, na sua generalidade, a incorporação. Neste sentido, sublinha que os direitos culturais possuem não apenas diferentes naturezas como são diversos nas suas consequências. Destes direitos distingue três tipos: a) direitos de auto-representação; b) direitos multiculturais; c) direitos de autogoverno. Os direitos de auto-representação consubstanciam-se em direitos especiais de representação política e decorrem da própria condição minoritária. Se a democracia

(procedimental) não é suficiente para abarcar todo o tipo de reivindicações dos seus cidadãos, é preciso criar condições de representatividade especiais. Os direitos multiculturais são dirigidos sobretudo aos imigrantes e minorias religiosas. Pretende-se, sem agravamentos para o sucesso integrativo económico e político, acomodar as particularidades culturais. Com efeito, segundo Kymlicka, a experiência tem mostrado que o reconhecimento destas não funciona como entrave à capacidade integrativa da cidadania, antes concorre para o aprofundamento da inclusão.

Quando se afirma que as sociedades estão gradualmente, e com o especial contributo da imigração, a tornarem-se multiculturais, uma tal constatação refere-se, usualmente, à coexistência da diversidade cultural no interior de uma mesma sociedade. Embora, segundo a opinião de certos teóricos,⁶ esta seja frequentemente exagerada, é esta diversidade que tende a receber, na linguagem política, o apodo de multicultural. Em termos práticos, os programas multiculturais implementados pelos Estados redundam geralmente na protecção e incentivo de certas práticas consideradas como traços característicos de determinadas comunidades – a culinária ou a música são emblemáticas nestas opções (Vermeullen, 1980). Castles (2000), defendendo uma noção de multiculturalismo mais abrangente, inventaria um conjunto de direitos concretos a serem consagrados numa sociedade “verdadeiramente” multicultural. Entre eles figuram o acesso pleno à cultura e à língua da maioria; o direito à manutenção das línguas e culturas minoritárias, considerado fundamental pelas organizações imigrantes na medida em que é através da língua e dos símbolos culturais que se promove a coesão da comunidade; o direito a diferentes estilos de vida e costumes, consequência lógica de uma sociedade que se transculturaliza gradualmente e que impõe modos de comunicação interculturais; e finalmente a igualdade educativa (Castles, 2000).

Todavia, assim como as perspectivas assimilacionistas foram criticadas pela vaga de pluralismo cultural, para recuperar uma expressão de Young (1993), os diagnósticos actuais sobre o multiculturalismo identificam uma situação de crise. Com efeito, autores como Hollinger (1995) ou Glazer (1997) propõem agora um modelo que inclua a diferença, mas que não fragilize a unidade. São essencialmente dois os alvos da crítica destes autores. Para Hollinger é preciso repensar a fragmentação étnica que conduziu ao “pentágono norte-americano”, com consequências de vulto na inscrição destas identidades nas agendas políticas e públicas; Glazer direcciona a sua crítica para os programas de *affirmative action* e os resultados antidemocráticos que, na sua opinião, deles têm resultado. Estes dois autores partilham, no entanto, um horizonte: a recuperação de uma unidade cívica capaz de integrar as diferenças de identidade num padrão cultural de reconhecimento comum. É também neste sentido que Alexander e Smelser defendem um modelo de contornos nacionais que acomode a diversidade de uma sociedade global (Smelser *et al.*, 1999). Que este modelo esteja a ser recuperado através de uma narrativa da democraticidade original da nação americana, tal revela que o Estado-nação está de regresso e com ele a identificação da cidadania qua cidadania nacional.

O multiculturalismo está morto. *Long live multiculturalism*

O diagnóstico que aponta para a crise do multiculturalismo parece ser partilhado por um leque alargado de actores institucionais. Muitas são as vozes críticas que apontam os excessos e distorções resultantes da aplicação dos seus princípios e muitos são, igualmente, aqueles que associam as suas teorias a uma determinada vertente política, criticando-o por essa promíscua aliança. Se em tempos a tendência foi afirmar em unísono *"We are all multiculturalists now"* (Glazer, 1997), actualmente a melhor forma de descrever a situação será, porventura, *"Nobody is multiculturalist anymore"*. Convém, no entanto, temperar o entusiasmo. No aspecto prático não existe, nem nunca existiu, um único modelo multicultural. Os críticos do multiculturalismo esquecem frequentemente este facto e atacam um modelo abstracto que não possui correspondência com a realidade. Com efeito, os críticos mais aguerridos do multiculturalismo têm por alvo, não todo o multiculturalismo, mas aquilo que alguns autores entendem por "multiculturalismo forte" (Grillo, 2005; Vertovec, 2006).

Neste contexto, e para situarmos o debate em torno do multiculturalismo e suas modalidades, será importante ter em conta a distinção entre multiculturalismo forte e fraco (Grillo, 2005). No multiculturalismo "fraco" a *"diferença cultural é reconhecida na esfera privada, enquanto um grau elevado de assimilação é esperado na esfera pública do governo e da lei, no mercado, na educação e no emprego"*. Este tipo de multiculturalismo coincide com o que Entzinger (2000) designou "abordagem individual" à diversidade cultural, baseada em ideias de pluralismo liberal. Nas condições de multiculturalismo fraco, o Estado limita a sua intervenção à promoção do melhor entendimento entre diferentes culturas.

O multiculturalismo forte envolve a promoção e o reconhecimento das diferenças culturais na esfera pública, incluindo representação política. Tendo presente esta distinção, é fácil constatar que os opositores ao multiculturalismo se referem geralmente à margem possível de intervenção das diferenças culturais na esfera pública, mas que dificilmente terão em mente o "multiculturalismo fraco". Até porque se tornou impossível iludir o facto de vivermos em cidades – mais do que em sociedades – que são multiculturais. A ideia de uma sociedade multicultural, a partir do momento em que esta se funda nos limites do Estado-nação, numa altura em que a sua espessura e controlo se diluem em virtude da globalização, perdeu gradualmente o seu potencial normativo. Contudo, a discussão deixou de estar presa ao nível normativo, passando para o nível da constatação: por mais que neguemos o multiculturalismo na sua vertente normativa, ele preexiste a qualquer teorização, tornou-se a realidade das cidades actuais. Donde se torne um tanto ou quanto fútil opor o multiculturalismo ao cosmopolitismo. A nossa época cosmopolita criou cidades multiculturais. Na linguagem dos conjuntos, diríamos que a segunda expressão está contida na primeira. A melhor prova deste imbricamento é o facto de encontrarmos os mesmos símbolos e práticas multiculturais onde quer que nos desloquemos: os mesmos restaurantes chineses em Lisboa e em Praga, os mesmos índios paraguaios no Porto ou em Viena, as mesmas associações de capoeira nos Açores e em Moscovo. É como se uma imagem de marca tivesse criado *franchises* por todo o mundo e a "macdonaldização" da sociedade fosse suplementada pela etnização das

paisagens urbanas (Ritzer, 1993; Appadurai, 2004). E, por outro lado, pelas mesmas iniciativas para a promoção da coexistência étnica e para a protecção da diferença. A Europa e as suas cidades são inexoravelmente multiculturais.

Foi na decorrência desta constatação que Stuart Hall (2000) designou as sociedades contemporâneas por sociedades multiculturais, por oposição ao monolitismo que, segundo ele, o termo multiculturalismo encerrava. Designação provisória, como o próprio não se cansou de salientar, mormente quando a considerou uma "fórmula inacabada" que, não obstante a sua incompletude, seria a única passível de expressar e identificar esse complexo de "articulações, ideais e práticas sociais" característico do encontro entre culturas. Nesta acepção, o multicultural passa a ser somente um termo qualificativo, que *"descreve as características sociais e os problemas de governabilidade apresentados por qualquer sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem e tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo que retêm algo de sua identidade original..."* (Hall, 2000: 209), ao passo que "multiculturalismo" é substantivo. Diz respeito às estratégias e políticas adoptadas para governar ou gerir os problemas da diversidade e multiplicidade que surgem em sociedades multiculturais.

É possível recensear alguns sinais que apontam para o retorno das problematizações em torno das sociedades multiculturais. Em boa verdade, estas preocupações sempre se encontraram presentes, dado que as sociedades continuam a ser constituídas pela diversidade, o que muda são os modelos de governabilidade dessa mesma diversidade (Vasta, 2007; Vertovec, 2006). A etnização das paisagens urbanas constitui o pano de fundo para os modelos multiculturais actuais. Nenhum Estado europeu se eximiu, de uma maneira ou de outra, a criar condições de governabilidade da diferença cultural, sem que por isso, na sua maioria, tenham levado a cabo políticas compatíveis com o multiculturalismo "forte". Se entendermos que uma sociedade é multicultural quando nela coexistem diferentes grupos étnicos ou religiosos e que a pertença a esses grupos é considerada formativa da identidade individual, então consideraremos que toda a política que tiver por objectivo a protecção desse laço é por definição multicultural. Que essa ligação se tenha tornado em si mesma importante faz parte do leque de questões que devemos endereçar aos críticos do multiculturalismo. Como diz Vertovec: *"As políticas multiculturais têm tido como seu principal objectivo a promoção da tolerância e respeito pelas identidades colectivas. Isto tem sido levado a cabo através do apoio a associações comunitárias e às suas actividades culturais, da monitorização da diversidade no local de trabalho, do encajamento de imagens positivas nos média e outros locais públicos, e da adaptação dos serviços públicos (incluindo educação, saúde, forças de segurança e tribunais) por forma a acomodar diferenças culturais em termos de valores, língua e práticas sociais"* (2006: 3).

Considerando o multiculturalismo como um modelo de governabilidade da diferença na *polis*, torna-se claro que este não é um modelo abstracto e que possui uma história de encadeamentos entre as reivindicações das minorias, a sua presença maior ou menor na esfera pública, e o modo como a cidade se foi adaptando à sua heterogeneidade social, cultural e económica crescente. A tese que aqui se arrisca

é a de qualificar o multiculturalismo, não como um modelo político, mas como um fenómeno social. Por este último entendemos um conjunto de práticas que responde a uma necessidade institucional, ou mais propriamente, que responde a modelos institucionais que possibilitam essas mesmas práticas (ver Douglas, 1987).

Basta recordar os trabalhos de Favell sobre as múltiplas filosofias do discurso integrativo. Em vez de princípios normativos, Favell (1998) explora aquilo que acontece na prática quando *dilemas multiculturais* se colocam. Ora este “na prática” traduz-se num conjunto de factores políticos complexos e de circunstâncias sociais, sujeitos a múltiplas interpretações, e que devem necessariamente ser integrados nos contextos próprios de emergência destes dilemas; os exemplos mais recentes seriam o caso do *foulard* em França, das caricaturas na Dinamarca ou da proibição dos minaretes referendada na Suíça. Este tipo de análise tem a vantagem de ter em conta casos específicos, isto é, procura estar firmemente ancorada na empiria e nas potencialidades do método comparativo, recusando desta forma o simplismo abstracto das análises da cidadania e as resultantes tipologias. Isto porque ao estribarmos as nossas análises em mecanismos que são essencialmente procedimentais, evacuamos a dimensão de confrontação interna que esses mesmos mecanismos encerram, quer quanto à sua constituição quer quanto à sua aplicação. Aquilo que nos é dado a ver como resultados directos de um mecanismo em perfeita sintonia com as restantes instituições, logo correspondendo funcionalmente às necessidades das mesmas, pode criar a ilusão de completude analítica que na realidade não possui; sobretudo quando existe um fosso entre a sua enunciação e a sua aplicação. Ou melhor, usando a expressão consagrada por Favell, em torno de *dilemas multiculturais* que são colocados às democracias liberais. Porém, há duas coisas a obstar a esta formulação algo esquemática. Primeiro, dir-se-ia que apenas as democracias liberais se confrontam com dilemas multiculturais. Nada nos autoriza a aceitar isto como premissa e a experiência histórica desmente-o abundantemente. Segundo, não são certamente apenas as democracias liberais que transformam este tipo de confrontos em dilemas; nem tão-pouco são eles as mais das vezes objectivamente reconhecíveis enquanto dilemas por todos os agentes envolvidos. Recorrendo a um exemplo, suponhamos que o casamento combinado, assim como é praticado pela maioria dos hindus, representa um dilema para uma sociedade que considere que nos negócios do coração a única interferência que deve existir é a da livre escolha individual. Deixemos de parte, por ora, a questão de saber em que condições é que pode existir uma escolha verdadeiramente individual; basta que os indivíduos envolvidos nessa escolha acreditem que a fizeram por moto próprio. Por conseguinte, para uma sociedade onde o primado é o do individualismo e da escolha autónoma, o casamento combinado apresenta um dilema; mas para uma sociedade, ou grupo, onde a escolha individual não representa uma necessidade da existência moral, o dilema não se coloca; em última análise nem sequer existe um espaço simbólico, institucional e discursivo no qual a prática seja considerada um dilema. Da mesma forma, a escolha individual em questões amorosas, onde o primado é o do individualismo, nunca representa um dilema. Mas do lado hindu deverá, por princípio, ser considerado um dilema. Conclusão: aquilo que surge como dilema multicultural a um dos grupos não tem necessariamente de ter correspondência com os dilemas de outros grupos. Torna-se, por conseguinte, mais complexo do que a simples resolução de dilemas

multiculturais através do dialogismo (Parekh, 2000). Com efeito, o dialogismo pressupõe que ambos os lados se encontram de acordo sobre os princípios que regem o diálogo. Ora, nestes “dilemas” é frequente que sejam as posições das minorias a serem dilematizadas e não a das maiorias (ou não existe à partida nenhuma definição partilhada sobre o que pode constituir um dilema). Tal não significa que o dialogismo não seja um modelo frutuoso na resolução de dilemas, sejam lá eles quais forem. De resto, uma democracia pura deve funcionar segundo as regras do dialogismo igualmente puro, como Habermas bem intuiu. Contudo, a auto-referencialidade dos argumentos encerrada na premissa multicultural de que a minha cultura cauciona a minha posição limita substancialmente a margem dos possíveis nesta estrutura dialógica. O dialogismo só pode funcionar se recorrer a argumentos externos aos seus próprios campos de sentido. Não basta que nos coloquemos no lugar do outro, como pretende Parekh, teremos que nos des-situar em relação aos investimentos específicos dos grupos em confronto. Assumo que os grupos se encontrem em confronto, umas vezes por questões específicas outras vezes por questões mais abrangentes, porque sem confronto não existe, logicamente, dilema.

É claro que muita da discussão em torno do multiculturalismo se baliza pela questão da definição das fronteiras entre a esfera pública e a privada e sobre qual o nível de interferência entre estas que pode ser tolerado, do qual decorrem, em certa medida, os qualificativos de fraco e forte para o multiculturalismo. Porém, ao que estas deslocações de fronteiras não obedecem certamente é a meros argumentos lógicos inseridos numa estrutura de debate racional do tipo habermasiano. Donde nos parecer pouco realista a proposta de Parekh de resolver diferendos, ou dilemas, multiculturais através do dialogismo. Então perguntar-se-á a que factores obedecem as deslocações de fronteiras.

Uma perspectiva diferente enfatiza aquilo que Benhabib (2007) designou por *iterações democráticas*. Segundo esta interpretação, o que acontece é que os direitos das minorias e dos imigrantes vão alargando o seu âmbito e alcance em virtude da conjugação de diversos factores próprios do funcionamento da cidadania. Note-se que ainda nos encontramos em pleno terreno dos direitos e da cidadania como elementos definidores da pertença, ou seja, ainda nos encontramos reféns de uma perspectiva exacerbadamente normativa. Sem dúvida é porque a cidadania é construída como a categoria sinalizadora de uma pertença que pode ser problematizada. Problemática tanto mais ingente quanto esse mesmo *locus* de incidência e fechamento da cidadania enquanto pertença – o Estado-nação – perde gradualmente poder normativo. As tendências centrífugas têm sido exaustivamente enumeradas (Bauböck, 2002; Feldblum, 1998), por isso aqui contentar-nos-emos com colocá-las sob a designação genérica de desnacionalização (Sassen, 2007).⁷

Seria, contudo, demasiado limitado pensarmos que a abordagem normativa não possui as suas virtudes. Desde logo porque a dimensão de confrontação intrínseca ao próprio funcionamento e jogo democrático encontra-se contida na noção de iterações democráticas. O conceito de iterações democráticas descreve precisamente aquilo que entendemos como sendo os aspectos dinâmicos da democracia por oposição aos modelos demasiado estáticos e, subseqüentemente, normativos. Aprofun-

dando e estendendo o âmbito do conceito, Benhabib esclarece que este refere-se aos “processos complexos de argumentação pública, deliberação e troca através dos quais os princípios e reivindicações relativos a direitos universais são contestados e contextualizados [...] através das instituições políticas e legais assim como das instituições da sociedade civil”.⁸ E acrescenta que não apenas as instituições políticas no sentido “forte” se encontram incluídas como também aquelas que fazem parte do tecido associativo e os média. Não deixa de ser interessante que a autora exclua destes processos as próprias instituições que porventura sobre eles mais reflectem, sendo que têm por função dotá-los de sentido e de um léxico: as instituições produtoras de conhecimento, com especial relevo para o campo académico. Acresce que, se a iteração, segundo a autora, é o mecanismo pelo qual se aprofundam os processos reflexivos e, logo, o alargamento dos direitos,⁹ então o papel da academia revestir-se-á de particular importância. Na medida em que a iteração não tem por função apenas criar réplicas, mas no acto de repetição de um conceito ou termo redefini-lo e atribuir-lhe novos significados, a intervenção académica é central nos processos de apropriação, redefinição e fixação (provisória) dos seus múltiplos significados. Em resumo, a iteração gera uma polissemia que é fundadora do horizonte político da democracia.

No entanto, convém notar que esta incidência nos direitos exclui do seu horizonte teórico outras vertentes das iterações democráticas, como sejam as identificações (mais do que as identidades),¹⁰ as estratégias grupais, as representatividades e as solidariedades. Estas, por sua vez, devem necessariamente ser tidas em conta quando abordamos a integração nacional e a ambiguidade da identidade nacional ou, mais precisamente, das “identificações nacionais”. Sucede que a nação, mesmo quando considerada como o *locus* ideal da prática e realização democrática através da lógica da representação,¹¹ sempre se constituiu nesta dualidade. Neste sentido, a ideia de “iterações democráticas” é inteiramente justa no que concerne aos processos, mas extraordinariamente abstracta no que respeita aos conteúdos.

Embora concordando com a premissa segundo a qual as democracias actuais activam processos iterados de deliberação, discurso público e regulação, já se compreende menos por que razão deverão estes vectores restringir-se às “reivindicações de direitos universais”? Em boa verdade, Benhabib (2007) está a pressupor que a linguagem dos direitos humanos assim como os seus referentes são os termos mediadores da integração e da pertença. Assim, não deixando de reconhecer a diversidade de experiências históricas, culturais e jurídicas que podem ser encontradas consoante os contextos, a autora postula um “direito humano à pertença”, decorrente de princípios éticos inalienáveis da prática de cidadania e naturalização. Mas uma tal assunção contradiz fundamentalmente um dos aspectos centrais na ideia de “iterações democráticas”, a saber, que nunca existiu uma sobreposição completa entre “soberania territorial” e “voz” democrática.

Se assim for, e estamos inteiramente tentados a concordar, então não adianta propor uma espécie de metadiscursividade ancorada em princípios éticos e políticos. No fundo esta é igualmente manipulável e apropriável por investimentos e estratégias concretas dos poderes constituintes do *demos* que procedem sistematicamente a

reajustamentos e reagregações.¹² A própria natureza das iterações democráticas implica a impossibilidade de uma metaposição ética que justificasse as acções e elaborações de pertença. Sucede que é mais crível que esta sirva basicamente de orientação, mas não constitui o sistema normativo *per se*, nem tem que ter uma necessária tradução prática do mesmo. Ou seja, não há nada neste esquema que autorize a postular a existência de um *a priori* que active uma reflexividade autoconstitutiva inclusiva; ela pode igualmente ser de natureza exclusiva, sem por isso deixar de activar e invocar reajustamentos da fronteira do *demos* (mesmo que imaginária).

O problema reside no carácter contingente da universalidade da democracia e dos direitos que lhe assistem, sendo que este não se torna problemático apenas porque não acomoda direitos específicos, como os comunitaristas alegariam, mas sobretudo, porque parte de uma idealização da forma como os julgamentos são expressos nas democracias liberais. Com efeito, entre as articulações idealizadas coadjuvadas pelos teóricos dos direitos e a constatação empírica dos processos decisórios existe um hiato. E este só será colmatado se tivermos presente que as decisões e posições tomadas por actores específicos devem bem mais “a uma combinação de pragmatismo, habitus institucional e (eventualmente) questão de princípio do que a concepções ideais da pertença política” (Favell e Modood, 2003).¹³

Considerações finais

Não partilhando inteiramente da análise de Kymlicka (2007), designadamente o seu *tour de force* relativamente à integração das políticas culturais no paradigma liberal, não deixamos por isso de concordar com o seu diagnóstico mais recente. Em traços gerais, Kymlicka constata a expansão dos direitos das minorias verificada no após Guerra-fria, nomeadamente, e no contexto europeu, com a obrigatoriedade de implementação do *acquis communautaire*, também em matéria de protecção dos direitos etno-culturais das minorias nacionais. Este é apenas um exemplo; outros poderiam ser dados, mas para não sermos exaustivos, o autor identifica uma tendência global quer no discurso político quer na implementação de normas legais internacionais no sentido da protecção dos direitos dos imigrantes, das minorias nacionais e dos grupos indígenas, tendência essa que ele considera uma “verdadeira revolução” no campo das relações internacionais. Embora, mais uma vez, a conclusão se estriba na análise, conquanto aturada, dos preceitos legais e da adopção destes por parte dos estados e organizações internacionais, o sentido último desta constatação afigura-se-nos acertada.

Descrevemos sucintamente um processo de alargamento da cidadania que pensamos ter-se desenrolado no após-guerra com a consideração cada vez mais presente dos direitos das minorias, não apenas do seu reconhecimento enquanto entidades (comunidades) passíveis de reivindicar uma identidade própria - mas não necessariamente exterior, antes suplementar, ao Estado-nação -, como também no ajustamento dos direitos conferidos pelo espaço permanentemente incompleto da cidadania, quando esta é considerada para além da sua natureza estatutária, deslocando-se assim para a sua construção prática.¹⁴ O processo descrito foi, em boa verdade, fun-

damentalmente “lido” através dos diversos posicionamentos teóricos, das suas articulações e desenvolvimentos, e menos, bem menos, recorrendo ao acontecimento histórico, ao encadeamento das lutas pelo alargamento desses mesmos direitos, ou sequer às tensões provocadas na coesão social pelas novas presenças e reivindicações. Melhor dito, prestou-se maior atenção às filiações teóricas do que à historicização desse mesmo alargamento. Esta última, certamente pertinente, não constituiu no entanto o objectivo deste texto.

Importa no entanto assinalar que é hoje difícil iludir o facto de um crescente número de organizações internacionais, governamentais, semi-governamentais, e não governamentais disseminarem um discurso unívoco de necessidade de acomodação da diferença. Certamente, este discurso não tem como pólo aglutinador a defesa da identidade, mas antes é intersectado por várias contribuições provenientes de formações discursivas atinentes à assunção dos direitos humanos ou outras cuja saliência recai sobre os princípios de justiça redistributiva. Nos termos actuais, é igualmente inegável que as atitudes típicas em relação à pluralidade cultural e étnica não deixaram de ser feridas de uma certa ambiguidade. O caso dos muçulmanos parece-nos ser o mais paradigmático desta difícil conjugação entre a necessidade de respeitar, de certa forma, de consagrar permanentemente, os direitos humanos e um discurso identitário que é refractário a esses mesmos direitos humanos. A oposição seria, obviamente, referir que os direitos humanos são um discurso ocidentalizado por isso mesmo negador da alteridade do Islão. Não nos interessa aqui explorar estas descoincidências éticas, apesar de termos presente que elas adquiriram uma importância ampliada na nova ordem mundial. Importa sublinhar que estas ambiguidades estão sobremaneira presentes nos diversos “dilemas culturais” que se vão colocando às sociedades multiculturais.

Uma outra vertente de análise coloca a tónica na reprodução dos processos estruturais do tardo-capitalismo identificando o multiculturalismo como uma lógica (retórica, por vezes) de cobertura desses mesmos processos. Podendo esta análise conter algum acerto, diz-nos relativamente pouco daquilo que são as políticas concretas de gestão da diversidade nas cidades. Seja qual for a lógica subjacente, o facto é que a gestão da diversidade, em maior ou menor escala, entrou definitivamente nas agendas políticas dos decisores públicos. Os nomes pelos quais se designa esta mobilização de recursos para a acomodação de espaços e símbolos criados e reproduzidos pelas minorias imigrantes e étnicas variam. Podem ir desde “super-diversidade” até “controlabilidade da diferença” ou a mais nacional “diálogo intercultural” não deixando por isso de convergir relativamente à ideia segundo a qual, – à revelia dos investimentos ideológicos que possam ser assinalados nas posturas defensivas ou detractoras desta mesma “gestão” –, a institucionalização da governabilidade da diversidade inscreve-se numa pragmática inclusiva de acomodação de diferenças culturais e étnicas. Sucede que esta é fácil de constatar na disseminação de boas práticas, nos preceitos legais implementados ou na intervenção estatal a favor da defesa dessa mesma diversidade.

Existe igualmente polémica em torno de saber, afinal em que consiste essa propalada diversidade? Será ela cultural, estritamente cultural, ou responderá antes a de-

sigualdades económicas, sociais e, inclusivamente, políticas? Será que não estamos a amplificar demasiado a dimensão cultural deixando na sombra outras dimensões porventura mais relevantes? Mais uma vez, são tudo questões pertinentes a merecerem escrutínio científico e confronto com cada caso particular. A nosso ver não rebatem de maneira nenhuma a constatação anterior. Mesmo que esta careça ainda de uma definição homogénea e operativa de forma a que dela se pudessem extrair abordagens idênticas para contextos diversificados, em nada obsta que ela tem sido uma espécie de signo orientador de um conjunto de opções políticas que passaram a aceitar como incontestável que a assimilação não funciona num mundo globalizado, por onde perpassam diásporas simultâneas, em processos de imigração e re-migração, e onde o sentido de pertença tende a transnacionalizar-se.

Notas

¹ Na medida em que uma das condições para a existência do Estado é um mínimo de autarcia económica, este organiza um mercado interno por forma a consolidar-se (Smith, 1991:14).

² Acusando os imigrantes de dessacralizarem a identificação com a França, a Frente Nacional propalou o slogan: “Être français, cela se mérite” [cit. in Brubaker, 1992: 138].

³ É assim que Gellner (1994) concebe a emergência da sociedade civil: uma cultura literária uniformizada permitiu a superação dos particularismos, o advento do industrialismo e a expansão das comunicações, e uma identidade civil ao invés das afiliações comunitárias.

⁴ A categorização é de Kymlicka e Norman (1997)

⁵ Os grupos oprimidos são, segundo Young (1995), todos os que são vítimas de exploração, marginalização (desemprego), de imperialismo cultural (estereótipos) e de preconceitos.

⁶ Hollinger (1995) compara a diversidade do “pentágono cultural” norte-americano com a situação de imigração nos primórdios do século XX, chegando à conclusão que a sociedade americana já foi bem mais diversificada etnicamente. Para a Europa, De Swaan observou, num artigo de jornal, o mesmo fenómeno na Holanda, utilizando a designação de monocultura para caracterizar a actual sociedade holandesa (Vermeulen, 1998:7).

⁷ Segundo Sassen (2007: 299): “It is largely at the top and at the bottom of the social system that the national state has weakened its grip in shaping the experience of membership and identity”. E, de acordo com a noção de “classes globais” defendida por esta autora, estas não decorrem de uma cidadania transnacional, elas encontram-se ancoradas em redes globais, cujos nós se inserem localmente [cidades globais, instituições transnacionais, etc.] – trata-se, antes, de inserções nacionais. Por conseguinte, as classes globais são sobretudo desnacionalizadas.

⁸ Nas palavras da autora, “I named ‘democratic iterations’ those complex processes of public argument, deliberation and exchange through which universalist rights claims are contested and contextualized, invoked and revoked, posited and repositioned, throughout legal and political institutions, as well as in the associations of civil society” [Benhabib, 2007: 447].

⁹ “Through such iterative acts a democratic people which considers itself bound by certain guiding norms and principles reappropriates and reinterprets these, thus showing itself to be not only the subject but also the author of the laws.” [Benhabib, 2007: 454]

¹⁰ Brubaker, ao recusar a tendência reificadora que julga encontrar em noções como a de identidade ou etnicidade, opta pelo conceito de “identificações” o qual nos permite analisar o discurso identitário sem assumir a existência de identidades substanciais.

¹¹ Esta formulação, que é rejeitada por muitos teóricos (Mary Kaldor, David Hell, *inter alia*), é substancialmente defendida por Benhabib, na esteira das concepções de democracia advogadas por Hanna Arendt: “What we cannot change, despite all institutional configurations, is the logic of representation which forces delineation or demarcation of units of representation from one another. Even world citizenship within a federated structure cannot solve this riddle.” [Benhabib, 2007: 448].

¹² Diz Benhabib: “While the demos, as the popular sovereign, must assert control over a specific territorial domain, it can also engage in reflexive acts of self-constitution, whereby the boundaries of the demos can be readjusted and democratic sovereignty itself can be disassembled or reagggregated.” [Benhabib, 2007: 449-450].

¹³ Vale a pena citar em extenso a seguinte passagem de Modood e Favell (2003): “For sure, there is much enlightenment to be had from clear reflection on the normative principles at work in liberal reasoning. However, as we have suggested, such a way of approaching real life policy problems is, to say the least, an odd way of characterising the nature of issues as they in fact appear in real legal or policy making situations. The idealisation of how judgements are made in liberal democracy in fact works through a dangerous denial of this fact, which creates a gap between the idealised articulation of how liberal democracy should work and the empirical understanding of how in fact people in decision making positions make decisions; usually, through a combination of pragmatism, institutional habit and [perhaps] a sense of principle”.

¹⁴ Esta perspectiva é convergente com a noção de Sassen quando esta se refere à cidadania como um “incompletely theorised contract” entre o Estado e os sujeitos. É incompleto porque o seu significado é condicionado historicamente, ou seja, esta instituição formal, por causa da sua incompletude, é passível de acomodar a mudança (2007: 277).

Referências Bibliográficas

- Alexander, J. C. (1988), “Core solidarity, ethnic outgroup, and social differentiation”, in *Action and It's Environments: Toward a New Synthesis*, Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 78-106.
- Anderson, B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres: Verso.
- Appadurai, A. (2004), *Dimensões Culturais da Globalização*, Lisboa: Teorema.
- Barbalet, J. M. (1989), *A Cidadania*, Lisboa: Editorial Estampa.
- Bauböck, R. (1996), “Social and cultural integration in civil society”, in Bauböck, R., Heller, A. e Zolberg, A. R. (orgs.), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Avebury, UK: Aldershot, pp. 67-131.
- Bauböck, R. (2002), “Political community beyond the sovereign State, supranational federalism, and transnational minorities”, in Vertovec, S. e Cohen, R. (orgs.), *Conceiving Cosmopolitanism: Theory, Context, Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- Bhabha, H. K. (1995), “Cultural diversity and cultural differences”, in Ashcroft, B., Griffiths, G. e Tiffin, H. (orgs.), *The Post-Colonial Studies Reader*, Londres: Routledge.
- Bendix, R. (1996), *Nation Building and Citizenship: studies of our changing social order*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Benhabib, S. (2007), “Democratic exclusions and democratic iterations: dilemmas of just membership and prospects of cosmopolitan federalism”, *European Journal of Political Theory*, vol. 6, p. 447 [disponível em: <http://ept.sagepub.com/cgi/content/abstract/6/4/445>]
- Billig, M. (1985), *Banal Nationalism*, Londres: Sage Publications.
- Brubaker, R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brubaker, R., (2004), “Civic and ethnic nationalisms”, in *Ethnicity without Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 132-146.
- Bryant, C. G. A. (1995), “Civic nation, civil society, civil religion”, in Hall, J. (org.), *Civil Society*, Cambridge: Polity Press, pp. 136-157.
- Castles, S. (1999), “Citizenship and the other in the age of migration”, in Davidson, A. e Weekley, K. (orgs.), *Globalization and Citizenship in the Asia-Pacific*, Londres: Macmillan Press, pp. 27-48 [p. 32].
- Castles, S. (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Londres: Macmillan Press, p. 12.
- Connor, W. (1996), “Beyond reason: the nature of the ethnonational bond”, in Hutchinson, J. e Smith, A. D. (orgs.), *Ethnicity*, Oxford: Oxford University Press, pp. 69-75.
- Delanty, G. (1996), “Beyond the Nation-State: national identity and citizenship in a multicultural society – a response to Rex”, *Sociological Research Online*, vol. 1, n.º 3.
- Douglas, M. (1987), *How Institutions Think*, Londres: Routledge.
- Entzinger, H. (2000), “Future trends in European migration: sociological perspectives”, comunicação apresentada na conferência “What Europe for tomorrow”, Viena, 27-30 de Setembro.
- Favell, A. (1998), *Philosophies of integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Londres: MacMillan.
- Feldblum, M. (1998), “Reconfiguring citizenship in Western Europe”, in Joppke, C. (org.) *The Challenge to the Nation-State. Immigrants in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press, pp. 231-270.
- Gellner, E. (1983), *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell.
- Gellner, E. (1994), *Condições da Liberdade*, Lisboa: Gradiva.
- Glazer, N. (1997), *We Are All Multiculturalist Now*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Grillo, R. (2005), “Backlash against diversity? Identities and cultural politics in European cities”, *Compas Working Paper 14*, University of Oxford.
- Habermas, J. (1994), “Citizenship and national identity”, in van Steenberger, B. (org.), *The Condition of Citizenship*, Londres: Sage Publications, pp. 20-35.
- Habermas, J. (1998), *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*, Paris: Fayard, p. 82.
- Hall, S. (2000), “Conclusion: the multi-cultural question”, in Hesse, B. (org.), *Un/settled Multiculturalisms. Diasporas, entanglements, “transruptions”*, Londres: Zed Books, pp. 210-223.
- Hollinger, D. (1995), *Post-Ethnic America: Beyond Multiculturalism*, Nova Iorque: Basic Books.
- Hutchinson, J. e Smith, A. D. (orgs.) (1996), *Ethnicity*, Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. e Norman, W. (1997), “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, n.º 3, Outubro, pp. 5-39 [pp. 5-6].
- Kymlicka, W. (2007), *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. H. (1964), “Citizenship and social class”, in *Class, Citizenship, and Social Development: Essays by T. H. Marshall*, Nova Iorque: Anchor Books.
- Modood, T. e Favell, A. (2003), “The Philosophy of Multiculturalism: The theory and practice of normative political philosophy”, in Finlayson, A. (org.), *Contemporary Political Philosophy: A Reader and Guide*, Edimburgo: Edinburgh University Press, pp. 484-495.
- Parekh, B. (1995), “The Rushdie affair: research agenda for political philosophy”, in Kymlicka, W., *The Rights of Minority Cultures*, Oxford: Oxford University Press, pp. 303-320.
- Parekh, B. (2000), *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rex, J. (1995), “Political sociology of a multicultural society”, in Dunne, M. e Bonazzi, T. (orgs.), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Londres: Keele University Press.
- Rex, J. (1996), “National identity in the democratic multi-cultural State”, *Sociological Research Online*, vol. 1, n.º 2.

- Ritzer, G. (1993), *The McDonaldization of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Social Life*, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Sassen, S. (2007), *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global assemblages*, Princeton: Princeton University Press.
- Schnapper, D. (1998), *La relation à l'autre: Au coeur de la pensée sociologique*, Paris: Gallimard, NRF Essais.
- Smelser, N. e Alexander, J. (1999), *Diversity and its Discontents: Cultural Conflit and Common Ground in Contemporary American Society*, Pinceton: Princeton University Press.
- Smith, A. D. (1986), *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford: Basil Blackwell.
- Smith, A. D. (1991), *National Identity*, Londres: Penguin Books, p. 14.
- Solomos, J. (1990), "Changing forms of racial discourse", *Social Studies Review*, Novembro, pp. 74-78.
- Turner, B. (1994), "Postmodern culture/modern citizens", in van Steenberg, B. (org.) *The Condition of Citizenship*, Londres: Sage, pp. 153-68.
- Vasta, E. (2007), "Accommodating diversity: why current critiques of multiculturalism miss the point", *Compas Working Paper*, n.º 53, Oxford: University of Oxford.
- Vermeullen, H. (1998), "Immigration, integration and the politics of culture", *Working Paper*, n.º 5, SociNova, FCSH-UNL, p. 7.
- Vermeullen, H. (2000), *Imigração e Diversidade Cultural*, Lisboa: FCSH-Universidade Nova de Lisboa.
- Vertovec, S. (2006), "The emergence of super-diversity in Britain", *Compas Working Paper*, n.º 25, Oxford: University of Oxford.
- Young, I. M. (1993), *The Rising Tide of Cultural Pluralism*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Young, I. M. (1998), "Polity and group difference: a critique of the universal citizenship", in Beiner, R. (org.), *Theorizing Citizenship*, Albany, NY: Suny Press, pp. 175-207.
- Weber, M. (1995), *Économie et Société*, vol. I, cap. III, Paris: Plon, col. Agora.
- Weber, M. (1995), *Économie et Société*, vol. II, cap. IV, Paris: Plon, col. Agora.

O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas *Immigrants' access to voting and electoral office in the Portuguese municipalities*

Clemens Zobel* e Carlos Elias Barbosa**

Resumo Este texto procura explorar a ligação entre a imigração e a sua participação formal na política local portuguesa. Procuramos trazer aqui algumas explicações sobre as condições que determinam essa participação. Começamos por fazer uma breve apresentação do quadro legal que atribui aos estrangeiros residentes o acesso ao voto e aos cargos eleitorais para os órgãos das autarquias portuguesas. Perante este enquadramento, procuramos conduzir a discussão no sentido de compreender o fenómeno da não-participação que está estritamente relacionado com o não-recenseamento de uma larga percentagem de estrangeiros residentes. Por outro lado, importa destacar a residual representação de indivíduos com origem migrante na política local portuguesa bem como o papel das associações migrantes neste processo. Trata-se de explorar as motivações daqueles que têm participado como candidatos ou como eleitos para os órgãos municipais e, também, de compreender a sua relação com as elites políticas locais.

Palavras-chave imigração, participação, política local, Portugal.

Abstract This paper explores the link between immigrants and their formal participation in Portuguese local politics. Here we offer some explanations about the conditions that determine their involvement. We begin by briefly introducing the legal framework that allows foreign residents to vote and run for elected positions in the bodies of Portuguese municipalities. Given this framework, we seek to understand the phenomenon of non-participation that is closely related to the non-registration of a large proportion of foreign residents. Furthermore, the low level of representation of individuals with a migrant background in local politics Portuguese is discussed as well as the role of migrant associations in this process. In this respect, we explore the motivations of those who hold elected positions in municipal bodies or have run for them. This also involves understanding their relationship with local political elites.

Keywords immigration, participation, local politics, Portugal.

* Investigador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra / Researcher at the Centre for Social Studies of Coimbra University
{clemens.zobel@ces.uc.pt / clemenszobel@yahoo.fr}

** Investigador no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra / Researcher at the Centre for Social Studies of Coimbra University
{eliasbarbosa@ces.uc.pt / carselias@gmail.com}

O acesso dos imigrantes ao voto e aos cargos eleitorais nas autarquias portuguesas

Clemens Zobel e Carlos Elias Barbosa

Introdução

Portugal representa desde 1996 um dos vinte e dois países da União Europeia (UE) que, a nível das eleições para o poder local, consagra o direito de voto e elegibilidade aos imigrantes cidadãos de países não pertencentes ao espaço europeu, com a condição de conceder o mesmo direito aos cidadãos portugueses residentes no respectivo país.¹ Instituições como a Comissão Europeia ou o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) consideram esta política como um elemento chave nas políticas de integração. Contudo, após as três últimas eleições municipais (1997, 2001 e 2005), uma análise científica aprofundada desta realidade ainda está por se fazer.² A escassez de dados estatísticos e o carácter não sistemático de recolha de informações por parte do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) sugere que esta questão não tem gerado um interesse de maior relevância perante os poderes públicos.³

Neste texto procuramos trazer uma breve discussão sobre o grau de aproveitamento dos imigrantes do direito de voto e de ser eleito para as autarquias portuguesas. Entretanto, não é possível analisar a participação formal em termos do voto uma vez que não é possível ter esses dados. Então, os valores sobre o recenseamento são os únicos indicadores disponíveis para este tipo de análise. Contudo, em relação ao fenómeno estritamente relacionado com o não-recenseamento de uma larga percentagem de não-nacionais com direitos políticos, imediatamente se associa à ideia de uma fraca participação política. Será um efeito do modo de interacção no seio da sociedade portuguesa, ou estaremos a falar de outras formas de manifestações de interesse e de reivindicação? Por outro lado, importa compreender as motivações que levam uma pequena percentagem de não-nacionais a se recensear ou a fazer parte das listas eleitorais.⁴

Entre os factores responsáveis por baixos níveis de inscrição e de participação nas entidades representativas municipais, este artigo procura analisar as explicações relativas à sociedade portuguesa e as suas estruturas jurídicas e políticas. Uma ênfase especial é colocada sobre as restrições resultantes do quadro legal, a ausência de políticas relativas ao voto dos imigrantes apoiadas por instituições estatais ou pelos partidos políticos, a distância entre os cidadãos e as instituições políticas locais e, fundamentalmente, a situação em que os direitos dos cidadãos continuam a estar fortemente associados à noção de pertença nacional. Por outro lado, numa perspectiva dos grupos migrantes, são apontados para além do peso das condições precárias e o modo de vida de populações migrantes, o impacto das condições de vida das populações migrantes, a fragmentação das associações de imigrantes e os seus limites em lidar com a questão da participação formal, mas também a opção ou o aproveitamento de modos alternativos de acção política.

No que diz respeito à motivação para o recenseamento e para a candidatura aos órgãos municipais e das juntas de freguesia, sublinha-se o papel proeminente dos cabo-verdianos relacionado com a herança colonial de uma elite político-administrativa e um novo quadro transnacionalizado, em que o migrante se encontra inserido em redes de intervenção e a participação política em mais do que um Estado-nação. Aqui o papel estimulador das associações de imigrantes, mas também as estratégias eleitorais locais de certos partidos políticos, podem desempenhar uma função de impulso à presença formal de grupos migrantes na política local. Neste último aspecto, as estratégias de recrutamento de migrantes como profissionais envolvidos em redes sociais é de especial importância.

A discussão prende-se primeiramente com o quadro jurídico como condicionamento formal de direitos políticos. Assim, se direcciona para uma análise dos dados disponíveis sobre o registo eleitoral e as explicações relativas aos seus baixos níveis consistentemente ao longo dos três ciclos eleitorais em estudo. Por fim, analisamos as razões que levaram à cooptação de migrantes para cargos políticos nos municípios e juntas de freguesias.

Os direitos eleitorais dos imigrantes em Portugal

A Lei 50/96 de 4 de Setembro, artigo 1º alínea b) atribui aos estrangeiros residentes em Portugal o direito à participação política com capacidade activa e passiva nas eleições locais, isto é, o direito de votar e de ser eleito para os órgãos das Juntas de Freguesia e Câmaras Municipais. Este facto deve ser considerado como resultado de um processo político e como consequência do reconhecimento da importância participativa das populações migrantes no quadro da política local portuguesa.

No contexto específico do início dos anos 90 o movimento associativo imigrante em Portugal já visualizava uma acção interventiva de modo a aproximar os migrantes aos espaços de participação no interior da sociedade de acolhimento. Sobretudo, intensifica formas de pressão objectivando políticas coerentes e favoráveis permitindo aos imigrantes mais espaços de participação na sociedade receptora. Nomeadamente, houve uma forte mobilização por parte da Associação Caboverdeana de Lisboa, da Casa do Brasil, da Associação Guineense de Solidariedade Social e da Casa de Angola. Segundo Ana Paula Horta e Jorge Malheiros (2005), destaca-se neste contexto do associativismo questões como a regularização da situação de milhares de imigrantes indocumentados, o direito de voto e o reconhecimento político das profundas desigualdades sociais que caracterizam as vivências dos migrantes. Portanto, para além de orientação de canais de informação junto dos imigrantes, estas associações tiveram um importante papel de intervenção em relação às instâncias governamentais e de poder, lutando pela defesa dos interesses dos imigrantes, principalmente no ponto de vista legal. É, então, neste período, que alguns dirigentes associativos começam a orientar estratégias de negociações políticas, especialmente, considerando como resultado deste processo político a chegada do Partido Socialista (PS) ao poder (Marques e Santos, 2008) e que levou à inclusão de propostas no programa do partido para as eleições legislativas de 1991.

A associação cabo-verdiana tem neste processo um papel muito importante adoptando uma posição de liderança. Entretanto, destacam-se personalidades como Celeste Correia e Arnaldo Andrade, dirigentes da Associação Caboverdeana de Lisboa na altura, Fernando Ka, dirigente da Associação Solidariedade Guineense ou Mamadou Ba, actualmente um dos activistas do SOS Racismo. Do lado do PS a relação com os representantes das associações de imigrantes é impulsionada por José Leitão, o primeiro Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, e António Costa pela assinatura do acordo com as associações de imigrantes em Portugal no sentido de inclusão dos seus membros na lista do PS para lugares elegíveis à Assembleia da República (Machado, 1992; Marques e Santos, 2008: 57).

Todavia, importa salientar que a Constituição Portuguesa já previa a participação política dos cidadãos estrangeiros com base no acordo de reciprocidade. O Artigo 15º da Constituição da República Portuguesa, parágrafos 3, 4 e 5, atribui aos estrangeiros residentes em Portugal a capacidade eleitoral activa e passiva aos órgãos das autarquias locais. No parágrafo 3 destaca-se a especificidade em relação ao posicionamento pós-colonial do Estado português. Aos cidadãos nacionais dos países de língua oficial portuguesa com residência permanente em Portugal é reconhecido, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos Tribunais Supremos, o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática. Isto é, aos nacionais dos países de língua oficial portuguesa podem ser atribuídos direitos que não sejam conferidos a outros estrangeiros, desde que essa atribuição se faça mediante a convenção internacional de reciprocidade. Como resultado da condição de reciprocidade, até ao presente, entre os nacionais dos países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) residentes em Portugal, somente os cabo-verdianos e os brasileiros podem participar ao nível da política local.

A lei de 1996 mantém o argumento da determinação condicional da reciprocidade. Isto é, a sua reserva teria por base proporcionar, de igual modo, direitos políticos aos emigrantes portugueses. A estas disposições, perante a integração de Portugal no contexto da União Europeia, associa-se ao parágrafo n.º 1 do artigo 19º do Tratado de Amsterdão da Comunidade Europeia de 1997. Aos cidadãos dos países membros da União Europeia residentes num ou noutro Estado-membro que não o da sua nacionalidade é atribuído *“o direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro da residência, nas mesmas condições que os nacionais desse estado [...]”*. O artigo 8º-B alínea 1, refere que *“qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado”*.

No contexto da política local portuguesa, gozam de capacidade eleitoral activa para as autarquias locais os cidadãos dos Estados-membros da União Europeia e os cidadãos de países de língua oficial portuguesa com residência legal há mais de dois anos, e outros cidadãos com residência legal em Portugal há mais de três anos. São elegíveis para os órgãos das autarquias locais, com capacidade eleitoral passiva, os

cidadãos eleitores dos Estados-membros da União Europeia e os cidadãos eleitores dos países de língua oficial portuguesa com residência há mais de quatro anos, e outros cidadãos eleitores com residência em Portugal há mais de cinco anos.

Para o recenseamento eleitoral a Lei n.º 50/96 altera a Lei n.º 69/78 de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral), e o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais). A inscrição é promovida pelo eleitor estrangeiro na Junta de Freguesia do seu domicílio, identificando-se através do título de residência emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (art. 27º n.º 3 Lei do Recenseamento Eleitoral 13/99 de 22 de Março, com as alterações introduzidas pelos diplomas Lei 3/2002 e Lei 5/2005) ou subsidiariamente pelo passaporte, no caso dos nacionais de países da União Europeia. Conforme o artigo 6º da Lei 50/96, alíneas b), c) e d), o recenseamento dos estrangeiros em Portugal apresenta o teor da *“voluntariedade”* para os cidadãos eleitores da União Europeia, para os cidadãos eleitores nacionais de países de língua oficial portuguesa e para outros cidadãos eleitores estrangeiros residentes em Portugal.

Para as eleições de 1997 foi reconhecida a capacidade eleitoral activa aos a) cidadãos dos países membros da União Europeia; b) do Brasil e de Cabo Verde; c) da Argentina, de Israel, da Noruega, do Peru e do Uruguai. Ainda, perante a declaração n.º 2-A/97, de 11 de Abril de 1997, publicado no n.º 85/97, suplemento da II Série do Diário da República, tornou-se público que é reconhecida capacidade eleitoral passiva aos a) cidadãos dos países membros da União Europeia; b) do Brasil e de Cabo Verde; c) do Peru e do Uruguai. Em 2001, pela declaração n.º 10/2001, de 13 de Setembro de 2001, do n.º 213 da Série I-A do Diário da República, os cidadãos do Chile, da Estónia e da Venezuela passam a preencher as condições do exercício do direito de voto ao nível autárquico. Na Declaração 9/2005, de 8 de Julho de 2005, publicado no Diário da República n.º 130 Série I-A é concedido o direito de participação activa aos cidadãos islandeses. Contudo, a participação passiva fica restrita desta vez aos cidadãos dos países da União Europeia, aos brasileiros e aos cabo-verdianos. A Estónia em 2005 já faz parte integrante dos países membros da União Europeia face ao alargamento em 2004 para 25 Estados-membros.⁵ Entretanto, para os nacionais do Brasil há uma excepção, na base do acordo do estatuto especial de igualdade de deveres e direitos e de direitos políticos.⁶ De acordo com o actual Tratado de Amizade entre Portugal e Brasil, assinado em 2003, os cidadãos brasileiros com permanência em Portugal por um período superior a três anos, e que tenham requerido o estatuto de direitos políticos, passam a ter acesso ao voto nas eleições da Assembleia da República, Assembleias Legislativas Regionais e Autarquias Locais. No entanto, nem todos os cidadãos brasileiros são detentores deste estatuto. Os cidadãos brasileiros com estatuto geral de igualdade de direitos e deveres apenas participam nas eleições autárquicas. Este estatuto representa as relações existentes entre o Estado brasileiro e o Estado português, mas também devido à intervenção política transnacional, por exemplo, de líderes associativos ou de políticos transnacionais.

Considerando que o direito de votar e de ser eleito é uma noção central das sociedades democráticas, assim como representa quem é incluído ou excluído da sociedade (Omidvar, 2008: 161), podemos concluir que o quadro legal afasta uma parte impor-

tante dos estrangeiros residentes desta forma de integração. Na análise seguinte sobre os limites do aproveitamento dos direitos políticos que atribuem a capacidade activa e passiva aos estrangeiros residentes em Portugal veremos outras consequências da legislação em relação ao recenseamento eleitoral, por exemplo, o seu carácter facultativo e a condição de reciprocidade.

Os limites no acesso formal dos imigrantes à política local portuguesa

Convém sublinhar que a disposição legal sobre o recenseamento eleitoral dos cidadãos estrangeiros apresenta limites quanto ao acesso aos direitos políticos, essencialmente a uma larga percentagem de cidadãos de países terceiros residentes no território português. Vários factores se entrecruzam favorecendo uma residual inserção dos estrangeiros no âmbito da política local portuguesa.

Em primeiro lugar, deve-se ao carácter legal do recenseamento na base do voluntariado, constituindo-se num dos aspectos centrais que substanciam uma participação política formal dos imigrantes ainda de modo muito incipiente. Com agravante, há uma insuficiência de informação sobre o direito de voto. Apesar das campanhas desenvolvidas no âmbito do associativismo imigrante, sobretudo pelas associações localizadas na Área Metropolitana de Lisboa (AML), com o suporte do ACIDI e do STAPE, ainda hoje são poucos os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal que têm conhecimento dos direitos de participação política. Neste sentido, a tarefa de mobilização e de sensibilização dos imigrantes para o recenseamento poderá apresentar-se como um trabalho de mentalização que, contudo, tem carecido de um desempenho abrangente e contínuo. Conforme nos diz a ex-presidente da Associação Caboverdeana de Lisboa em relação ao trabalho de mobilização para o recenseamento:

“... é quase que um trabalho de catequista... mentaliza as pessoas e elas vão se recensear. Mas depois nunca mais pensam nisso. Depois chega o dia de votar e nem vai votar. [...] Não tem havido um acompanhamento das pessoas, não se consegue criar sequer projectos, programas mais abrangentes para as nossas comunidades para chegarem lá.” (Ex-presidente da Associação Caboverdeana de Lisboa)⁷

Em segundo lugar, porque a condição da reciprocidade, o estatuto legal, assim como o tempo de permanência no território português alargam o panorama dos estrangeiros residentes sem direitos políticos. Em termos legais, todos os cidadãos nacionais de países que não são abrangidos pelo acordo de reciprocidade com Portugal estão excluídos do quadro dos direitos políticos. Com efeito, a larga maioria de nacionais estrangeiros a residir no território português não tem acesso à participação na política local. Estamos a falar principalmente de nacionalidades representadas com um grande peso no quadro geral da imigração em Portugal (e.g. Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Bulgária, Roménia, Ucrânia, China, etc.).

As eleições de 2001 ficaram inseridas num contexto do alargamento do universo das Autorizações de Residência (AR) para 223.997, comparativamente aos 175.263 títulos de AR em 1997. Para além de deixar um grande número de fora, trata-se, mesmo as-

sim, de um crescimento que não se espelha em termos proporcionais relativamente ao número dos estrangeiros residentes inscritos para as eleições locais. A taxa das inscrições em 2005 tem um maior crescimento análogo no total, assim como para os residentes da União Europeia e para os nacionais de outros países representados em Portugal. De qualquer modo, o recenseamento continua aquém em relação ao peso dos potenciais eleitores estrangeiros residentes com direitos políticos. Isto é, de um total de 274.631 (AR) apenas 169.994 estrangeiros residentes estavam formalmente capacitados para participar nas eleições autárquicas em 2005.

Quadro 1 – Autorizações de Residência e número de inscritos para as eleições locais

Autorizações de Residência	1997	2001	2005
UE	46043	61736	77789
ER⁸	64722	78260	92205
Total AR	175263	232997	274631
Estrangeiros Inscritos	1997	2001	2005
UE	3156	5333	8766
ER	11410	15269	19192
Total Inscritos	14566	20602	27958

Fonte: SEF, STAPE

Entre 1997 a 2005 não houve uma mudança substancial no âmbito dos nacionais estrangeiros recenseados, embora os dados sobre o recenseamento denotem registos díspares, como podemos verificar no Quadro 2. Os dados aqui apresentados não estabelecem uma correlação entre o universo das AR e o número de inscrições uma vez que a informação fornecida a esse nível apenas atribui a classificação dos estrangeiros residentes por escalões etários. Isso impede-nos de identificar os números exactos das pessoas com idade de exercício dos direitos políticos, mas podemos ficar com uma visão geral sobre o recenseamento dos estrangeiros residentes.

Os cabo-verdianos e os brasileiros são os mais representativos ao nível do número das inscrições. Nomeadamente, destaca-se a diferença considerável do número de inscritos entre os cabo-verdianos e as restantes nacionalidades. A população residente de origem cabo-verdeana representa mais de metade do total de inscritos. Os resultados do recenseamento em 2001 apontavam para um valor aproximado aos 67% e em 2005 cerca de 60% de cabo-verdianos inscritos para as eleições locais. Entretanto, em 2001 os brasileiros representavam apenas 7% dos inscritos e os espanhóis 6%. Em 2005 há um aumento do número de brasileiros recenseados, que passaram a representar 8% no total de estrangeiros inscritos. É notória a alteração que se dá do lado dos países da União Europeia, em que é de realçar o aumento do número de inscritos de nacionalidade inglesa dos 6% em 2001 para cerca de 8% em 2005.

Quadro 2 – Estrangeiros inscritos para as eleições locais, segundo nacionalidade

Nacionalidade/ Ano	Inscritos 1997 ^a	%	Inscritos 2001	%	Inscritos 2005	%
Reino Unido			1206	5,85	2142	7,66
Espanha			1237	6,00	1778	6,36
Alemanha			1001	4,86	1653	5,91
França			581	2,82	1012	3,62
Holanda			467	2,27	831	2,97
UE Outros			841	4,08	1350	4,83
Total Inscritos UE	3156	21,67	5333	25,89	8766	31,35
Cabo Verde			13732	66,65	16607	59,40
Brasil			1445	7,01	2228	7,97
Outros			92	0,45	357	1,28
Total Inscritos ER	11410	78,33	15269	74,11	19192	68,65
Soma UE+ER	14566	100,00	20602	100,00	27958	100,00

Fonte: STAPE. Dados de referência 11/1997; 07/2001; 11/2005

Relativamente aos brasileiros quais são os factores que poderão explicar um número tão reduzido de inscritos, considerando o seu peso demográfico sobre o total da população estrangeira a residir em Portugal? Das entrevistas que tivemos a oportunidade de realizar, surge um conjunto de notas que poderão responder à nossa questão. Um primeiro aspecto tem a ver com o projecto migratório ou com as perspectivas de curta/longa permanência em Portugal. Segundo Frei Francisco Diniz, da Obra Católica Portuguesa para Migrações, “os brasileiros têm no geral uma maior perspectiva de regresso”. Não podemos esquecer-nos da importância dos fluxos migratórios do Brasil para Portugal. Particularmente, destacam-se dois ciclos: um primeiro, nos anos 80 com uma migração qualificada; um segundo, nos finais dos anos 90 que representa em grande escala uma imigração laboral.¹⁰ Um segundo aspecto vem na sequência de uma das entrevistas apontando duas razões de influência no tocante à participação política dos brasileiros em Portugal:

“A primeira razão é que comparativamente à comunidade cabo-verdiana, a brasileira representa uma imigração mais recente. [...] A segunda razão é que os cabo-verdianos são geograficamente mais concentrados em bairros com problemas de habitação e de vida bastante fortes nos bairros. Portanto, estão muito mais preocupados e sofrem mais os problemas autárquicos do poder local. Os brasileiros aqui, portanto, a sua ligação com os problemas locais são muito ténues. Não são munícipes no sentido de reivindicar melhorias para isso, melhorias para aquilo, água, luz, asfalto na rua... enquanto os africanos de maneira geral e os cabo-verdianos em particular, têm grande tradição em certos bairros emblemáticos como a Cova da Moura, em que há um sentimento de pertença ao

bairro, um sentimento de autodefesa da comunidade ligado a esse espaço local, e isso tem franca relação com o poder local. Essa é a principal razão, para além do tempo. A comunidade brasileira ainda é muito recente.” (Dirigente da Casa do Brasil)¹¹

Esta ideia aponta claramente para uma participação política formal relacionada com a fixação e a concentração/dispersão geográfica de determinados grupos migrantes no território português. Neste sentido, os cabo-verdianos para além de constituírem uma das migrações mais antigas em Portugal, têm a particularidade de apresentar uma grande concentração demográfica nos distritos de Lisboa e Setúbal. Atendendo a essa importância da fixação dos imigrantes no território, convém, no entanto, destacar as dinâmicas migratórias em Portugal (Baganha, 2001) que relançam as análises sobre as actuais características das migrações. Maria Ioannis Baganha sugere que Portugal deverá ser percebido como uma placa giratória que distribui mão-de-obra consoante a estrutura institucional em que opera no quadro da UE, e a AML como o centro dessa placa (Baganha, 2001: 147). Este é um quadro que poderá relevar a participação formal na política local portuguesa para um segundo plano ou, pelo contrário, alargar o seu âmbito para um plano transnacional. Uma vez mais destaca-se o carácter instrumental da aquisição do estatuto de residente, bem como da nacionalidade por naturalização.

“Há muita gente, muitos imigrantes que estão cá e que querem a nacionalidade por conveniência. Não há ninguém que prescindir da sua nacionalidade por outra razão se não por conveniência. E ao adquirirem a nacionalidade, poucos ficam cá em Portugal porque têm possibilidade de expandir para França, Suíça e por aí fora.” (E1, Focus Group 2, Loures)¹²

“Quando se pega a nacionalidade a intenção é ir para um outro país. Isso eu ouço de várias pessoas.” (E1, Focus Group 3, Porto)¹³

Numa abordagem sobre a cultura política destaca-se também a influência das experiências políticas tidas no país de origem num contexto português caracterizado pela distância entre cidadãos e Estado. Por exemplo, os brasileiros chegam de um sistema político assinalado pela obrigatoriedade do voto a um espaço em que o recenseamento dos estrangeiros é voluntário. Isso poderá contribuir num afastamento em relação às instituições, alimentando a ideia do voto como algo irrelevante.

Regressando à questão da dispersão/concentração dos migrantes no território, a lógica de uma relativa concentração geográfica aplica-se de igual modo às experiências de participação dos cidadãos da União Europeia, sobretudo nas regiões do Alentejo e do Algarve. Apesar de que, neste caso, o fenómeno associativo se tem revelado pouco importante na acção política dos imigrantes, todavia encontramos alguns dos raros casos de presença de eleitos estrangeiros nas assembleias municipais. Este fenómeno é particularmente interessante na medida em que contradiz a ideia de que, fazendo parte de uma “migração internacional de reforma” (Williams *et al.*, 1997), estes migrantes têm um fraco envolvimento na vida cívica local. Ao contrário, os exemplos de autarcas em Odemira e Aljezur apontam para o importante papel que têm desenvolvido na política local como profissionais estrangeiros envolvidos em redes sociais enquanto inovadores e intermediários.

A relativa concentração geográfica dos cabo-verdianos e a sua presença ao longo de décadas no território português terão favorecido uma maior mobilização no sentido de consciencialização, para além dos factores referentes ao papel e à acção desempenhados pelos seus dirigentes associativos, académicos e políticos transnacionais. Por exemplo, as influências políticas procedentes dos grupos migrantes poderão criar canais de representação junto ao governo do país de origem, como interlocutores junto do Estado (Chelius, 2007: 212), conseguindo influir em programas, estratégias e projectos dirigidos aos grupos no estrangeiro. O percurso político e a actuação do último Embaixador da República de Cabo Verde – Arnando Andrade – confirmam este facto. A sua mobilização representa uma acção política transnacional, fazendo com que houvesse uma especial atenção na revisão constitucional no sentido de abertura: a) ao nível do acordo de reciprocidade perspectivando a participação dos cabo-verdianos no exterior, especialmente nas eleições locais portuguesas; b) e numa perspectiva territorial mais alargada da nação cabo-verdiana.

“Quando entrei para a direcção da Associação Caboverdeana, nos finais dos anos oitenta, a minha convicção era que um dos eixos para a integração da comunidade cabo-verdiana em Portugal passava pelo exercício do voto, que estava previsto na constituição portuguesa. Tinha conhecimento disso, com contacto com a constituição portuguesa, possibilidade condicionada à existência da reciprocidade. E foi uma das primeiras missões que eu fiz como presidente da Associação Caboverdeana, eu e um colega da direcção o Mário Andrade. Apanhamos um avião e fomos até Cabo Verde falar com o poder que tinha acabado de ganhar as eleições em Cabo Verde. Um dos passos era a alteração da constituição em Cabo Verde. Era a melhor altura e fizemos uma missão junto ao Primeiro-Ministro e o essencial da missão era esta ideia de que a comunidade cabo-verdiana em Portugal daria um passo gigante se a constituição nova aprovada em Cabo Verde respondesse à reciprocidade que a constituição portuguesa prevê. A constituição que se aprovou em 1992 em Cabo Verde passou a cumprir a reciprocidade e passamos a cumprir a exigência da reciprocidade permitida. A partir de 1992 o trabalho começava a ser aqui, para que politicamente se criasse as condições desse exercício.” [Embaixador de Cabo Verde em Lisboa]¹⁴

Efectivamente, Cabo Verde e Portugal têm um papel pioneiro entre os países lusófonos (Leitão, 1998: 53). Em ambos os países os estrangeiros têm direitos políticos que se dirigem na base da reciprocidade (art.º 15º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa) e sem exigência de reciprocidade (art.º 24º, n.º 4 da Constituição da República de Cabo Verde). Relativamente aos outros PALOP, com excepção de Moçambique, não se efectuam eleições locais. Já o caso moçambicano representa um exemplo da posição pós-colonial de afirmação da autonomia e da soberania do Estado, implicando a ausência do interesse da classe política em integrar o princípio de reciprocidade.

Contudo, o aproveitamento efectivo do direito de voto poderá aportar para uma maior participação política, ou para práticas que revelam outras modalidades, por vezes críticas, de intervenção na sociedade de destino. Aqui levanta-se três pontos fundamentais na nossa análise sobre o quadro do comportamento político dos grupos migrantes em Portugal:

a) o primeiro postula uma posição de retaguarda realçando a expectativa de melhores condições e futuras oportunidades de participação, quer no sentido de uma maior inserção nos espaços sociais, quer ao nível da percepção da importância do seu contributo na esfera política local.

“... também para aquele que vem de fora há sempre aquele que não é aceite... até parece que é uma avaliação que fazem. Está a passar um tempo, estão a avaliar as pessoas. Saber o que é que ele é, o que é que ele é capaz de fazer, até onde ele é capaz de ir.” [E1, Focus Group, Odemira]¹⁵

“Sobretudo nas eleições locais, além dos partidos políticos, há um outro instrumento possível. São as listas de cidadãos. Portanto, se os partidos não derem resposta às várias agendas, é um instrumento que não é necessariamente alternativo, mas que pode ir abrindo caminho.” [E7, Focus Group, Odemira]

b) O segundo ponto está relacionado com os exemplos de participação com um ideário mais efectivo ligado a estruturas informais e a modos de reivindicação, protestos, gestão de lobbies, etc. A discussão no âmbito do último fórum organizado pela Plataforma das Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal (PERCIP), realizado em Lagos, ilustra bem esta perspectiva.¹⁶ Nesse fórum a eficiência política dos modos de participação eleitoral foi questionada comparativamente aos efeitos provavelmente mais visíveis e imediatos das acções dos movimentos sociais.

c) O terceiro regista uma maior predisposição por parte dos imigrantes em participar em organizações de interesse através da formação de associações, acções transnacionais, congregações religiosas, etc. Por exemplo, a entrevista com o Director Geral da CPLP sugere-nos a importância deste último aspecto:

“O problema de integração e mecanismos de integração são deficientes e frágeis. Os mecanismos de integração também são fracos devido às próprias fragilidades do país. [...] Para o imigrante que é urbano, integra e adapta-se mais facilmente. Mas a gente que vem do campo continua ligado à comunidade. A obrigação dele é a comunidade. O seu projecto de imigração é um projecto colectivo e não individual. Ele está a trabalhar sempre para lá.” [Director Geral da CPLP]¹⁷

Os resultados que temos do reduzido número de inscritos e a fraca representação política de migrantes eleitos estarão relacionados com factores de natureza social, económica e cultural? Ou seja, qual é a ordem de preocupações e que prioridades são estabelecidas de modo a relevar para um outro escalão a participação política? No conjunto das entrevistas realizadas, tem-se apontado o modelo de oportunidades políticas vigente, ao fraco conhecimento dos processos de decisão política e às dificuldades económicas e condições de vida, especialmente no conjunto das populações de origem africana. Com agravante, grande parte da população dos PALOP habita bairros segregados e, independentemente do nível de qualificação, ocupam a base da estrutura socioprofissional portuguesa ou se encontram desempregados (Baganha et al., 2000). Embora não se identifique uma correlação directa a esse nível,

contudo, demarca-se a condição económica em relação ao direito de participação política.

No entanto, a questão da fraca participação dos imigrantes na estrutura política local portuguesa também pode estar relacionada com dois aspectos:

a) o primeiro diz respeito às políticas de imigração implementadas em Portugal e que, de certo modo, não deixam de apontar para uma perspectiva de retorno, expulsão e controlo das fronteiras, reforçando uma certa ideia de homogeneidade interna, o que poderá reflectir num desinteresse da participação política e social por parte dos estrangeiros. Fazendo referência à complexidade perante a noção das identidades, Dhooleka Raj aponta para o carácter da reinscrição do imigrante em identidades fixadas no tempo e no espaço. Com efeito, levanta interrogações sobre a noção de “pertença” quando ela assume a alteridade enquanto evidência da hipótese do retorno (Raj, 2003: 201). Assim, as ideias ligadas à categoria da nacionalidade como a língua, religião, território e sangue confrontam-se continuamente com a dualidade pertença/integração. No âmbito das entrevistas e dos *focus group*, destaca-se a importância de conhecer a língua, especialmente como instrumento de credibilização e de aceitação em determinados espaços na sociedade:

“É preciso saber falar português, porque se não falas bem português não és muito bem visto.” (E1, *Focus Group 4*, São Brás de Alportel)¹⁸

Ainda, outros aspectos são destacados a partir discursos obtidos nos *focus group* realizados e que se aproximam de uma perspectiva crítica sobre a problemática da integração das populações migrantes e seus descendentes em Portugal, em especial considerando o contexto de uma grande percentagem de população residente nos bairros da AML.

“São tantas as barreiras que se calhar nem conseguem imaginar a participar num país que não é deles. [...] Há a ideia de que as pessoas vêm de fora, nós aqui a trabalhar e vêm abusar. Se calhar é por causa dessas coisas é que sentimos que não somos daqui, mesmo tendo nacionalidade portuguesa.” (E1, *Focus Group 1*, Amadora)¹⁹

“Eu acho que aqui em Portugal, às vezes eles vêm nos imigrantes que a nossa capacidade só dá para construção civil e limpeza. Eu digo que para além da construção civil eu sou uma pessoa que faz um acompanhamento em Portugal no âmbito político, social e económico, ou eu posso dizer que se me for dado oportunidade tenho muito a dar a Portugal... mas somos bloqueados.” (E3, *Focus Group 2*, Loures)

b) O segundo aspecto tem a ver com uma possível ausência de reconhecimento político ou da criação de laços de identificação por parte dos partidos políticos, ou através da criação de atitudes de proximidade como forma de inclusão ou de exclusão dos imigrantes. É bem visível a sub-representação de cidadãos estrangeiros nas assembleias municipais e das juntas de freguesia, nos cargos de vereação, de presidentes de juntas de freguesia ou de presidentes de câmaras municipais. Com efeito, a este nível importa apontar para as especificidades e a opacidade do exercício do poder

local (Ruivo, 2000: 21) com formas próprias de gestão de redes sociais, de reciprocidades (Ruivo, 2000: 39-41). Assim, visualiza-se uma determinada topografia de poder relacional onde o imigrante tem muito mais dificuldade em interagir perante procedimentos políticos constituídos em “labirintos” (Ruivo, 2000). Este funcionamento reticulado constitui o risco de, efectivamente, não ser necessariamente democrático e mais facilmente criar comunidades do que cidadãos (Rouban, 1999 in Francisco, 2007: 173). Entretanto, este é um problema que não abrange apenas as populações migrantes, mas é antes uma questão geral que poderá favorecer o afastamento ou desinteresse da política local por parte dos cidadãos de nacionalidade portuguesa. Aqui podemos realçar um outro elemento que tem a ver com uma certa precaução das classes políticas em relação ao que se apresenta como “novo”.

Um valor alargado do número dos estrangeiros não inscritos com direitos políticos não pode ser unicamente interpretado com um indicador do distanciamento do cidadão em relação ao universo político local. Também há a possibilidade de encontramos aqui um comportamento de compromisso em relação a outras esferas de acção (e.g. associativismo, sindicato, acções humanitárias, solidariedade, etc.). A propósito da participação política dos portugueses em França, Albano Cordeiro (2004: 2) avança neste sentido “*que l'on peut être un citoyen actif, sans pour autant voter*”. Já tínhamos mencionado o facto que os estrangeiros residentes em Portugal, de modo generalizado e independentemente de terem acesso ou não aos direitos políticos, podem assumir comportamentos e acções canalizados a outros mecanismos de politização. Assim, deve-se realçar a importância da presença e a participação dos imigrantes numa esfera mais alargada, sem determinar ou circunscrever as acções políticas.

“A partir do momento que a pessoa acha que o meu peso só em determinadas áreas é que pode determinar o meu direito de voto estou a circunscrever isso ou a dar argumentos, provavelmente, ao meu adversário ou a quem não quer alterar as coisas. Tudo aquilo que temos feito é uma forma de participação política. A forma de nos organizarmos e pressionarmos para direitos intermédios que nos possam levar a esse direito supremo ou máximo que é poder fiscalizar activa ou passivamente na sociedade, para mim é uma forma de participação política.” (Dirigente do SOS Racismo)²⁰

O contexto do associativismo imigrante em Portugal, por exemplo, vem sendo um espaço de recurso ao capital social, sobretudo no contexto local. Embora apresentando-se nos últimos tempos limitado ao nível reivindicativo, poderemos encontrar aí factores que favoreçam a participação política e alguma forma de expressividade dos grupos migrantes no contexto local? De certo modo, parece que sim, mas em contextos pontuais de interacção no seio do grupo com algum impacto ao nível local. Referimos por exemplo, o contexto do bairro da Cova da Moura, associado à ideia proposta por Miguel Vale de Almeida (2004: 46) da cidadania como um processo e não como um estatuto, através de luta, pressão ou organização por direitos intermédios. Por exemplo, Carlos Barbosa e Max Ramos exploram o contexto hip-hop e do batuque como forma de intervenção e de reivindicação dos jovens descendentes de cabo-verdianos nos bairros da Grande Lisboa. O elemento central do papel desempenhado por esses jovens é o alerta sobre a demarcação de fronteiras sociais e raciais através da criatividade cultural, ao mesmo tempo assinalando uma pertença

e um espaço que devem ser reconhecidos como modos particulares de coesão social (Barbosa e Ramos, 2008).

O factor da cooptação política de imigrantes para as listas eleitorais

Nesta secção iremos analisar o papel determinante da cooptação de actores no seio dos grupos migrantes pelos representantes políticos locais. O exercício do direito passivo de imigrantes na política local tem sido um dado residual. Dos 308 municípios em Portugal foram eleitos apenas quatro cidadãos de nacionalidade estrangeira em 2001 e três em 2005. Em termos geográficos da representação desses eleitos podemos destacar alguns concelhos na Grande Lisboa, por exemplo, em Oeiras e em Loures, no Alentejo em Odemira ou no Algarve em Aljezur, embora, na generalidade, o direito passivo ainda acontece essencialmente através da participação de sujeitos com a nacionalidade portuguesa. Estes casos parecem constituir as excepções que provam a regra do desinteresse generalizado da classe política pela questão do voto imigrante. Segundo Isabel Carvalhais (2006: 122) todos os representantes partidários entrevistados tinham uma preocupação sobre a integração política dos imigrantes. No entanto, uma análise dos estatutos dos partidos tanto da esquerda como da direita mostra claramente a prevalência do entendimento “nacional” do cidadão político (2006: 123). Isto demonstra uma correlação com o facto da escassez das informações disponíveis nas sedes dos partidos sobre a presença dos candidatos e militantes não-nacionais nos municípios e juntas de freguesia. Juntamente à indicação feita por Carvalhais pelo facto dos entrevistados confundirem não-nacionais com cidadãos nacionais de outras origens étnicas (2006: 124). Ao mesmo tempo, a atitude dos partidos políticos ao nível nacional deve ser relacionada com as estratégias pragmáticas e proactivas dos responsáveis políticos ao nível das autarquias.

Neste âmbito, destaca-se que, quase sem excepção, os eleitos locais entrevistados não tinham um objectivo em se candidatar, nem um perfil militante num partido político. Contudo, essas pessoas apresentam uma experiência, quer na área do associativismo, quer na vida profissional, orientando para que certas personalidades da política local percebessem a sua importância estratégica para as campanhas eleitorais. Por vezes, a oferta de um lugar na lista eleitoral pode contrariar as suas intenções. Dois elementos revelam-se particularmente interessantes neste ponto: (i) a capacidade destes eleitos em activar inovações num ambiente que não tem uma grande abertura em relação ao “novo”. Podemos evocar o exemplo de uma eleita holandesa (Helena Loermans) que inicia em Odemira um pequeno jornal de informação sobre as actividades da assembleia municipal e estimulou a mudança da regulamentação das sessões.²¹ Em vez de ser tratado em último lugar na agenda das reuniões da Assembleia Municipal, as questões evocadas pelos cidadãos são agora colocadas no início das sessões o que possibilita um maior debate; (ii) o segundo factor pode ser associado ao conceito “património político” do antropólogo francês Marc Abélès (1990). Isto quer dizer que, nestes processos de cooptação e de motivação pessoal, o passado político da família de um candidato pode jogar um papel decisivo.

“Tu vives naquela localidade, tens ali a tua família, o teu trabalho, és automaticamente um membro de pleno direito, mais do que jurídico, moral daquela vida política. [...] do ponto de vista da política local, todos nós, e eu faço parte da política local. Estamos marcados. O presidente da Câmara olha para mim, eu também sou da oposição. Estamos ali num concelho, maioritariamente liberal e conservador, CDS e PSD, sobretudo o PSD, e eu faço parte do grupúsculo quase que se pode dizer do PS na Assembleia Municipal. [...] Eu tenho alguma facilidade de ter acesso a conversas cordiais e sérias com a maioria PSD porque o meu avô foi uma figura importante local que estava ligado, que foi o Maior empreendedor desde 25 de Abril, e depois do 25 de Abril as transições do empresariado fizeram-se muito bem, quem era um grande empresário antes do 25 de Abril e continuou a sê-lo depois.” (Membro da Assembleia Municipal do Pombal)²²

Esta questão do “património” apresenta-nos um elemento estruturante que explica porque é que no contexto da cultura política portuguesa a ligação entre eleito e eleitores é muitas vezes menos determinante do que o seu posicionamento em relação às elites políticas.

Entretanto, tem sido visível a presença de individualidades em lugares não elegíveis, sobretudo nas listas eleitorais de municípios e juntas de freguesia na AML, ressaltando no facto do entendimento da participação imigrante pela ponderação do seu peso demográfico. Em determinados casos, por exemplo, nos municípios com a presença real de conflitos sociais, pode dar-se o caso de cooptação de líderes comunitários por receio de convulsões, ou estratégia de resolução de conflito.

“Porque o que é normal nisto é que a comunidade quando não tem representação fecha-se sobre si própria e os problemas não saem. E isso depois é que dá as panelas de pressão dos bairros da Bela Vista e companhia limitada. [...] São Teutónio é uma freguesia que agora estamos ali com problemas, aquilo não é capaz de dar coisa boa um dia destes. [...] Qual é a forma de resolver isso? É ter alguém dentro que nos diga onde é que estão os problemas e nós trabalhamos. [...] Não há resposta sem conhecer por dentro. Porque mesmo que a gente queira dar resposta, até estamos a trabalhar mal porque pensamos que estamos a responder bem e estamos ao lado do problema. [...] E o que eu digo é: se eu tivesse que optar entre na representatividade dos imigrantes que temos em Odemira, entre três ou quatro ou cinco pessoas nas freguesias onde essas pessoas estão, eu optaria sempre por ter representantes das comunidades que têm maiores problemas.” (Presidente da Câmara de Odemira)²³

Este é um facto que, de certo modo, revela uma relação aos exemplos de representação dos grupos migrantes com destaque do papel de mobilização e de organização. O caso do João Doroteia no município de Sines, líder associativo de origem cabo-verdiana, ilustra bem essa lógica da cooptação.

Para além disso, a estratégia de procurar pessoas que sejam representantes de “comunidades” é muitas vezes enfraquecida pelas suas próprias clivagens. Neste sentido, em relação ao contexto migratório cabo-verdiano em Portugal, Ana de Saint-Maurice (1997) sublinha as fronteiras existentes entre dominados e dominantes dentro do grupo, dando origem a “imagens diferenciadas” num eixo relativo à

classe social que redimensiona a identificação com o grupo. Neste quadro de diferenciação, particularmente no seio dos cabo-verdianos em Portugal, encontramos o registo de uma elite, numa relação à posição intermédia no período colonial (Batalha, 2004) seguindo carreiras nas profissões liberais e que se enquadra num outro processo de inserção e de participação, em especial no contexto político. Se tivermos em conta o seu peso no tecido associativo em Portugal, de certo modo, hoje começa-se a visualizar certas tensões em relação a novas perspectivas colocadas por uma nova geração na imigração.

“E no movimento associativo imigrante, efectivamente há uma crise completa, não só da metodologia, as pessoas trabalham em sistemas altamente presidencialistas, não trabalham no terreno, não sabem, não conseguem lidar com a nova realidade da imigração. A imigração não é a mesma da década da descolonização. Não é a mesma. As culturas associativas, as culturas de participação, a forma de estar das pessoas são diferentes. Hoje não se compadecem com associações fechadas sobre o seu umbigo, que é de um espaço também de liberdade, onde possam expor as suas capacidades. Porque as pessoas também são capazes. É preciso acreditar também nas pessoas. Por isso há uma crise de dirigentes associativos... E por aí também não se encontram espaços comuns de poderem partilhar.” (Dirigente da Associação Solidariedade Imigrante)²⁴

O fraco índice de participação formal dos estrangeiros residentes justifica-se pela ausência de medidas por parte dos poderes públicos (campanhas de informação, etc.), mas também reforça o argumento sobre a insuficiente capacidade das associações, se as perspectivarmos como “zona de contacto” (Ferguson, 2004) entre as instâncias estatais e as populações migrantes. Esta falta seria responsável pela não afirmação da “Unidade Cabo-verdiana – Plataforma Autárquica”, constituída em Março de 1997 e, consequentemente, a rápida desintegração da “Convergência Lusófona” que se formava em Abril do mesmo ano a partir da ideia da integração dos PALOP e do Brasil, mas julgada na altura como prematura (Sousa, 2001: 134). Assim, até então, é difícil percebermos qual a capacidade efectiva de representação por parte das associações, bem como o percurso dos interesses dos grupos migrantes. Ou seja, a questão é se, de facto, as associações dão voz aos seus representados no espaço público.

Tais diferenças reflectem-se também ao nível dos interesses em termos da participação política e que poderão identificar uma maior ou menor participação eleitoral. Por exemplo, é notória a distância que existe na presença de eleitos com origem estrangeira para os órgãos autárquicos entre Amadora e Oeiras. No primeiro caso, com uma forte concentração de população de origem migrante e uma ampla mobilidade associativa de carácter manifestamente cultural ou sob forma de afirmação das “raízes”, resgate de “memórias” e modos informais de contestação de assimetrias de poder (Marques, 2008: 158). No segundo caso, verifica-se um esvaziamento do potencial reivindicativo e reorientação dos objectivos das associações (2008:157), mas pode-se observar uma maior presença em conformidade com o quadro da participação formal. Embora prevaleça o factor nacionalidade como elemento chave na participação passiva na política local, o Município de Oeiras representa um caso paradigmático pela presença de eleitos naturais de Cabo Verde. Apresenta-se então

uma maior participação entre sujeitos que se encontram melhor enquadrados nas estruturas socioeconómicas e políticas do país de acolhimento, ou com uma rede de interacção mais alargada.

Conclusão

O caso da participação formal dos imigrantes nas eleições locais em Portugal é um exemplo, como consequência, do que acontece quando a introdução de uma inovação político-legal não é acompanhada por uma estratégia de informação e de avaliação. Esta situação talvez esteja associada ao facto de que o papel indispensável do activismo das associações de imigrantes e de algumas personalidades políticas fortes do PS na pré-história da lei de 1996 e na preparação das primeiras eleições de 1997 não foi suficientemente capaz de produzir estruturas institucionais permanentes que pudessem integrar todos os grupos imigrantes e nacionalidades envolvidas. No âmbito do conteúdo da lei destaca-se o seu carácter restritivo devido ao princípio de reciprocidade que exclui uma parte considerável de estrangeiros residentes.

O carácter voluntário da inscrição, o baixo nível de conhecimento dos processos de decisão, a falta de identificação com as instituições portuguesas, alimentadas pela ideia do retorno, a dispersão territorial e o quadro português caracterizado pela distância entre cidadãos e Estado são alguns dos factores responsáveis pela fraca mobilização dos imigrantes ao voto e aos cargos representativos; a mobilização política que pouco se amplifica ao longo das três últimas eleições autárquicas (1997, 2001 e 2005). Se tivermos em conta as sugestões dos líderes associativos e dos eleitos entrevistados, o carácter facultativo do recenseamento apresenta-se como um dos problemas fundamentais da participação política formal dos imigrantes em Portugal. Neste sentido, varias vezes, os entrevistados realçaram o papel proactivo que as juntas de freguesia poderiam jogar para a sensibilização e para a inscrição dos eleitores.

A falta do engajamento ao nível das instituições reflecte-se no âmbito nacional onde os partidos políticos não têm elaborado uma posição clara sobre a questão do voto imigrante e das possibilidades da integração nas suas estruturas. Todavia, as escassas candidaturas de eleitos migrantes foram quase sem excepção o resultado de solicitações por parte de personalidades políticas locais. Destaque-se aqui, como tínhamos demonstrado no caso dos eleitos nacionais dos países da União Europeia, a importância da sua inserção nas redes sociais, das competências profissionais e do impacto inovador na vida política local de ideias influenciadas pelas suas experiências de outros contextos ou do país de origem. No caso dos cabo-verdianos, o grupo mais proeminente em termos de recenseamento dos eleitores, a sua participação está ligada a influência das redes associativas, aos laços entre país de origem e de acolhimento, e ao destacado papel de uma elite político-administrativa que tem as suas origens no período colonial. Vê-se aqui a presença dos eleitos de nacionalidade portuguesa com origem estrangeira e a influência da concentração demográfica que leve os partidos a considerar o peso do voto imigrante em certos concelhos da Grande Lisboa.

O nosso estudo da participação política formal dos migrantes aponta assim para além um cenário geral de subaproveitamento das oportunidades legais, diferenças consideráveis entre populações, subgrupos e contextos locais. Desta complexidade decorre a pertinência de outros estudos de modo a alargar e aprofundar a análise sobre um tema até agora pouco explorado.

Notas

¹ Segundo Waltrauch (2003: 14), só na Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Holanda, Suécia, Estónia, Hungria, Lituânia, Eslováquia e Eslovénia os cidadãos de outros países têm o direito de votar sem restrições territoriais ou de origem (2003: 24).

² O estudo realizado por Isabel Carvalhais (2006) apresenta uma excelente análise das dificuldades associadas à implementação do direito de voto dos estrangeiros não europeus em Portugal, no contexto de uma reflexão sobre uma cidadania política "pós-nacional".

³ Tendo em conta os dados publicados na página electrónica do STAPE, não dispomos de informações sobre o voto dos residentes estrangeiros, e só temos informações sobre a nacionalidade dos inscritos a partir de 2001.

⁴ O estudo é baseado na aplicação de um questionário semi-estruturado no âmbito do projecto "Acesso Formal aos Espaços Políticos: eleitores e eleitos nos municípios e freguesias portuguesas", financiado pela FCT (referência IME/SDE/81870/2006). Realizamos um total de 31 entrevistas a dirigentes associativos, alguns dos quais participaram nas listas para as eleições locais; membros de assembleias municipais; presidentes de juntas de freguesia, presidentes das assembleias e membros de juntas de freguesia; deputados da Assembleia Nacional; o director geral da Obra Católica Portuguesa para Migrações (OCPM); o director geral da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); e o embaixador da República de Cabo Verde em Lisboa e uma ex-deputada regional dos Açores. Tivemos em consideração a descentralização geográfica dado os objectivos iniciais do projecto. Assim, procurámos fazer uma distribuição territorial tendo em conta a identificação dos municípios com um peso do número de imigrantes considerável, os vários contextos de acção cívica e a identificação de eleitos com um percurso migratório. As entrevistas foram realizadas na região sul (Lagos, Aljezur, Odemira e Sines), na Grande Lisboa (Lisboa, Oeiras e Loures), em Coimbra e no Porto e também em Ponta Delgada. Também efectuamos 6 *Focus Group* contando com a participação de autárquicos, dirigentes associativos e cidadãos comuns. As localidades abrangidas foram: Amadora, Loures, São Brás de Alportel, Porto e Odemira.

⁵ Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa são os novos Estados-membros e cujos cidadãos passaram a ter direito de votar e de ser eleito para os órgãos municipais e das Juntas de Freguesia em Portugal.

⁶ É fundamental o marco do reconhecimento dos direitos aos portugueses no Brasil e aos brasileiros em Portugal através da Convenção de Brasília de Setembro de 1971. Assim, traduz-se pela primeira vez o reconhecimento recíproco de direitos aos cidadãos dos dois países, distinguindo o estatuto de igualdade e o estatuto de direitos políticos.

⁷ Entrevista realizada em Lisboa a 19 de Setembro de 2008

⁸ Estrangeiros Residentes com direitos políticos.

⁹ Para o ano de 1997 o STAPE apenas disponibiliza o valor total dos cidadãos da União Europeia e o total dos Estrangeiros Residentes inscritos.

¹⁰ Jorge Malheiros apresenta os dados do crescimento da imigração brasileira em Portugal bem como as principais áreas geográficas da sua distribuição (2007: 11-37).

¹¹ Entrevista realizada em Lagos a 24 de Outubro de 2008.

¹² Realizado a 21 de Março de 2009

¹³ Realizado a 24 de Março de 2009

¹⁴ Entrevista realizada em Lisboa a 07 de Novembro de 2008

¹⁵ Realizado a 09 de Maio de 2009

¹⁶ 3º Fórum Nacional das Estruturas Representativas das Comunidades Imigrantes em Portugal, realizado em Lagos, de 24 a 26 de Outubro de 2008. O tema deste fórum foi "Que políticas de imigração para o século XXI".

¹⁷ Entrevista realizada em Coimbra a 09 de Janeiro de 2009.

¹⁸ Realizado a 03 de Abril de 2009

¹⁹ Realizado a 20 de Março de 2009

²⁰ Entrevista realizada em Lisboa a 08 de Outubro de 2008.

²¹ Entrevista realizada a 11 de Julho de 2008 em Odemira.

²² Entrevista realizada em Coimbra a 22 de Julho de 2008.

²³ Entrevista realizada a 09 de Maio de 2009, em formato de *Focus Group* com outros elementos da Assembleia Municipal de Odemira.

²⁴ Entrevista realizada a 20 de Novembro de 2008

Referências Bibliográficas

Abèlés, M. (1990), *Anthropologie de l'État*, Paris: Armand Colin.

Almeida, M. V. (2004), *Outros destinos: ensaios sobre antropologia e cidadania*, Porto: Campos das Letras.

Baganha, M. I. (2001), "A cada Sul o seu Norte: Dinâmicas migratórias em Portugal", in Santos, B. S. (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*, Porto: Edições Afrontamento, pp. 135-159.

Baganha, M. I., Marques, J. C. e Fonseca, G. (2000), *Is an Ethclass Emerging in Europe? The Portuguese Case*, Lisboa: FLAD.

Barbosa, C. E. e Ramos, M. R. (2008), "Vozes e movimentos de afirmação: os filhos de cabo-verdianos em Portugal", in Góis, P. (org.), *Comunidade(s) Cabo-verdiana(s): as múltiplas faces da imigração cabo-verdiana*, Lisboa: ACIDI/Observatório da Imigração, pp. 173-191.

Batalha, L. (2004), "A elite portuguesa-caboverdeana: ascensão e queda de um grupo colonial intermédio", in Carvalho, C. e Cabral, J. P. (orgs.), *A persistência da História: Passado e contemporaneidade em África*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 191-225.

Brubaker, R. (2001), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press.

Carvalhais, I. E. (2006), "Condição pós-nacional da cidadania política: pensar a integração de residentes não-nacionais em Portugal", *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º 50, pp.109-130.

Chelius, L. (2007), "Redefinindo a geografia política nacional: sobre a participação política dos cidadãos brasileiros no exterior", in Malheiros, J.M. (org.), *Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI/Observatório da Imigração, pp. 205-216.

Cordeiro, A.o (2004), "Comment interpreter la faible participation civique des Portugais de France? Exception ou conformisme ambiant?", *Cahiers de l'Urmis*, n.º 9 [disponível em: <http://urmis.revieus.org/document34.html>, acedido a 27.02.2009]

Ferguson, J. (2004), "Power Topographies" in D. Nugent e J. Vincent, *Companion the Anthropology of Politics*, Malden: Blackwell, 383-398.

Francisco, D. (2007), "Território chamado desejo: da largueza dos conceitos à contenção das experiências", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, pp. 165-199.

Horta, A. P. e Malheiros, J. M. (2005), "Social Capital and Migrants' Political Integration: The Case Study of Capverdean Associations in the Region of Lisbon", comunicação apresentada em *International Conference – Cape Verdean Migration and Diaspora*, Centro de Estudos de Antropologia Social, Lisboa, 6 a 8 de Abril.

Leitão, J. (1998), "Génesis e Dinâmica da Cidadania Lusófona", in Rocha-Trindade, M. B., *Interculturalismo e cidadania em espaços lusófonos*, Mem-Martins: Publicações Europa-América, pp. 41-59.

Machado, Fernando L. (1992), "Etnicidade em Portugal: Contrastes e Politização", *Sociologia: Problemas e Práticas*, n.º12, pp.123-136.

Malheiros, J. (2007), "Os brasileiros em Portugal – a síntese do que sabemos", in Malheiros, J. (org.), *Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI, pp. 11-37.

Mamdani, M. (1996), *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Londres: James Currey.

- Marques, M. (2008), "As associações de origem imigrante e a emergência de um novo campo de intermediação de interesses", in Marques, M. M., *Migrações e Participação Social*, Lisboa: Fim de Século, pp. 141-159.
- Marques, M. e Santos, R. (2008), "Política, Estado Social e Participação dos Imigrantes em Contextos Suburbanos: Oeiras durante a Década de 1990", in Marques, M. M., *Migrações e Participação Social*, Lisboa: Fim de Século, pp. 47-83.
- Omidvar, R. (2008), "Think Global, Vote Local", *Diversity*, vol. 6, n.º 4, pp. 161-163.
- Raj, Dhooleka S. (2003), *Where are you from? : middle-class migrants in the modern world*, Berkeley : University of California
- Ruivo, F. (2000), *O Estado Labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto: Edições Afrontamento.
- Saint-Maurice, A. (1997), *Identities reconstruídas: Cabo-verdianos em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.
- Sarró, R. e Mapril, J. (2009), "«Cidadãos e súbditos»: o legado colonial na cidadania da Europa", *Le Monde Diplomatique* – Edição Portuguesa, Fevereiro, II Série, n.º 28.
- Waldrach, H. (2003), "Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries", *National Europe Centre Paper*, n.º 73, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Williams, A., King, R. e Warnes, T. (1997), "A place in the Sun: International Retirement Migration from northern to Southern Europe", *European Urban and Regional Studies*, Sage Publications (disponível em: <http://eur.sagepub.com>, acedido a 27.05.2008)

Clinical considerations about the immigrant *Considerações clínicas sobre os imigrantes*

Daniel de Lima*

Resumo Este artigo é baseado num estudo teórico e clínico com imigrantes brasileiros que frequentam uma clínica de saúde numa cidade de Massachusetts (EUA). A experiência de trabalho com imigrantes através de uma abordagem psicanalítica é uma tentativa de investigar aspectos psicodinâmicos dos imigrantes, bem como as motivações inconscientes das imigrações. Através da perspectiva de uma revisão literária clínica, este artigo irá discutir as razões que levam a decisão de imigrar, mesmo quando isto seja perigoso, difícil e frequentemente uma opção errada. Este artigo irá analisar as motivações conscientes e inconscientes para as pessoas imigrarem tais como: a necessidade de reconhecimento, rejeição da cultura original, ascendência económica e social, e outras motivações. A contribuição psicanalítica ajuda-nos a compreender que a imigração pode ser uma tentativa de resolver conflitos internos através de uma mudança externa. A imigração pode ser a busca de um ambiente apropriado que proporcione melhor alívio da tensão, oportunidades para o prazer, e a libertação das demandas e pressões internas e externas.

Palavras-chave imigração, inconsciente, cultura, conflitos internos e externos, separação da mãe.

Abstract This work is a theoretical and clinical based study of Brazilian immigrants coming to a clinic in a city in Massachusetts. This experience of working with immigrants using a psychoanalytic approach is an attempt to investigate the psychodynamic issues of immigrants, as well as the unconscious motivations of immigration. From a clinical literature review perspective, this work will discuss the reasons that lead to the decision to immigrate, even when it is dangerous, difficult and frequently a wrong option. This paper will review conscious and unconscious motivations for people to immigrate such as: the need for recognition, rejection of the old culture, economic and social ascendance, and other motivations. A Psychoanalytic contribution helps us to understand that immigration may be an attempt to resolve internal conflicts through external change. Immigration may be a search for an environment that provides an individual adequate relief from tension, opportunities for pleasure, and freedom from internal and external demands and pressures.

* Mental Health Therapist at Edward M. Kennedy Community Health Center in Worcester, MA. Doctoral candidate at Boston Graduate School of Psychoanalysis on the Psychoanalysis and Culture Program in Brookline, MA (danieldelima117@msn.com)

Keywords immigration, unconscious, culture, internal and external conflicts, separation from the mother.

■ Clinical considerations about the immigrant

Daniel de Lima

«Nevertheless, no matter how big he becomes, Freitas will not forget his roots, and the days he spent in poverty in Salvador, Brazil. "I was born in a very, very poor neighborhood," said Freitas. "People admire when someone comes from such a poor place and becomes what I became. The poor people in Brazil are very happy for me, especially where I was born and I grew up. I have a soccer field in my house and every weekend all the poor people from the shantytowns come to my house to play soccer with me.»

(Brazilian boxer Acelino Freitas "Popo")¹

The Brazilian immigrants

Many Brazilians have achieved fame outside their homeland. However, those who attain international success usually have a key to open the door of success: talent, money, a name, and previous success in their homeland. What can we say about the thousands of immigrants and ex-patriates who have similar dreams? What about the other thousands of anonymous immigrants who do not have dreams of glory, but only want to go out and improve their lives?

For a person born in a poor country in South America, life outside the borders in a rich and powerful country seems to be ideal. An end to martyrdom, difficulty finding a job, no more street children, violence everywhere, terrible health services, nothing like that, but only a pocketful of money at the end of the week. Everybody is seemingly happy looking at the "Tour Eiffel" or reading a book with a cup of coffee at a little table in a café at the Cartie Latin. No one is sad while watching a concert in Central Park in New York, or walking in the incredible atmosphere of the streets in Manhattan, N.Y. This dream leaves no place for barriers or difficulties. The dream only presents solutions for all the problems faced at home.

Only one such kind of visualization can explain why so many people put the safety of themselves and their families at risk crossing the Mexican border. As they cross the border, they know that many will lose their lives traversing a river or wandering in the desert without water, food, and directions. Most of the world has no clue about what happens to those who endanger their lives during these perilous crossing attempts. Many people, when they overcome the shame and fear report what they have seen, suffered, or experienced during their crossing attempts. Rape is a daily criminal activity that many Mexican "Coyotes" feel themselves free to practice against women, especially preying on their fragile and desperate condition. Also, theft, exploitation, physical aggression, long enclosure without any external contact or information about what is going on are additional painful practices these people endure. For many, the final destiny is often prison in Texas, or sometimes, deportation back to their country of origin. In addition, the immigrant usually carries an incredible amount of money to pay those that financed the travel. Until the immigrant is able to pay amounts that can vary from \$10,000.00 to \$30,000.00, he will be obliged to work as a slave to pay his

debt (as fast as possible). In many cases, those who financed the crossing are dangerous individuals. They threaten the well being of the immigrant's family to ensure payment of debt. Only after paying his debt, can the immigrant start saving some money for his own future (good). Many of these immigrants will never overcome the traumatic experience from their border crossing.

Overview

I will start the literature review with a presentation of the problematic nature of migration. In a brief discussion, I will show some of the expectation, disappointments, contradictions, and psychological distress related to migration for some immigrants who experience difficulty adjusting. Subsequently, I will present a section dedicated to the discussion of culture and ethnicity in relation to the immigrants' psychological distress. The next section will discuss authors arguing two different aspects of migration. First, I will focus on the motivation behind immigration. I will question the reasons for their choice to move to another country and having to learn another language and culture. The background for this first part will investigate about what is going on psychically in those who see migration as a need, or as their best option to improve life. This part is entitled "Crossing the borders."

The second part will be an effort to elucidate why migration is, in many cases, a traumatic experience. I will research authors and examine the obstacles that challenge the immigrants' dreams and expectations. We will look at several stressors immigrants face when they relocate to a foreign land such as: discrimination, economic difficulties, hard labor, lack of social support, social status turnover (i.e. from doctor to painter, a lawyer to cook). The ultimate goal in this paper is to discuss the unconscious or psychological causes for immigrants' mental health issues. This second part will contain two different sections: "Modern Psychoanalysis and the Pre-Verbal Period" and "Separation from the mother."

Presentation of the problem

This work is the culmination of a clinical study of Brazilian immigrants living in the Central West region of Massachusetts. Framed by a psychoanalytic approach, this report of working with immigrants is an attempt to investigate the psychodynamic issues of immigrations, and the unconscious motivations underlying immigration. From a clinical and theoretical perspective, this report will describe the psychological distress of immigrants, and why some people after immigrating feel great emptiness or develop adjustment problems.

According to Seda Sengun (2001), "when migrating, the confusion and the struggle between what is objectively perceived and what is subjectively conceived of are at its maximum." Depression, dysphoria, anxiety, panic attacks, paranoid delusions, interpersonal difficulties, divorce, sexual frigidity, financial problems, language barriers, and embarrassments, are the most frequent symptoms my immigrant patients

manifest at a local health center in Massachusetts. In most of the cases, there is one phrase that is ubiquitous: "I have no reason to feel like this, as a matter of fact, it was my decision to move to this country." The confusion Sengun suggests may be the reason why so many immigrants feel ambivalent and confused. Despite the fact that some immigrants see many more opportunities for themselves in the U.S. than they saw in Brazil, they are still left feeling dysphoric and anxious. These individual also experience feeling dissatisfied and homesick regardless of their financial standing.

It is also important to note that in many cases, the person's life is not enhanced as an immigrant in "America" any more than in Brazil. Many immigrants used to live in comfortable housing, surrounded by many relatives and friends that according to them, were a great source of happiness. However, they keep saying to themselves that one-day life in the U.S. will be better, and all they need to do is to overcome their depressive symptoms, start working hard and saving money.

Some immigrants feel very disappointed with what they find in the U.S.; they are faced with the reality of difficult jobs, grueling work schedules, and dreadful housing conditions. Often, the immigrant has to live with more than five strangers in a small apartment to afford rent. Feeling as they made a grave mistake by relocating, can lead immigrants to feel depressed. This type of depression is often a consequence of disappointment and homesickness. As the result of their work schedule, many immigrants do not seek treatment for their depression.

In addition, we will see a kind of rationalization defense made by the immigrant patient when he or she feels depressed. The rationalization transforms the depressive symptom into a justification or a cause for the disappointment. The immigrant may feel that he did not make a mistake by choosing to live in America, yet feels terribly ill. He also feels that this is why things are not as good as they should be. In other words, he or she continues to pursue and protect the object of the fantasy (America) and blames him or herself for depressive state of mind and failure to realize these immigration dreams. Hence, depression is a defense and a reason to deny that their life did not become what they had dreamed, because realizing their dream's failure will be too painful and shameful.

Culture and ethnicity

Many of the ideas in this section are not psychoanalytic ideas, but are still useful to our understanding of the immigrant, particularly those of Salvador Sandoval (2002), a Mexican in America, published by the University of Michigan and Professor of the Pos-Graduation Studies in Social Psychology of the Pontifical University Catholic of Sao Paulo, Brazil. His paper will serve as a guide for this discussion about culture and ethnicity in relation to the immigrants' psychological distress. He reinforces his expositions about ethnicity, in particular, that immigrants always feel differentiated from other groups in their new surroundings. This differentiation will often be the reason for discrimination or for feeling discriminated against.

Sandoval (2002) suggests that, in terms of a definition, many factors constitute an ethnic identity. He further suggests that the individual belongs to a community by rights of his or her nationality. However, his race, ascendance, religion, primary, or family language will also influence his choices and feelings of acceptance:

- Language is the most preponderant because it permits individuals to differentiate themselves from other groups of the population. Sandoval (2002) also reminds us, "when someone is not fluent in his ethnic group language, he is invested by a guilty feeling due to his/her inability to express him/herself in the group language, thereby to be contributing to the language disappearance (2002: 16-17)."
- Cultural values are the second factors that constitute an ethnic identity (2002: 17).
- History is the third ethnic factor; ethnic groups present a distinct history from other groups (2002: 17).
- Religion is also very important to the constitution of an ethnic group. Sandoval (2002: 18) notes that "for the groups, religion represents cosmological points of view that are much differentiated. Even when the groups have the same religion, they will create different forms to practice and to worship it." It is important to emphasize that churches have been one of the most important institutions that help Brazilian immigrants cope with maladjustment in their new society.
- Biology is a polemical but true factor of ethnicity. Biology is necessary for the existence of an ethnic group, and its capacity to self perpetuate. Sandoval reminds us that this is why we talk about being "gay" as a culture rather than as an ethnic group, since it is not possible to be biologically reproduced (2002: 18).

This is only a very brief exposition of what Sandoval worked on regarding factors that constitute an ethnicity. However, it is paramount in our discussion of the psychological distress of the immigrant. As we have observed, ethnicity comes into play even as a group of people share the same language, cultural values, history, religion and biological or race traces, and serves to separate this group from other people.

Crossing the borders

The first question we feel obliged to try to answer when we try to understand immigration is: what are the reasons for someone to immigrate? Kristeva (1994) is convinced that, "Without a doubt, it is the explosion of the repression that drives the foreigner to the crossing of a border heading for the exterior. To separate from his/her family, from his/her language, from his/her country, and to come to seat in another place is an audacity accompanied of a sexual frenzy: without more prohibitions, everything is possible." As Koltai (2002) says, migrating is always a hard and painful decision; no one faces exile and migration without having a good reason. Koltai uses Freud's work in "Mourning and Melancholia," to illustrate that the loss of one's native country, his/her Patria, corresponds to the loss of a loved being, which demands from the subject real mourning work. Christopoulos (2000) demonstrates two general categories of reasons for people to choose to live in a country other than their own.

First, it is the "manifestation of the healthy alloplastic capacity of the ego" (Akhtar, 1995) as a need, or wish for relocation to another country in their search for improving education, vocation, and socioeconomic opportunities. Similarly, Grinberg and Grinberg (1984) suggest that: "Progressive withdrawal from the parental figures is a necessary condition for human development toward independence and maturity. Migration itself is not indispensable; it is an eventuality of life, but, if necessary or desired, it can be carried out with sufficient possibilities of success, provided the life stages leading to independence have been fulfilled satisfactorily." The second general category showcased by Christopoulos (2000) deals "With the individual's attempt to resolve a fundamental intrapsychic conflict or set of conflicts by effecting a change in the external environment, that is, by living abroad." Koltai (2002: 74) states "If there are no external reasons – economics, religious or politics – to provoke the migration, there are internal reasons where a subjective terror hangs on the subject's freedom." The author reminds us that unresolved internal conflicts, can often lead people to make external changes motivated by the belief that moving will change and solve everything. Many patients report that migrating was the only solution they found to feel liberated from oppressive circumstances.

In most of the cases, the oppressive situation coincides with the parents, or with a love relationship. In addition, they report a feeling of failure in their home country. Joel Paris (1978) reminds us that, "In addition to the usual political or socio-economic reasons for immigration, there are often psychological factors; the wish to leave disappointing or poorly-nurturing parents (the old country) and to find new and better parents (the new country)." Some patients come from wealthy families, but decide to immigrate in order to prove to themselves that they can survive without the financial protection of their family. These patients frequently experience feeling as though their adult development has been stunted.

Salman Akhtar (1995) contests the "healthy alloplastic capacity of the ego" to the psychoanalytic hypothesis that "immigration is an anxious or angry repudiation of primary objects". I recognize in my clinical practice that, many patients admit that they possessed many of their desired comforts in Brazil (ie. a house, study, a job, a car, etc.). However, their emotional life leaves them feeling dissatisfied with who they were, with their marriage, parents, and friends and causes psychological problems.

Contardo Calligaris (1996) works with the idea that modern migrations are a "voyage toward individualism" in contrast to the idea of "a need." The hypotheses suggested by Calligaris shed some light on the question of why many people that apparently do not need to migrate continue to do so. To justify his hypothesis that modern migration is a "voyage toward individualism," Calligaris proposes that affluence is a cultural concept, and quoting Hegel in his 'Phenomenology of Mind' Calligaris notes that "individualist modernity is better understood as a passage from the kingdom of need to the one of desire." Any object, as Calligaris (1996) reminds us, does not satisfy the desire, since it is not "a quest for a fulfilling object, but mainly a quest for recognition by our fellow humans" (1996: 185). We can see that both, Akhtar and Calligaris, do not primarily work with the idea that immigration is only an attempt to solve financial difficulties. They also suggest that immigration is an unconscious need for emotional

freedom, or an attempt to gain recognition from our fellow humans. In many cases, the decision is a more definitive choice to immigrate (to leave or change) than conscious and real need for financial improvement.

Carignato (2002) gives us an example of a Brazilian immigrant in Japan, who thought that the Japanese people would accept him since he was of Japanese descent. In spite of this, he could not use the Japanese language very well. He felt discriminated against as soon as people noticed he was a foreigner. Surprised and disappointed, this immigrant male decided to become mute so that people would not know he was not Japanese. This example, given by Carignato, shows how immigration to Japan meant much more to this man than his enrichment. More than the possibility of becoming rich and returning to Brazil, immigration signifies a search for his ancestry.

Continuing along the same path of recognition and going deeper psychoanalytically, Charles Melman (1992) hypothesizes that migration can be a hysterical experience. Carignato (2002) explains Melman's (1985) point of view by using Melman's work of the Freudian classic cases of hysteria, in which he explains the dynamic representation of the hysterical ego: "*The hysterical experience is the constitution of an ego that banishes out of the consciousness those unbearable representations. The ego of the social agreement that seeks for public approval, the ego that becomes the moral guardian that alienates itself in order to keep others' love and people's esteem.*" (Carignato 2002: 89). The hysteric is that subject that locates in another his own desire. In other words, the hysteric blames or makes the other responsible for his own misfortune, banishing out of consciousness all the unbearable representations, and placing those representations in another.

Melman (1992) believes that someone can reproduce in an experimental way the hysterical condition if he is participating in a community in which he cannot be identified as a founder. All the inhibitions immigrants experience such as language and documentation, place them in a position where they feel uncomfortable making any demand. Thus, individuals may reproduce a hysterical condition if they do not belong to the community they participate in. For this reason they have no influence in this community, they are silent and anonymous outsiders. At this point, the immigrants are pushed to be in the position of the other, the stranger, in relation to that community. They must "*renounce, and repress the expressions of his desire in order to be accepted, to please, and to seduce*" (Calligaris, 1996).

Calligaris (1996) makes a salient argument that can help elucidate one possible side of the Brazilian migration to the US as a need for recognition. The concept of affluence is again more significant, than only need. In his work, Calligaris speaks of the Portuguese project of colonization, "*this essentially planned to sponge off the country.*" Faithful to this project the Brazilian elites keep "*conceiving themselves as foreigners and abroad is where they have fun, invest, spend, and enjoy life.*" Calligaris notes that "through immigration," the Brazilian middle and lower middle-class "*become foreigners, and thus somehow join the club of the elites.*" Yet, Calligaris reasons that they overstay is generally of short duration. When the differences with

the new culture appear, and the failure of the imaginary and illusory belonging sets in, we will see, for many, the beginning of the immigrant's struggles.

Modern Psychoanalysis and the Pre-Verbal Period

Lacanianians concentrate a great deal of their attention on the process of the interdiction between the mother and baby during which time the father tries to function as a necessary event as child's language develops. Modern psychoanalysis greatly contributes in our understanding of how to think about our patients in relation to what happens before the so-called oedipal period, or post-language. Phyllis Meadow (2000) provides a clear direction of what the Modern Psychoanalyst's goal and challenge is: "*To go beyond early childhood experiences to the 'never conscious unconscious' requires traveling another path with patients, one in which they speak in tongues other than the verbal*" (2000: 4).

Meadow added that learning about the repressed unconscious does not help us to understand the deeper level or give the patient a fuller appreciation of the self (2000: 4). Modern Psychoanalysis invites us to investigate and consider "*variables such as heredity, constitution, prenatal environment, and optimal satisfaction and frustration of needs*" (Marshall, 2000). Those investigations as pointed out by Hyman Spotnitz (1979) will offer "*clues to the developmental stage in which a maladaptation was formed.*" To see our patients this way will help us work with those who do not present with any familiar conflict or rejection, but still display a great deal of emotional dysfunction. In taking this approach, we may conclude that many of the struggles that we see in immigrant patients are repetitions of the same frustration of needs that occurred in previous stages of maladaptation. Migration, as we have been considering it, is usually an attempt to solve internal and external problems or leave others behind. Modern psychoanalysis reminds us of the importance of the lack of external and internal world differentiation, (i.e. internal conflicts are played out in the external arena).

For modern psychoanalysts, drive discharge patterns in the pre-verbal period are significant in influencing character development. As Meadow (1996:157) points out, "*people constructed a world and an ego based on impressions experienced before self and objects could be perceived. Individual differences were seen as a reflection of the strength and balance between their basic drives and the opportunities available to them for adequate discharge.*" The individual develops a sense of self from biological discharge-seeking drives and learned experience (Meadow, 2000: 11). This is a intriguing theory because in Meadow's point of view it is the strength and balance between the basic drives that determine the child's interaction and apprehension of the world. The implication is that each individual will experience the same environment differently or each individual will have a disparate experience of the same object.

This short introduction of modern psychoanalytic thought is useful in our attempt to grapple with understanding the phenomenon of immigration. Meadow (1996), sug-

gests that some of the bottled-up mechanisms “*come from an environment that did not provide adequate discharge and is a result of attempts to limit the quantity of stimulation, and to limit the arousal of internal longings*” (1996: 168). No developmental period is fully left behind. Even in less narcissistic or more verbal people we will see consequences of this early period of life, as expressed by Meadow: “*All the patients who seek us out are stuck at one or another stage of development though there are remnants of all the other levels still operable in their characters*” (2000: 18). This statement brings us closer to the idea that immigration may be an attempt to resolve internal conflicts through an external change.

Immigration may be a search for an environment that provides adequate drive discharge. In this case the old environment, the original country and culture, became the mirror of the enacted internal conflicts, therefore insufficient to provide new or adequate means of discharge. This transformation of the external world could be a reenactment of the first years of the subject’s development where everything that brings displeasure and raises tension needs to be discharged and becomes experienced as not the self, and external. Conversely, what was experienced as pleasurable and appropriated to provide drives’ discharge was internalized and experienced as the self. In immigration, an internal conflict is projected onto the external world and enacted in relation to the perceived external world.

My hypothesis, following the modern psychoanalytic approach, is that in cases of extreme drive tension and dissatisfaction, the external world is seen as a cause of dissatisfaction. It is the place of negative projections and needs to be abandoned. For many people, changing the external world may be the only way they can lower internal levels of tension and drive conflicts that provoke conflicts in self-identification and integration. However, since it is internal, it will continue to create intrapsychic tension even when one attempts to leave parts of the conflict or tension state behind. In this instance, Christopoulos (2000) is in line with this hypothesis. Christopoulos’s position is that “*the fundamental intrapsychic conflict motivating the relocation is externalized onto the countries or cultures and manifested by the individual’s perception that environmental factors are primarily to blame for lack of satisfaction of success in major life areas such as object relations or vocational areas*” (2000: 78). As observed by Spontnitz (1979), “*patients suffered emotional immaturity due to a lack of essential growth ingredients in the environment or exposure to forces that militated against their behaving as their impulses dictated were incriminated*” (1979: 61). Changing the external environment, as seen in immigration, can also be an attempt to cope with emotional immaturity according to Spontnitz.

Through my work, I have come to believe that some immigrants may see immigration as a maturational opportunity. For those immigrants, maladjustment may occur when they experience the same level of resistance from the external world obstructing their need to satisfy impulses. As we saw with Meadow and Spontnitz in the brief review of some modern psychoanalytic ideas, there is an internal drive’s balance and strength that differentiates individuals and their relations with objects and an environment. Indeed the struggle for discharge will remain even in patients that are more verbal. Unfortunately, drive discharge relates to other factors other than the

external world. Discharge also depends on the individual’s capacity to maintain connections with others or possess good fantasies. One constructs one’s relation to the external object world based on the internal drive’s balance and needs for discharge.

The nature of the objects encountered, as much as the relations to the external object world, affects the tension states and patterns of discharge. The immigrant sometimes fails due to the internal maladaptation impairing the healthy relations to the new external environment. In addition, the nature of new objects can be even more destructive as a result of real cultural and language barriers. As suggested by Dr. Stephen Soldz in personal communication, “*a new culture may require suppression of traditional routes of drive discharge, thereby causing additional problems.*” He expounds upon the example of how traditional child discipline may be viewed as “child abuse” or even how those coming from argumentative cultures, may find arguing counterproductive.

The separation from the mother

This part of the paper, will try to identify some of the social and psychological reasons for the immigrant’s experience of distress. In the section above we discussed why people decide to immigrate apart from the economic, political, and religious reasons. We emphasized the psychological matters that go into making the decision to immigrate. Nevertheless, even choosing immigration as a solution for their internal and external conflicts and obstacles, many immigrants will not reach a resolution. Moreover, for many, immigration is the beginning of turmoil in the lives of these individuals. They feel that they have made a grave decision and that returning home without achieving any of the pre-established goals would create even more shame. In general, many immigrants lose most of their material possessions and financial assets before relocation (i.e. many came with a very large debt to pay). Many issues disrupt the immigrant’s dream.

Koltai (2002) reminds us “*abandoning the original country is an arduous journey. As soon as the immigrant lost the habitual references, he or she feels invaded by a feeling of nostalgia and queerness, even if the new land becomes a land of the desire.*” Todorov (1996) cited by Koltai, states that, “*pulled out from one’s own environment, all human being start suffering, it is more comfortable to live between one’s own fellows*” (Koltai, 2002: 74). Completing this idea, Grinberg and Grinberg (1984) comment on the immigrant arrival in the new land: “*the emigrants on the ship or plane carrying them to a world still unreal to them are not aware, until they have lived thought the experience, that a long time will pass, even after they have reached terra firma, before it is experienced as really solid ground.*”

As an extension of Freud’s words, Carignato (2002) reminds us that the first linking object the child establishes is the maternal image or parts of it (2002: 56). Freud defines this bond with the mother as a narcissistic linking. Carignato notes that “*the nostalgia for the native land is associated with a perspective of a narcissistic linking with the nurturing mother (...). When separating from his relatives, friends, house and*

culture, the immigrant retracts the love that was invested in them. Introverting this love to himself, he is taken by the nostalgia and solitude" (Carignato, 2002: 56-57).

Immigrating is always a voyage toward the unfamiliar, and consequently implies an absence of symbolic references, as demonstrated by Carignato (2002: 60). She states that, in contact with the unfamiliar there is an annulling of the symbolic representations that conduct the subject during social relations. We can see that Sada Sengun (2001) shares a similar view: "*For the immigrant things once thought to be objectively perceived are no longer so. There is a completely different reality. The language one always spoke does not make sense to others. The way one knows how to be is experienced as strange and evokes different responses from before. Everyday things, which are taken for granted, are either not there anymore or strongly questioned.*" (2001: 65).

This is a detailed picture of the reality faced by the immigrant in Sengun's words. Thus, the experience of the new and the feeling insignificant may be behind most of the psychological struggles immigrants complain about each day. They need to find a place to feel comfortable; they need to find a job, a house, and school for their children, to begin practically, everything again. The immigrant needs to secure a normal life situation for him and his family, which will ultimately help him feel organized, and safe. If the immigrant cannot find a place (in all senses) for him and his, he will be forever replicate the hysterical path as mentioned by Melman (1995), "*participating in a community in which he cannot authorize his words of a father as its own founder.*"

Sengun (2001) suggests immigration as a transitional space between one's mother culture, and the new culture: "*It requires a considerable amount of separation from the former – that inevitably includes the separation from the mother or main caretaker – in order to be able to integrate the latter one. The internalized good experiences from both the mother and the mother culture are the transitional objects.*" (2001: 66) Sengun points out two important aspects of immigration; the need for integration and the separation from mother. Often times, the psychoanalytic investigation with immigrants will touch upon the separation from the mother and mother culture, as the most important causes of psychic distress during immigration. As Sengun stated: "*if the separation from the mother has not been healthy, and successful, the separation from the mother culture, and the integration to the new one, cannot be completed, or perhaps is even impossible. The Mother culture may become the transitional object preventing the separation and creating a dependent individual. In that case, original cultural elements, which would provide containment during the transition, become inseparable, leaving no room for new experiences. This can perhaps explain the creation of ghettos where immigrants get stuck, unable to play with the new culture and people, and try out new ways of being.*" (2001: 69)

From the same perspective, Carignato (2002) affirms that the immigrant inevitably loses his space in the family and in the community: "*They (immigrants) have advantages, but the most significant and what they strongly fight to repress is the loss of their place in the family. (...) It is the pain for the loss of this narcissistic place, that is recalled when the immigrants leave their relatives friends and culture. The distress*

emerges with the separation, and strengthens the loneliness. To escape from the feeling of worthlessness, they try to reproduce the previous linking; rebuilding inside the new society environments they believe to be the same as those they left in the past." (2002: 62)

Many Brazilian immigrants in the U.S. continue to shop in small and familiar Brazilian stores where they sell everything from clothes to food. The point here is that they keep buying products that are frequently inferior and more expensive than similar ones they can easily find in mainstream supermarkets. It is common to meet immigrants defending their homeland made products as the best in the world. Despite this, they admit that when living in their country they, most of the time, preferred imported products. This could be a good example of what Sengun suggests as the transitional objects to prevent the separation from the mother and the mother culture. Those objects keep the mother culture present every single minute of their lives, at least in fantasy. In addition, the transitional objects represent a resistance against the new culture.

We notice that, in general, immigrants feel much more relaxed and comfortable when they finally are able to bring their mother to live with them (i.e. as we see when a pregnant immigrant woman is close to delivery). The experience of having a baby with the help of a grandmother creates a more comfortable environment and reduces anxiety. Furthermore, we can assume that bringing the mother from the mother culture will guarantee the continuity of the culture for this foreign baby.

In summary, most of the authors reviewed emphasize migration as a repetition of early experiences between the subject, the mother, and the environment. Mother represents, in most authors' view, the native land. Future papers could further investigate the father's place as a possible representation of the strange other. Immigration, for those who experience its distress, is the repetition of the distressful early experience with the other. It may also work as a defense and an attempt to leave behind the tyrannical mother leading to a painful separation from her while the subject develops as an individual.

Conclusion

During the time I was working on this paper, immigration became more than my study object. The issue of immigration absorbed me entirely. More than an immigrant, I became an engrossed observer. From the beginning of this study and until now, what was a difficult reality of mine, transformed into a prison that I could not release myself from for even a minute. In other words, while trying to understand what I was proposing to write, I found myself arrested by a complex state of mind. The complex state of mind could only mean everything I was trying to explain or understand. This included the pain, the fear, the hope, and excitement that are involved in the immigrant's adventure.

Moved by my own immigrant experience, at the beginning of this study, I tended to conclude that immigration is one of the most painful experiences to which a human being can expose him or herself. Perhaps, I still feel this way because in my own experience the difficulties are still so frequent that I cannot entirely claim a stable emotional life. Freud (1919) pointed out that the theme of the strange relates to scaring, to what provokes fear and horror. Every day in the clinical experience, I witness immigrants struggling with their infinite feeling of being nowhere, or at least, misplaced from their home. However, to conclude that immigration is one of the most painful experiences in a human being's life is fair only if we say the opposite as well. Immigration remains one of the richest and challenging experiences. Immigration may help the immigrants to go through many of their intra psychological conflicts. It empowers immigrants with courage that they may have never used if they had never left their original country. Lastly, immigration is an opportunity to achieve enormous cultural enrichment and sometimes financial and professional growth.

Notas

¹ The professional Brazilian boxer Acelino Freitas "Popo" in an interview by Thomas Gerbasi on July 17, 2002 on Maxboxing.com.

References

- Akhtar, S. (1995), "A third individualization: immigration, identity, and the psychoanalytic process", *Journal of American Psychoanalytic Association*, vol. 43, pp.1051-1084.
- Calligaris, C. (1996), "Notebook on Migrations", *Curare Sonderband*, pp.177-193.
- Carignato, T. T. (2002), *Passagem para o desconhecido. Um estudo psicanalítico sobre migrações entre Brasil e Japão*, Sao Paulo: Via Lettera Editora e Livraria.
- Christopoulos, A. (2000), "Clinical issues in psychodynamic psychotherapy with ex-Patriates", *Clinical Psychology and Psychotherapy*, n.º 7, pp.76-82.
- Freud, S. (1919), "Lo ominoso", in Freud, S., *Obras completas* (Vol. XVII), Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Grinberg, L. and Grinberg, R. (1984), "A Psychoanalytic Study of Migration: its normal and pathological aspects", *Journal of the American Psychoanalytic Association*, n.º 32, pp.13-38.
- Koltai, C. (2002), "Curso e percurso do estrangeiro", in Carignato, T. T., Rosa, M. D. and Filho, R. P., *Psicanálise, cultura e migração*, Sao Paulo: YM Editora & Gráfica, pp. 67-77.
- Kristeva, J. (1994), *Estrangeiros para nós mesmos*, Rio de Janeiro: Rocco.
- Marshall, R. (2000), Hyman Spotnitz and Sador Ferenczi: Psychoanalysts of passions, *Modern Psychoanalysis*, no. 25, pp.53-90.
- Meadow, P. W. (1996), "Object relations in a drive theory model", *Modern Psychoanalysis*, vol. 21, pp. 155-172
- Meadow, P. W. (2000), "Creating Psychic change in analysis", *Modern Psychoanalysis*, no. 25, pp. 3-22.
- Melman, C. (1992), *Imigrantes, Incidências subjetivas das mudanças de língua e país*, Sao Paulo: Escuta.
- Paris, J. (1978), The symbolic return: psychodynamic aspects of immigration and exile, *Journal of American Academy of Psychoanalysis*, no. 6, pp. 51-57.
- Sandoval, S. (2002), "Identificações étnicas na imigração", in Carignato, T. T., Rosa, M. D. and Filho, R. P. (eds.), *Psicanálise, cultura e migração*, Sao Paulo: YM Editora & Grafica, pp. 15-28.
- Sengun, S. (2001), "Migration as a transitional space and group analysis", *The Group-Analytic Society*, no. 34, pp. 65-78.
- Spotnitz, H. (1979), "Modern Psychoanalysis: an operation theory", in Donald, S., Goldman, M. and Goldman, G. D., *Therapists at work: a demonstration of theory and Technique*, Dubuque: Kendall/Hunt, pp. 59-69.
- Todorov, T. (1996), *L'homme depaysé*.

■ **A dimensão psico-social do empreendedorismo imigrante feminino**
The psycho-social dimension of immigrant's women entrepreneurship

Frederica Rodrigues*, Beatriz Padilla**
e Jorge Malheiros***

Resumo Este artigo pretende contribuir para a interpretação das consequências psico-sociais do empreendedorismo na população imigrante feminina da Europa de Leste, dos PALOP e do Brasil, em Portugal. Discutem-se três questões principais: i) em que medida o empresariado migrante feminino traz ancorados benefícios não económicos; ii) quais as consequências nos patamares do "eu" profissional, do "eu" social e do "eu" familiar; e iii) se há diferenças nos efeitos do empreendedorismo nos grupos nacionais de empresárias. Destaque-se a análise das implicações do trabalho por conta própria em domínios como a autonomia das mulheres imigrantes, o processo de conciliação entre as esferas profissional e familiar e as relações de género no âmbito do espaço doméstico.

Palavras-chave empreendedorismo imigrante feminino, efeitos económicos, efeitos psico-sociais.

Abstract This article seeks to contribute to the interpretation of non-economic or psycho-social consequences of entrepreneurship of female immigrants from Eastern Europe, the PALOP and Brazil in Portugal. The analysis examines three main issues: i) the extent of economic benefits associated to migrant female entrepreneurship; ii) its consequences at the various levels of the "self", namely the "self" professional, the social "self" and the family "self"; and iii) whether there are differences in the effects of entrepreneurship in the various national groups of entrepreneurs. We zoom closer on its implications in domains such as the autonomy of immigrant women, the process of reconciliation between the spheres of work and family and the changes in gender relations, namely in the domestic sphere.

Keywords women immigrant entrepreneurs, economic effects, psico-social effects.

* Investigadora da Organização Internacional para as Migrações / Researcher at International Organization for Migration (frodriques@iom.int)
** Investigadora Sénior do CIES-ISCTE e Professora Convidada do ISCTE-IUL / Senior Researcher at CIES-ISCTE and Invited Professor at ISCTE-IUL (beatriz.padilla@iscte.pt)
*** Professor Associado do Centro de Estudos Geográficos - IGOT-UL / Associate Professor at Centre for Geographic Studies - IGOT-UL (gatomaltes@netcabo.pt)

■ A dimensão psico-social do empreendedorismo imigrante feminino

Frederica Rodrigues, Beatriz Padilla e Jorge Malheiros

Introdução

O presente artigo pretende contribuir para a interpretação das consequências não económicas do empreendedorismo enquanto modo de incorporação laboral e social da população imigrante feminina da Europa de Leste, dos PALÓP e do Brasil, em Portugal. Neste sentido, trata-se de um trabalho que valoriza a dimensão empírico-analítica, pretendendo apresentar e discutir, a partir de um conjunto de dados provenientes de inquéritos por questionário, entrevistas semi-estruturadas e uma sessão de *focus group*, a situação existente no empreendedorismo migrante feminino no final do primeiro decénio do século XXI e as implicações que este pode ter em domínios como a autonomia das mulheres imigrantes, o processo de conciliação entre as esferas profissional e familiar e as relações de género no âmbito do espaço doméstico.

Oso e Ribas (2007) salientam que são muito escassos os estudos que se têm centrado no papel da mulher imigrante como empreendedora, sendo que, como refere Zhou (2004, 2007), a literatura existente sobre empreendedorismo migrante tende a negligenciar ainda mais os efeitos não económicos. Por este motivo, muito embora se faça uma breve menção ao impacto do empreendedorismo migrante na mobilidade e independência económica das mulheres imigrantes, optámos por aqui apresentar outros efeitos menos conhecidos como os psico-sociais.

Entendemos por efeitos não económicos ou imateriais ou psico-sociais, todos os impactos gerados pelo empreendedorismo incluindo a nova organização do trabalho e gestão do tempo, que vão para além do cariz da mobilidade laboral e do acréscimo de rendimentos, destacando em particular as possibilidades de progressão social, a realização e autonomia pessoal e a capacitação e poder de negociação da mulher dentro e fora do seio familiar. Nesta linha, alguns autores realçam as potencialidades de libertação, autonomia, aumento da auto-estima, flexibilidade e mobilidade ascendente associadas ao empreendedorismo migrante feminino (Castells e Portes, 1989; Carter e Cannon, 1992; Light e Bonacich, 1988).

Em consequência a análise destes efeitos do empresarialismo migrante feminino é imperativa pela evidência empírica demonstrar, como veremos adiante, que as principais motivações das mulheres imigrantes para empreenderem estão mais relacionadas com motivações do foro afectivo do que com motivações económicas (Letowski, 2001; Nielsen, 2001; Levent *et al.*, 2003; Constant, 2004). Não obstante, tanto os homens como as mulheres autóctones e as imigrantes começam os seus negócios também com uma forte motivação económica e de inserção laboral (Brush, 1992; Kloosterman *et al.*, 1998; Oso e Ribas, 2007).

Ao analisar os efeitos psico-sociais do empreendedorismo nas empresárias imigrantes em termos dos seus níveis de satisfação em relação à liberdade de gestão de horário, autonomia e sentimento de realização, estatuto social, conciliação entre a vida profissional e familiar, relação com os filhos e independência face ao cônjuge, que conjugaremos com referências aos aspectos económicos do empreendedorismo, pretendemos verificar três questões principais: i) em que medida o empresaria- lismo migrante feminino traz ancorados benefícios que transcendam o meramente económico; ii) quais as consequências nos diferentes patamares do “eu” profissional, do “eu” social e do “eu” familiar; e iii) se há diferenças nos efeitos do empreendedorismo nos vários grupos nacionais de empresárias de origem imigrante.

Para tal, primeiro, detemo-nos analiticamente sobre o que caracteriza o empreendedorismo migrante feminino, começando por enquadrar e descrever os aspectos quantificáveis da vida das mulheres empreendedoras. Após uma breve caracterização sociodemográfica das empreendedoras, são ilustradas algumas das características das actividades daquelas imigrantes, nomeadamente ao nível das motivações, das dificuldades, das fontes de financiamento, da dimensão, dos sectores de actividade e da distribuição na equação da formalidade/informalidade.

Os resultados aqui apresentados são produto do projecto de investigação sobre *Mulheres Imigrantes Empreendedoras*, financiado pela CIG e implementado pela OIM, em colaboração com o CEG e CIES. Até então, em Portugal, tinham sido desenvolvidos alguns estudos sobre a migração feminina (Grassi, 2007; Padilla, 2007; Wall, Matias e Nunes, 2005), por um lado, e sobre empreendedorismo imigrante (Malheiros, 1997; Teixeira, 1998; Marques *et al.*, 2000; Rocha-Trindade, Neves e Bongardt, 2006; Oliveira, 2005 e 2008), por outro. No entanto, pouco se sabia sobre as estratégias e a experiência concreta das mulheres imigrantes empreendedoras no país, na medida em que as duas áreas de investigação acima mencionadas, apesar de discutidas e de contarem com informação empírica, não tinham ainda sido cruzadas.

Enquadramento teórico

Apesar de não se verificar uma relação directa entre o aumento do número de mulheres migrantes e o crescimento do empreendedorismo migrante, a experiência demonstra que as mulheres migrantes obtêm nos países de acolhimento oportunidades emancipadoras facultadas pela experiência migratória, potencialmente geradoras de melhores condições para o estabelecimento de novos negócios.

Muito embora se saiba que parte da população feminina imigrante está inserida como trabalhadora por conta de outrem na área dos serviços domésticos e da limpeza industrial, cuidados de saúde, de crianças e de idosos, restauração e comércio, nos chamados nichos laborais com segregação segundo o género e o grupo étnico, tem vindo a verificar-se um envolvimento crescente de mulheres na criação de negócios, particularmente micro e pequenas empresas (Ionescu, 2004).

Geralmente, o envolvimento das mulheres no empreendedorismo migrante era visto à luz da análise do trabalho familiar.¹ Nestes casos, o envolvimento das mulheres nos negócios étnicos era analisado como uma extensão das actividades domésticas e maternas, estando de acordo com as expectativas sociais existentes em relação a elas (Dallalgar, 1994; Levent e Nijkamp, 2006; Morokvasic, 1991). No entanto, actualmente assistimos a uma alteração da posição da mulher, outrora, trabalhadora familiar não remunerada, com poucos benefícios sociais, para uma situação em que a mulher rompe com o controlo patriarcal e se estabelece como trabalhadora por conta própria ou geradora do seu próprio emprego (Levent e Nijkamp, 2006; Pearce, 2005; Apitzch, 2005).

A esta luz, é necessário compreender o que significa o aumento de mulheres migrantes empreendedoras, uma vez que este crescimento pode esconder realidades contraditórias. Assim, que tipos de negócios têm sido criados (auto-emprego, micro ou médias empresas?), em que sectores (com potencial de crescimento? ou marginais?), por quem e porque têm sido criados (mulheres desempregadas ou bem sucedidas?), com que capital (de familiares e amigos ou empréstimos bancários) e em que espaços territoriais tomam lugar?

Segundo o modelo teórico explicativo de Padilla (2008), é possível enquadrar e explicar as actividades empreendedoras das mulheres através dos mesmos indicadores usados para o empreendedorismo migrante em geral. A esta luz, a autora considera a influência da estrutura de oportunidades, nomeadamente as desvantagens no acesso ao mercado de trabalho,² e a influência dos recursos intra-comunitários do grupo imigrante. Por outro lado, a autora realça também, numa outra dimensão explicativa, a importância dos recursos e competências individuais que as mulheres têm. Por último, Padilla (2008) propõe uma outra dimensão que explica o empreendedorismo a partir da situação particular das mulheres, ou seja, apresenta o género como um outro potencial factor explicativo do empreendedorismo imigrante, tendo em conta os recursos, vantagens e limitações a este associados. Note-se que, neste quadro, o género inclui aspectos relacionados com as expectativas de comportamentos, atitudes e divisão do trabalho entre os sexos (Padilla, 2008). Articuladas, estas dimensões explicativas ajudam a explicar melhor o “porquê”, o “como” e o “quando” das actividades empreendedoras das mulheres imigrantes (Padilla, 2008).

A título ilustrativo, podemos afirmar que as mulheres migrantes encontram dificuldades iguais às que surgem em qualquer negócio, mas acrescem-lhes problemas de género, decorrentes do seu lugar na cultura e sociedade num determinado território (por exemplo, terem a seu cargo a responsabilidade da casa e dos filhos; carecerem de auto-confiança e auto-estima); da sua forma de inserção no mercado laboral (menos experiência e menos responsabilidade no trabalho por conta de outrem; maior exposição a situações de desemprego e exploração); e da sua posição e destaque na política e economia de um país (menos confiáveis e credíveis à luz de um “*mains-tream*” masculino dominante, por exemplo, na esfera do financiamento (Carter e Cannon, 1992 in Padilla, 2008).

Neste sentido, e sendo que a vivência do género e das relações de género marcam a experiência da mulher, imigrante ou não, na sociedade, pode-se esperar que uma melhoria na sua inserção laboral produza efeitos que transcendem o económico, atingindo o âmbito psicológico e social.

Metodologia

O universo em análise no presente artigo é o das mulheres e homens imigrantes empreendedores em Portugal oriundos dos PALOP, Europa de Leste (não comunitária) e Brasil, nas regiões do Norte Litoral (distritos de Braga, Porto e Aveiro), Área Metropolitana de Lisboa e Algarve.

Embora se reconheça a contingência de se forçar uma uniformidade interna a cada grande grupo com diferentes nacionalidades (como os PALOP e Europa de Leste), esta aglomeração analítica convém a um estudo exploratório sobre empreendedorismo migrante feminino que pretende delinear grandes traços de caracterização. Ainda assim, e não obstante o insuficiente número de casos por nacionalidade não permitir o tratamento estatístico de cada uma forma isolada, é possível começar a explorar diferentes padrões de empreendedorismo entre as nacionalidades. As entrevistas semi-estruturadas servem, também, este propósito de aferir algumas nuances dentro da construção dos grandes grupos.³

Relativamente ao conceito de empreendedor/a imigrante adoptado e operacionalizado, deve referir-se que assume os seguintes contornos: cidadão não português nascido no estrangeiro, que adquiriu ou não a nacionalidade portuguesa, que trabalha por conta própria de forma independente, em situação de auto-emprego ou de empregador, sendo titular formal ou informal de um negócio ou actividade autónoma. Só foram contemplados os empreendedores que se dedicam à actividade de forma contínua e sustentada no tempo, em exclusividade ou complementarmente ao trabalho por conta de outrem, actuando na economia formal ou informal.

A informação utilizada neste artigo provém, na sua maioria, de um inquérito aplicado a uma amostra de 450 indivíduos do supracitado universo (337 mulheres e 113 homens), complementada com um pequeno conjunto de entrevistas em profundidade efectuadas junto de vários tipos de empreendedoras. Ademais, a realização e dinamização de um *focus group* com a participação de representantes, maioritariamente mulheres,⁴ de diferentes associações de imigrantes dos países originários dos diferentes grupos-alvo em estudo,⁵ pretendia obter a representação que as associações tinham do empreendedorismo imigrante feminino, enquanto intermediárias entre as comunidades imigrantes e a sociedade de acolhimento.

Perfil sociodemográfico e caracterização das estratégias e actividades das mulheres imigrantes empreendedoras

Iniciando a análise pela estrutura etária, nos três grandes grupos estudados (europeias de Leste não comunitárias, brasileiras e cidadãs originárias dos PALOP), a maioria das mulheres imigrantes empreendedoras tem entre 35-44 anos, ou seja, a opção pelo trabalho por conta própria nos migrantes ocorre a meio de uma carreira profissional (Fertala, 2006). Sendo esta a idade em que as mulheres decidem empreender não é surpreendente verificar que a maioria das mulheres é casada, independentemente do grupo de origem a que pertencem⁶ e o seu cônjuge é da mesma nacionalidade, sendo esta tendência muito acentuada no caso da comunidade de Leste.

Passando, em seguida, ao grau de escolaridade, é residual o número de mulheres empreendedoras sem instrução ou com ensino primário e básico. Os resultados indicam que as mulheres têm uma maior propensão para enveredar pelo empreendedorismo se tiverem níveis intermédios de educação, ou seja, no escalão do ensino secundário e profissional,⁷ excepto no caso das mulheres de Leste que estão mais concentradas no patamar do ensino superior.

Em termos de projecto migratório, a maioria dos inquiridos pensa permanecer e residir em território nacional (58% no caso das mulheres e 47% no caso dos homens) validando as teorias que alegam que os migrantes com projectos migratórios permanentes têm maior probabilidade de ser trabalhadores por conta própria (Piore, 1979). O carácter mais permanente da migração e da sua relação com o empreendedorismo é também atestada pelo longo tempo médio de residência das mulheres até abrirem actividade por conta própria (7 anos e 4 meses após a sua chegada a Portugal). Já no que respeita à situação migratória, 91% das inquiridas estava em situação regular no país quando abriu a actividade independente. A maioria não tinha, no entanto, a nacionalidade portuguesa no momento da abertura da actividade por conta própria, não parecendo ser este um recurso de extrema importância para o empreendedorismo.

No que concerne à experiência profissional, importa distinguir a carreira no país de origem e no país de recepção. Apesar de ser uma percentagem menor do que no caso dos homens, 44% das mulheres imigrantes tinha experiência de negócio no país de origem. Não obstante, e apesar da notória mobilidade descendente face à carreira no país de origem, a experiência profissional no país de destino parece ser a que mais afecta o empreendedorismo, quer por razões de carreira profissional, quer pela maior possibilidade de poupar capital e estabelecer contactos empresariais (Werbner, 1984), sendo que as empreendedoras desenvolvem actividades por conta própria que estão muito mais relacionadas com a profissão que tiveram em Portugal do que no país de origem.

As mulheres demoram mais tempo (cerca de um ano) do que os homens a conseguir montar o negócio. Alguns factores, contudo, influenciam positivamente a redução deste tempo médio, como a experiência de negócio no país de origem⁸ e/ou a fre-

quência ou obtenção de um nível superior de escolaridade. Não obstante o seu grau de intensidade poder variar, as mulheres não apontam mais ou diferentes dificuldades no momento da criação do negócio. De acordo com os inquiridos, a falta de capital e as dificuldades de acesso ao crédito, seguido da burocracia e relacionamento com as autoridades oficiais, constituem-se como os principais obstáculos na fase *start-up*. Num segundo nível, aparecem a dificuldade em encontrar instalações apropriadas para o negócio e a falta de experiência na área ou a falta de “conhecimentos”, que pode ser interpretada como um défice de acesso ao capital social – ou pelo menos a algum tipo de capital social – que facilita o arranque dos negócios. Efectivamente, esta hierarquização das dificuldades parece-nos estar extremamente relacionada com o tipo de redes e capital social das mulheres imigrantes. Seguindo a dicotomização de Granovetter (1973), os factores que estariam mais facilmente resolvidos com laços fracos (fontes de financiamento bancárias; burocracia e relacionamento com autoridades estatais) são precisamente aqueles em que as mulheres imigrantes parecem encontrar mais obstáculos. Esta indicação pode conduzir-nos a concluir que o núcleo de capital social das imigrantes empreendedoras em Portugal é organizado segundo laços fortes. No entanto, estas dificuldades não se afastam substancialmente dos obstáculos identificados por empresários portugueses no estudo de Freire (1995).

Tendo em conta esta informação, e centrando a análise na questão da falta de capital e dificuldade de acesso a financiamento, é interessante constatar que, de facto, as poupanças do empreendedor (65,5%), seguidas do empréstimo da família (20,5%), são as principais fontes de financiamento do negócio. Neste contexto, não é surpreendente verificar que, em termos de dimensão das actividades, a grande maioria das empreendedoras (59,8%) apenas cria o seu próprio emprego, e uma franja mais diminuta (15%) emprega um trabalhador ou desenvolve microempresas com 2 a 5 empregados (20,5%).

Por sua vez, e potencialmente decorrente da pequena dimensão das actividades, foi também possível constatar que apenas 21% das mulheres empreendedoras tem sócios. Nestes casos, ao observarmos o sexo predominante dos sócios das mulheres verificamos que a opção por parceiros do sexo masculino, nomeadamente o cônjuge, é predominante. Por outro lado, o facto de, nas empresas com vários sócios, serem os homens que detêm, na maioria dos casos, a maior parte do capital confirma o carácter patriarcal das estruturas empresariais.

Quanto às motivações que estão na base da abertura da actividade por conta própria, podemos observar que “a intenção de se tornarem independentes” é mencionada por 53% das mulheres inquiridas, enquanto 43% afirmaram abrir um negócio para se sentirem “realizadas” profissionalmente e 40% para “aumentarem os rendimentos”. Aparecendo a necessidade de “aumentar os rendimentos e de garantir o futuro dos filhos” como um dos motivos mais relevante, e não sendo propriamente negligenciáveis os factores correspondentes às dificuldades em encontrar trabalho e à insatisfação com o emprego, parece verificar-se que uma parte importante das mulheres imigrantes opta pelo empreendedorismo por “necessidade” e, em diversos casos, constrói o processo de decisão no quadro familiar (sobretudo no que respeita

às mulheres africanas). Por outro lado, considerando a relevância da intenção de se tornarem independentes (53%) e a insatisfação com o trabalho (14%), então, podemos verificar, que a vontade de ser o seu próprio “patrão” e ter uma vida profissional realizada são, para muitas mulheres imigrantes, razões fortes para abrir um negócio.

Na mesma linha, e em consonância com as lógicas que conduzem ao empreendedorismo, uma análise da situação profissional anterior à criação da actividade por conta própria mostra-nos que uma proporção significativa – 16 % das mulheres – opta por abrir o seu próprio negócio para sair da situação de desemprego em que se encontra. Este valor torna-se ainda mais significativo se a eles se somarem as mulheres que disseram ser domésticas (8%). Ainda, assim, os casos de mulheres desempregadas são poucos se comparados com os 71% das mulheres empregadas (na sua maioria a tempo integral) e que escolheram a via do negócio.

Por outro lado, sabe-se que quando os trabalhos acessíveis aos imigrantes no país de recepção não estão de acordo com o seu estatuto económico e social pré-imigração, muitos imigrantes optarão pelo trabalho por conta própria na economia étnica (Dallalfar, 1994), como ilustram as narrativas abaixo transcritas:

“No Brasil, eu trabalhava em comércio, mas era totalmente diferente, eu tinha um salão de beleza. Logo quando eu cheguei aqui trabalhei uns 15 dias numa loja de chinês e depois eu me mudei... Como eu tinha negócio (no Brasil) e tudo o que é com pessoas é igual, eu pensei de repente que tinha capacidade e fiz a inscrição”. (J, brasileira, proprietária de um minimercado)

“Eu queria, se calhar como na Ucrânia tinha meu e agora tenho aqui. Eu tenho muitas ideias na minha cabeça e quero realizar. (...)Eu vou continuar e quero crescer mais. Eu estou contente com a minha loja porque tenho tudo o que eu queria”. (I., ucraniana, proprietária de um atelier de costura)

“Sempre quis ter um negócio, desde os meus 16 anos...eu larguei a escola para fazer negócios. Eu já fazia negócios entre ilhas, a vender. Sempre gostei de negócio...” (M., cabo-verdiana, proprietária de um cabeleireiro)

Em suma, parecem emergir processos de natureza distinta em relação ao empreendedorismo feminino em Portugal, uns mais assentes em estratégias de realização e autonomia, porventura mais ancoradas em lógicas de oportunidade (mais orientados também para a formalidade das actividades), e outros mais marcados por posicionamentos de carácter defensivo e baseados na “necessidade”, que parecem resultar da parcimónia de alternativas existentes.

Analisando, por último, os principais sectores de actividade das mulheres migrantes empreendedoras, ganha destaque o sector da beleza (serviços e comercialização de produtos), um sector tanto étnico quanto feminino, que concentra 37,1% das actividades empreendedoras das mulheres imigrantes. O comércio, a hotelaria e restauração são, também, bastante importantes, representando respectivamente 19,6%

e 17,8% das actividades desenvolvidas por mulheres imigrantes empreendedoras. Menos importante mas ainda assim com alguma expressividade (e grande diferença face aos homens empreendedores), os serviços de apoio doméstico (costura, lavandaria, cuidado de crianças) são o quarto sector em que as mulheres mais empreendem (8,3%). Os nossos resultados estão em sintonia com os do estudo de Pearce (2005) que sugere que, no caso dos Estados Unidos, embora ocorra uma diversificação dos negócios desenvolvidos por mulheres migrantes, existem nichos com maior participação que estão ancorados em papéis de género tradicionalmente femininos, seja por uma questão de rentabilização da experiência prática e profissional, seja por uma questão de falta de alternativas.

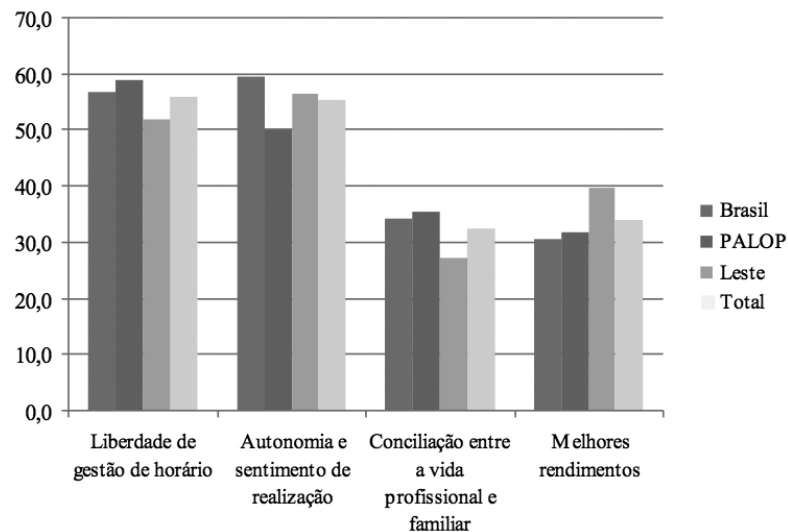
Consequências psico-sociais do empreendedorismo migrante feminino

Na óptica da exploração dos potenciais benefícios psico-sociais ou não económicos do empreendedorismo, importa lembrar como refere Zentgraf (2002) que as percepções das mulheres imigrantes no país de acolhimento, e os factores de satisfação com o empreendedorismo, devem ser observados num marco dual porque são mediadas por “comparações com as circunstâncias premigratórias ou aquelas que pudessem ter caracterizado as suas vidas se tivessem permanecido no país de origem”. Acrescente-se, ainda, que as opiniões das empreendedoras migrantes são também mediadas pela vivência no país de destino anterior ao estabelecimento por conta própria.

Por outro lado, os benefícios imateriais devem ser analisados não como um processo isolado e individual, mas como um processo relacionado com a família, a comunidade e o contexto social alargado que inclui os contextos de origem e destino (Zentgraf, 2002) que se encontram intimamente conectados aos processos de socialização e aos papéis de género que as mulheres tem aprendido e internalizado. Isto sugere que as imigrantes empreendedoras se podem sentir mais ou menos libertadas, mais ou menos autónomas e mais ou menos realizadas, dependendo de como tenha sido a sua experiência no país de origem e como é a sua vida no país de acolhimento, incluindo a sua classe social, nível de formação, situação conjugal, tipos de papéis de género, entre outros, e se o sistema de relações de género é mais tradicional ou não no país de destino.

Tendo em conta estas premissas, no que toca aos factores de satisfação atribuídos à situação de trabalho por conta própria, as empresárias imigrantes inquiridas destacam, sobretudo, a liberdade de gestão de horários e o sentimento de autonomia e realização, como podemos observar na Figura 1. Já a conciliação entre a vida profissional e familiar e o aumento de rendimentos, ainda que considerados como factores de satisfação, têm menor importância no balanço das vantagens de trabalhar por conta própria.

Figura 1 - Factores de satisfação com o empreendedorismo, por comunidade de origem (%)



Fonte: Inquérito Mulheres Imigrantes Empreendedoras (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010).

Nota: Pergunta com escolha múltipla em que de quatro respostas se podiam seleccionar apenas dois factores de satisfação.

Se uma primeira abordagem evidencia que o quadro geral da importância atribuída aos factores de satisfação com o empreendedorismo é relativamente semelhante entre os grupos de imigrantes (Figura 1), uma análise mais fina permite discernir algumas diferenças. A título ilustrativo, embora a liberdade de gestão de horário seja o factor mais enunciado em termos gerais, parece que as empresárias brasileiras e as de Leste ainda valorizam mais o sentimento de autonomia e de realização pessoal. No caso das europeias de Leste, a conciliação das pressões e solicitações entre a vida profissional e familiar é o indicador de satisfação menos relevado, emergindo um nível de satisfação superior ao dos outros grupos no que concerne à melhoria dos rendimentos. A conjugação destas duas situações parece apontar, por um lado, para um menor impacto do empreendedorismo sobre as estratégias de conciliação pré-existentes (porque a repartição de tarefas já era relativamente equitativa ou porque se mantém a “não” repartição devido à ausência do cônjuge) e, por outro, para uma maior valorização do processo de incremento de rendimentos obtido, eventualmente porque este significa um maior ajustamento às expectativas associadas ao processo migratório, uma vez que se trata do grupo com melhores qualificações médias.

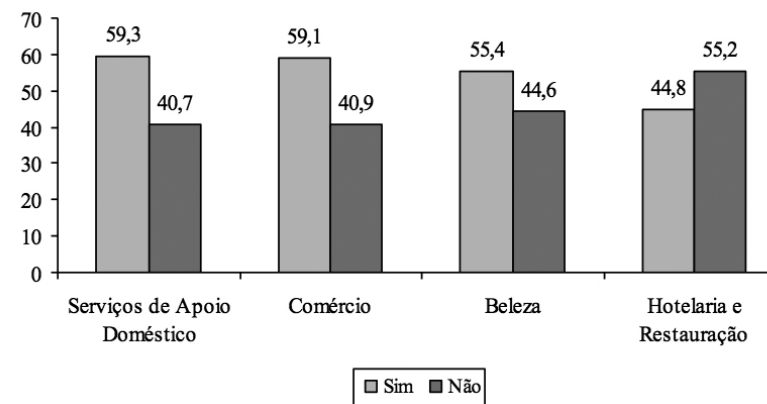
Passemos agora a analisar cada um dos factores de satisfação separadamente, seguindo a ordem de importância, bem como a outra face, menos positiva, de cada um deles.

i) Liberdade de gestão de horário mas elevada carga horária

No que toca à liberdade de gestão de horário, as mulheres dos PALOP e do Brasil valorizam mais (estão acima da média dos 55,9%) este indicador do que as europeias de Leste. Como era expectável, este factor é ainda mais valorizado pelas mulheres que operam informalmente (63,5%) do que por aquelas que estabeleceram formalmente o seu trabalho por conta própria (54,1%). De resto, por natureza, a actividade informal é sempre mais flexível que qualquer actividade formal, inclusivamente desde a óptica dos clientes e das expectativas criadas nos serviços que oferecem.

Cruzando este factor com o sector de actividade (Figura 2), são justamente as mulheres que desenvolvem serviços de apoio doméstico, as que se sentem mais satisfeitas com a liberdade de gestão de horários. Isto pode dever-se ao facto de ser precisamente neste sector, comparado com os restantes em análise, que há uma maior proporção de empreendedoras a trabalhar em casa. Em oposição, o único ramo de actividade em que há mais mulheres a não indicarem a liberdade de gestão de horários como um elemento de satisfação é o da hotelaria e restauração. Sintetizando, o facto de as possibilidades de flexibilização de horários serem mais intensas em uns sectores do que em outros, com destaque para a maior rigidez da “hotelaria e restauração” neste domínio (as horas de refeição e as outras práticas neste domínio estão associadas a rituais horários diários), influencia, certamente, as respostas das inquiridas.

Figura 2 - Satisfação com a liberdade de gestão de horário, por sector de actividade (%)



Fonte: Inquérito Mulheres Imigrantes Empreendedoras (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010).

Note-se que as narrativas das entrevistadas, quando questionadas sobre as vantagens de ter o seu próprio negócio, apontam elementos de diversa índole, desde a liberdade de horários per se que permite escolher os melhores momentos para efectuar tarefas administrativas ou realizar compras (flexibilidade lhes permite assumir e cumprir com as tarefas domésticas, seja em casa ou com os filhos), até ao facto de não se ter de dar satisfações a ninguém e não se ser penalizado pela entidade empregadora em caso de doença:

“Tem tudo de bom...tudo de bom. É uma pessoa não ter que se preocupar com hora de chegada, com hora de saída. Pronto, quando tenho umas coisas para fazer, estou à vontade para sair, não tenho ninguém para me pegar “ah não podes, não sei”. Tem toda a vantagem”. (M., cabo-verdiana, proprietária de um cabeleireiro)

“Eu faço o meu horário. Esses dias mesmo eu estive doente, eu vou lá trabalho, faço isto, isto e isto e da parte da tarde não trabalho. Se eu fosse funcionária, hoje tinha que cumprir o meu horário. Hoje eu já não tenho mais isso. Cumpro porque eu gosto de trabalhar”. (J., brasileira, proprietária de um minimercado)

“A nível de horários é melhor, porque sou eu própria que escolho horários para os meus clientes e para mim, seja vir mais cedo, seja sair mais tarde. Quando vejo que não tenho nada, aproveito para as outras coisas e, pronto, sabe, não estou presa. Estou livre...” (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

Porém, apesar da flexibilidade associada à condição de proprietária há quem aponte a elevada carga horária como a principal fonte de insatisfação com a situação de trabalho por conta própria⁹ (34,3%). Efectivamente, embora muitas mulheres empreendedoras consigam decidir melhor sobre os seus horários, isto não significa que trabalhem menos. Antes pelo contrário, o facto de serem proprietárias de um negócio e de muitas vezes centralizarem em si bastantes tarefas, faz com que sejam, ou se sintam, impelidas a trabalhar mais. Os discursos assim o indicam:

“Às 20h saímos. Abrimos às 10h... se houver trabalho até às 22h ou 23h da noite eu fico a trabalhar. Eu estou lá, é meu, tenho que ficar. (...) Quando estou no cabeleireiro é de manhã à noite. (...) A minha vida é casa-trabalho, trabalho-casa”. (M., cabo-verdiana, proprietária de cabeleireiro)

“Às vezes as pessoas chegam para mim e dizem «você precisa de descansar, deixe o seu marido [empregado] trabalhar». Mas eu sei que é diferente eu dentro da loja e ele dentro da loja, os clientes já estão acostumados comigo (...) É a diferença. Saber lidar com os clientes, eu sei tudo deles”. (J., brasileira, proprietária de minimercado)

ii) Satisfação com a autonomia, auto-estima e realização mas excesso de responsabilidades

A literatura assinala que a participação da mulher, quer em associações comunitárias quer no mercado de trabalho, numa relação de dependência ou por conta própria,

contribui para que se desenvolvam sentimentos positivos de auto-reconhecimento e realização pessoal. Ademais, a participação da mulher no mercado de trabalho está associada quer a um sentido de libertação, quer a uma oportunidade de constituir relações adultas fora da família e de ter uma carreira (Vincent *et al.*, 2004; Raghuram, 2004). Assim, a participação da mulher na esfera pública faz com que ela se consciencialize das suas realizações, permitindo-nos, analiticamente, identificar um conjunto de sentimentos como a auto-estima, a auto-realização e a auto-confiança (Padilla, 2004).

De facto, o segundo factor de satisfação com o empreendedorismo mais apontado pelas mulheres diz respeito à **autonomia, auto-estima e realização**. Se bem que potencialmente comuns a todos os empresários, estes sentimentos ganham um significado reforçado por força das desvantagens de inserção laboral e oportunidades associadas às comunidades imigrantes. Assim, a satisfação derivada do trabalho por conta própria é não só fonte de orgulho como um forte instrumento de combate no processo de integração económica e social.

Por outro lado, Padilla (2004) explica que os sentimentos de realização pessoal envolvem quer elementos psicológicos quer materiais que são utilizados não só no bem-estar pessoal mas também no da família. Resulta daqui um potencial reforço da sua posição enquanto “prover” para a família que pode ter um efeito “libertador” e estimulador da auto-estima, devido à importância e à centralidade que é atribuída ao bem-estar familiar, por parte das mulheres.

As seguintes narrativas das mulheres imigrantes entrevistadas evidenciam sentimentos de auto-estima e confiança, de conquista e orgulho ancorados numa forte percepção de realização e de autonomia alcançados com a actividade empresarial:

“Tenho gente da televisão que arranja o cabelo comigo, para os casamentos, as festas... tenho a moça Marisa que apresentava o programa Latitudes quando casou fui eu que lhe arranjei o cabelo...tenho muita clientela”. (M., cabo-verdiana, proprietária de um cabeleireiro)

“Eu tinha capacidade para ficar com o minimercado. (...) Já a trazia do Brasil. Sempre gerenciei, já fui dona de salão. Sempre tive essa capacidade... Agora é melhor, porque eu não preciso de estar sempre pedindo autorização de tudo. Agora eu faço, eu posso fazer isso. Eu posso falar por mim”. (J., brasileira, proprietária de um minimercado)

“Estou calma, saio daqui e vou para casa e parece que não trabalhei, parece que estava a passear. Com o meu gabinete, estou contente. ...Já me habituei a estar assim, sozinha, sem chatices de outras pessoas e vou continuar”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

Contudo, e intrinsecamente relacionado com a autonomia e independência, e o facto de serem chefes de um negócio que depende de si (em muitos casos de forma exclusiva), 38,4% apontam que têm excesso de tarefas e responsabilidades, sendo este, de resto, o principal factor de insatisfação identificado pelas mulheres imigrantes após

abertura de actividade por conta própria (que se reflecte na elevada carga horária já mencionada atrás):

“...sinto peso da responsabilidade, porque é muita” (M., cabo-verdiana, proprietária de cabeleireiro)

“...claro que não tenho a mesma tranquilidade do que se fosse uma empregada...saía da loja, dava boa noite...se pegasse fogo, se a ASAE batesse lá... aqui há uma preocupação todo o dia. Se estoura um cano, se acontece alguma coisa, eu sei lá... Se chego aqui e a luz não liga, eu tenho de providenciar, tenho de ver o que acontece... Se a internet não está a funcionar...” (M., brasileira, figurinista freelancer)

Note-se que a satisfação com a autonomia, auto-estima e realização é mais apontada pelas mulheres brasileiras, o que pode estar associado ao retomar da profissão exercida no país de origem¹⁰ e ao início de uma trajectória de mobilidade profissional ascendente em Portugal. A elevada proporção de empreendedoras da Europa de Leste a apontar o sentimento de autonomia e de realização pode, por sua vez, estar relacionada com a maximização de competências que a sua elevada escolaridade potencia e o recuperar do estatuto perdido com a migração, por força da desqualificação aquando do processo de inserção profissional em Portugal.

É ainda de salientar que algumas imigrantes tiveram a perspicácia prática de saber entender o mercado de trabalho e, em resposta, aprenderam uma nova profissão. Assim, em alguns casos, o empreendedorismo trouxe ancorada a necessidade de investir em novas competências e formação profissional, conduzindo a um aumento do capital humano, o que posteriormente lhes permitiu ganhar independência económica, como é o caso de L. e M.:

“Na Ucrânia era cozinheira e agricultora nos campos da aldeia. Aqui em Portugal comecei por trabalhar como empregada de limpeza num hotel e empregada de mesa num café (...). Eu tirei curso de manicure porque achava que outros trabalhos muito puxados para mim e queria facilitar a minha vida. Então, quando abria jornais sempre via pedidos para manicure e pedicure e, por isso, fui tirar esse curso”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

“Eu como fiz o curso, trabalho com cabelos africanos e com cabelos europeus. Porque eu quando cheguei aqui, decidi ir fazer o meu curso para aprender as coisas que lá (em Cabo Verde) nós não fazemos”. (M., cabo-verdiana, proprietária de um cabeleireiro)

É também à luz dos indicadores de qualificação/escolaridade que os resultados quanto ao nível de satisfação em relação ao estatuto social devem ser analisados. Assim, embora as imigrantes, no seu conjunto, estejam mais satisfeitas com o novo estatuto social após abertura do negócio, é nas empreendedoras com níveis de educação médio e alto que a situação é mais satisfatória (Quadro 1), sendo, por esta razão, também mais frequente entre as mulheres da Europa de Leste.

Quadro 1 - Satisfação das mulheres empreendedoras em relação ao estatuto social, após abertura de actividade por conta própria, por nível de educação

	Nível baixo		Nível médio		Nível alto		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Mais satisfeita	38	53,5	99	56,6	51	58,6	188	56,5
Igualmente satisfeita	30	42,3	66	37,7	31	35,6	127	38,1
Menos satisfeita	3	4,2	6	3,4	4	4,6	13	3,9
Insatisfeita	0	0,0	4	2,3	1	2,3	5	1,5

Fonte: Inquérito Mulheres Imigrantes Empreendedoras (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010).

O empreendedorismo parece, assim, permitir o restabelecimento de um eu mais realizado, confiante e bem sucedido aos olhos das próprias e do que estas projectam em terceiros, como ilustrado nas narrativas das empreendedoras imigrantes.

“Quando eu comecei a falar que estava a recibo verde, que tinha horário livre, que tenho o meu gabinete, há um bocadinho assim de inveja. Eles olham com olho de inveja. E pensam que eu sou bastante rica (gargalhadas). (...) Uma ucraniana começou a saber que eu estava aqui. Telefonou-me a perguntar “como conseguiste, eu também quero, diz para mim como”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

“Ainda mais na nossa área que tem assim...pronto é uma área glamourosa...fazer roupa, não é... Trabalhar no meio artístico... Sim, as pessoas admiram-me pela nossa trajectória e pelo estilo de vida que a gente tem, não é...” (M., brasileira, figurinista freelancer)

Nalguns casos, a autonomia e liberdade de trabalhar por conta própria é utilizada como instrumento de rentabilização económica e como forma de ultrapassar as oscilações financeiras ao permitir aproveitar o tempo livre para a realização de tarefas produtivas. Desta evidência são exemplos as seguintes empreendedoras:

“Hoje posso não ter cliente nenhum e amanhã ter dia cheio. Isso nunca se sabe...eu tento fazer outras coisas e houve um dia que o meu marido me perguntou “o que é que ganhaste hoje?” e eu respondi 7€, mas fiz outra coisa, fiz camisa que na loja custa 35€ (gargalhadas). Poupa-se de um lado e ganha-se do outro lado alguma coisa. Aproveito para fazer outras coisas. (...) Já fiz t-shirt para a minha filha, estou a fazer meias...(gargalhadas) Estou a aproveitar tempo assim.”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

“Quando há trabalho chamam-me, quando não há eu fico...à espera de trabalho, não é...aí eu desenvolvo as minhas próprias coisas, que eu chamo de «between job», entre uma coisa e outra desenvolvo uma colecção de bijuteria, faço customizações, alugo guarda-roupa...” (M., brasileira, figurinista freelancer)

iii) Conciliação entre a vida familiar e profissional

Propomo-nos, neste subponto, a compreender de que forma é que o empreendedorismo pode moldar as relações de género e os papéis sociais. Assumimos que a emancipação feminina das imigrantes empreendedoras pode passar por um reequilíbrio na conciliação entre a vida familiar e profissional, manifestada numa melhoria da qualidade de vida e numa distribuição mais equitativa das tarefas domésticas, pagamento e sustento económico dos lares, bem como, nos casos em que se aplique, um acompanhamento dos filhos mais partilhado entre o casal.

Estudos indicam que a entrada das mulheres imigrantes no mercado de trabalho é encarada como uma fonte de poder e de controlo sobre os recursos, que, por seu turno, se acredita serem a base para a liberdade pessoal e relações mais igualitárias em casa (Safa, 1995; Menjívar, 1999). Segundo vários autores, a inserção laboral traz consequências nas relações de género dos casais e no ganho de “poder” ou autoridade da mulher dentro da família (Grasmuch e Pessar, 1991; Padilla, 2007), existindo uma maior participação dos maridos na divisão das tarefas domésticas (Guendelman e Perez-Itriago, 1987). Outros estudos, contudo, demonstraram um complexo de negociações que depende do tipo de migração que se protagoniza (Hondagneu-Sotelo, 1994).

Nesta linha, o trabalho por conta própria poderá potencialmente ser considerado um avanço e não um ponto de partida para a emancipação, uma vez que a maioria das mulheres empreendedoras já participava anterior e activamente no mercado de trabalho (Levent *et al.*, 2006). Enquanto alguns alegam que para as mulheres o trabalho por conta própria é mais uma forma de melhor gerirem os seus papéis de trabalhadoras, esposas e mães (Zhou, 2007), para outros o empreendedorismo migrante feminino nem sempre é visto consensualmente como algo de positivo e/ou vantajoso para as mulheres. As iniciativas empresariais das mulheres migrantes reforçam a divisão sexual do trabalho (Milgram, 2001; Rozário, 1997), tendendo a reiterar a dupla ou tripla jornada que experimentam a maioria das mulheres (Phizacklea e Wolkowitz, 1995), não contribuindo necessariamente para uma alteração nos papéis de género nas famílias e na sociedade (Menjívar, 1999). Outros, contudo, reconhecem ainda assim que, em alguns casos, o empreendedorismo e a participação no mercado de trabalho, contribuiu para as mulheres obterem lucros nas suas actividades económicas, o que aumenta o seu potencial de libertação e autonomia (Castells e Portes, 1989; Light e Bonacich, 1988), reflectindo-se estes na melhoria da sua posição no processo de negociação de poderes dentro de casa (Padilla, 2008). Em qualquer caso, o aumento do poder de negociação deve ver-se como uma mudança positiva, já que leva a uma valorização e aceitação do seu trabalho (Zentgraf, 2002). O ideal seria que esta valorização levasse a mudanças na carga de tarefas domésticas, o que nem sempre acontece.

Se focados nos/as imigrantes casados/as, os resultados do inquérito quanto à distribuição do trabalho doméstico e do cuidado dos filhos revelam que há tarefas dela e tarefas de ambos, mas muito raramente tarefas dele. Parece assim tratar-se de uma situação em que, apesar de serem mulheres activas e independentes, conti-

nua a ocorrer um modelo tradicional assimétrico na divisão sexual do trabalho (mais equitativo, contudo, do que no país de origem). No caso dos PALOP, esta evidência é ainda mais forte, coincidindo com estudos anteriores (Peixoto, 2006). Em posição oposta aparece a comunidade da Europa de Leste, como aquela em que tanto as mulheres como os homens mais afirmam que repartem as tarefas em casa. Contudo, a regra geral é a da não partilha generalizada das tarefas entre os membros do casal. A ausência de participação do marido nas tarefas domésticas parece ser substituída, em muitos casos, pela ajuda e delegação de tarefas nas filhas, situação que afirma e reproduz entre os mais novos os papéis de género tradicionais. Assim o relata um dos testemunhos:

“consigo fazer o mesmo, apesar de estar a trabalhar mais horas aqui...tenho filha, ela já tá crescidinha, ela ajuda-me, prepara comida, tudo...”

No acompanhamento dos filhos, a partilha de responsabilidades por parte dos membros do casal apresenta um nível mais elevado, emergindo um progressivo crescimento da participação masculina, como indicam tanto os resultados do inquérito como a literatura (Guerreiro e Perista, 1999). Contudo, esta partilha não se traduz numa divisão equitativa da tarefa, continuando a verificar-se uma sobrecarga de responsabilidade sobre as mulheres empreendedoras que, em 87% dos casos, são as principais responsáveis por este encargo.

A independência económica poderia ser um meio para que as mulheres assumam uma maior autonomia social e uma maior participação nos espaços de poder, nomeadamente dentro de casa (Zentgraf, 2002). Contudo, no caso das mulheres imigrantes empreendedoras inquiridas, verifica-se que estas ganham, em 41,7% dos casos, mais do que os respectivos cônjuges, não implicando isto, contudo, uma alteração significativa dos papéis e das tarefas adscritas a cada um no seio familiar, o que vai ao encontro dos resultados do estudo de Zentgraf (2002).

Uma análise dos resultados do inquérito aponta a conciliação entre a vida profissional e familiar como o último factor de satisfação referido pelas imigrantes após a abertura de actividade por conta própria. De facto, 32,3% das mulheres imigrantes elige este factor de entre uma panóplia de quatro indicadores de satisfação.

Os discursos das mulheres imigrantes empreendedoras indicam que o trabalho por conta própria permite, devido à liberdade de horário associada, uma melhor conciliação das tarefas ao longo do dia de trabalho, rentabilizando o tempo e gerindo a execução das múltiplas responsabilidades de dona de casa, trabalhadora e, nalguns casos, mãe:

“Agora está mais fácil conciliar a vida de trabalho com casa...saio da loja para vir fazer o jantar. A gente sempre acumula alguma coisa”. (J., brasileira, proprietária de mini-mercado)

“É mais fácil agora conciliar, porque eu consigo controlar. Se eu preciso de sair mais cedo para resolver problema com a minha filha, documentos com marido, eu tento não

marcar nesse horário clientes e resolvo os problemas. Agora já não tenho que pedir «patroa, licença que preciso nesse dia, tal e tal hora, preciso...», resolvo eu própria...» (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

“É mais fácil, porque quando a pessoa trabalha por conta de outrem, só tem uma folga. Quando não me apetece não vou, fico com os meus filhos”. (M., caboverdiana, proprietária de um cabeleireiro)

Parece, assim, que as mulheres empreendedoras transitam mais facilmente entre o espaço público e o privado. De facto, este aspecto também se reflecte no empreendedorismo, nalguns casos, permite aos membros do casal trabalharem juntos, executando as mesmas tarefas ou partilhando simplesmente o local de trabalho, oferecendo a possibilidade de conciliar afecto e trabalho, produção e reprodução (Constant, 2004):

“Hoje eu não sinto que tenho pouco tempo livre. Antes, sim, porque ele estava longe e aí nós tínhamos tempo muito curto. Quando ele vinha, eu tinha um intervalo na loja, mas aí tinha que voltar...agora temos muito tempo, a gente trabalha junto...” (J., brasileira, proprietária de minimercado)

Paralelamente, como se pode observar no Quadro 2, as mulheres imigrantes empreendedoras estão mais satisfeitas com a relação que mantêm com os filhos ou outros dependentes, desde que abriam actividade por conta própria, não havendo divergências relevantes nos diferentes grupos em análise.

Quadro 2 - Satisfação das mulheres empreendedoras, por comunidade, no que toca à sua relação com os filhos ou outros dependentes, após abertura de actividade por conta própria (%)

	Mais satisfeita	Igualmente satisfeita	Menos satisfeita	Insatisfeita
PALOP	50,5	38,7	10,8	0
Brasil	51,2	32,9	14,6	1,2
Europa de Leste	51,6	33,7	12,6	2,1
Total	51,1	35,2	12,6	1,1

Fonte: Inquérito Mulheres Imigrantes Empreendedoras (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010).

Contudo, é importante referir que é na análise da relação com os filhos ou outros dependentes que surgem os valores mais elevados de decréscimo de satisfação (quando comparados com a avaliação sobre a independência em relação ao cônjuge e estatuto social), pelo que se devem acautelar possíveis rupturas a nível familiar,

como consequência da excessiva carga horária laboral. De facto, as mulheres que registam índices mais elevados de insatisfação em relação à vida familiar com os seus filhos e/ou outros dependentes são precisamente aquelas que indicam que estão a trabalhar mais horas por semana desde que abriam a actividade por conta própria. Da mesma forma, quando interrogadas sobre os principais factores de insatisfação após abertura de trabalho por conta própria, há 12,3% de empreendedoras a apontar a conciliação entre a vida profissional e familiar. Esta dificuldade está associada à elevada carga horária (que neste grupo é muito mais apontado do que nos restantes), muitas vezes, decorrente da acumulação de trabalho por conta de outrem simultaneamente (muito mais acentuado do que nos restantes grupos). Muitas empreendedoras trabalham ao fim-de-semana, por estes dias serem mais lucrativos para o negócio, não havendo geralmente, uma coincidência dos dias de descanso com os restantes elementos da família.

Ainda assim, em termos de insatisfação, a instabilidade financeira e contracção de dívidas, o excesso de responsabilidades e a elevada carga horária são factores mais enunciados do que a dificuldade de conciliação entre a vida familiar e doméstica.

Em suma, a elevada carga laboral (exemplificada no extremo pelas declarações da figurinista *freelancer* “na televisão, por exemplo, eu ia dormir antes, eu acordava antes, às vezes a gente nem se via”), o excesso de responsabilidades e a sobrecarga com as tarefas domésticas (numa reafirmação das relações de género¹¹ seguindo a lógica da dupla jornada) pode conflitar e não contribuir para o equilíbrio da vida profissional e familiar, já que a participação dos homens continua a ser inferior, assumindo um carácter particularizado e suplementar.

iv) Independência em relação ao cônjuge (com potencial conflito latente)

Embora seja dúvida a sua identificação enquanto efeito económico ou não económico do empreendedorismo (ou melhor dizendo, efeito não económico por via da emancipação económica), importa analisar qual o índice de satisfação das mulheres empreendedoras casadas no que toca à independência em relação ao seu marido, comparando a situação anterior e posterior à abertura de actividade por conta própria.

A este respeito, como se pode observar no Quadro 3, as mulheres empreendedoras estão em maioria (47%) mais satisfeitas, sendo estes valores exponenciados no caso de se tratarem de actividades formais. No caso das mulheres dos PALOP, o aumento da satisfação não é tão substancial por estas já estarem satisfeitas no período anterior ao estabelecimento da actividade independente.

Quadro 3 - Satisfação das mulheres empreendedoras, por comunidade, no que toca à sua independência em relação ao cônjuge, após abertura de actividade por conta própria

	Mais satisfeita		Igualmente satisfeita		Menos satisfeita		Insatisfeita	
	N	%	N	%	N	%	N	%
PALOP	26	39,4	36	54,5	3	4,5	1	1,5
Brasil	34	50	28	41,2	6	8,8	0	0
Europa de Leste	43	50	37	43	5	5,8	1	1,2
Total	103	47	100	45,7	14	6,4	2	0,9

Fonte: Inquérito Mulheres Imigrantes Empreendedoras (Malheiros, Padilla e Rodrigues, 2010).

Relativamente às empreendedoras que diminuíram a satisfação em relação à independência face ao cônjuge (6,4%), procurou-se perceber o que poderia estar na sua base. A interferência dos maridos/parceiros nas decisões do negócio? Onze das 13 mulheres que indicaram estar menos satisfeitas têm poder decisório autónomo no negócio seguindo o padrão geral das empreendedoras neste aspecto. Outro factor que poderia confluir para uma menor satisfação poderia ser a constituição de sociedade com o cônjuge. Contudo, a maioria das empreendedoras que está mais satisfeita face à independência em relação ao cônjuge, e que tem sócios, tem o marido como sócio não havendo, assim, uma relação entre a insatisfação e a parceria com o marido enquanto sócio. Por último, procurámos verificar se havia relação com a diminuição dos rendimentos após a abertura de actividade por conta própria. De facto, a maioria das mulheres que manifestou estar menos satisfeita com a independência em relação ao cônjuge diminuiu os rendimentos.

Por sua vez, o aumento na satisfação das mulheres em relação à independência face ao cônjuge parece estar estreitamente associado ao incremento de rendimentos após abertura de actividade por conta própria. Ou seja, o empreendedorismo leva ao crescimento dos rendimentos e este conduz à maior independência em relação ao cônjuge. Se considerarmos que os acréscimos de rendimento, pelo menos de forma mais rápida, são mais frequentes no empreendedorismo do que no trabalho por conta de outrem, então, podemos concluir que o trabalho por conta própria fomenta a independência da mulher no casal. No entanto, como referenciou Menjívar (1999), há casos em que se verifica uma redução na autoridade do homem como consequência do reforço nas contribuições económicas das mulheres empreendedoras, podendo este quadro gerar alguns conflitos, não trazendo de forma automática um ganho de autoridade às mulheres. Esta disputa é bem evidente nas palavras de uma participante guineense no *focus group* que refere que:

“é muito raro uma mulher PALOP ter mais sucesso profissional que um homem – aliás, traria problemas se assim fosse” (guineense, *focus group*).

Similarmente, um empreendedor homem cabo-verdiano que participou no *focus group* acrescenta que:

“A possibilidade da mulher ganhar mais com o negócio traz, frequentemente, problemas familiares porque o homem se sente ultrapassado. (...) Se a mulher PALOP ganha mais, isso não implica necessariamente um maior conforto em casa. A alteração do status social do marido pode trazer conflito entre o casal. Outros casos há em que o marido africano apoia o empreendedorismo e a melhoria na carreira da mulher, mesmo que ultrapasse o seu nível de rendimento”. (M., cabo-verdiano, *focus group*)

Na entrevista com uma empreendedora ucraniana, proprietária de um gabinete de manicure e pedicure, à pergunta “como é que o seu marido reage ao facto de você ganhar mais” a resposta denuncia claramente o potencial ou latente conflito entre o casal:

“Por enquanto está calado (gargalhadas) mas não sei quanto tempo vai ficar...mulher está mais acima do que ele. Eu acho ótimo, porque é importante, hoje em dia, mulher ter sua independência. Hoje a vida é diferente, não é como antigamente, em que mulher ficava a pedir todas as coisas do homem. É muito bom que mulher faça o que ela acha”. (L., ucraniana, proprietária de um gabinete de manicure e pedicure)

No caso da comunidade brasileira, o efeito da remuneração no poder da mulher empreendedora dentro do casal parece não provocar a mesma dissidência. Assim parecem indicar as palavras da representante da Casa do Brasil no *focus group*:

“não há entraves «emocionais» se a mulher ganhar mais do que o marido. Aliás, há casos em que o marido se torna funcionário no negócio da mulher”. (brasileira, representante da Casa do Brasil, *focus group*)

Não obstante, e independentemente da conflitualidade que lhe possa estar associada, a independência da mulher em relação ao cônjuge parece ser potenciada pelo empreendedorismo, constituindo-se enquanto uma das plataformas capazes de romper com a naturalização de algumas funções e hierarquias de género que não são mais do que produtos de uma determinada forma de socialização.

v) Fortalecimento do capital social

O reforço do capital social das mulheres imigrantes após a abertura de actividade por conta própria, decorrente do “agregado dos recursos efectivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (Bourdieu, 1985, 1980) com os clientes, fornecedores e trabalhadores, chama a atenção para o facto de as formas não monetárias poderem ser fontes importantes de poder e influência, à semelhança do volume da carteira de acções ou da conta bancária.¹²

Numa perspectiva social, o empreendedorismo migrante é um meio eficaz de diminuição da exclusão social nos círculos e grupos em maior desvantagem na sociedade de acolhimento, não raras vezes conduzindo à mobilidade social do grupo (Portes, 1999; Zhou, 2007; Oliveira, 2004) e, por isso, a uma melhoria na integração social dos imigrantes. De acordo com Zhou (2007), a mobilidade social de um grupo é mais marcada pela estrutura social que envolve o empreendedorismo, ou seja, o fortalecimento das redes de solidariedade locais e transnacionais, do que pela economia étnica *per se*.

Centrando-nos agora, apenas nas empresárias mulheres, podemos constatar que o direccionamento para uma clientela eminentemente étnica, embora tenha algum relevo, não é de forma alguma dominante. Na verdade, tanto no que respeita às empresárias brasileiras como às empresárias da Europa de Leste, os clientes portugueses são percebidos como dominantes, aparecendo em segundo lugar uma clientela indifferenciada, isto é, composta pelos vários grupos nacionais sem que nenhum deles se destaque.

Refira-se que a interacção com a clientela portuguesa contribui para a integração das mulheres imigrantes empreendedoras e para o sentimento de pertença e bem-estar social. A aceitação por parte do nacional parece ser também um elemento que assinala o sucesso do negócio, sugerindo que o negócio não é visto como étnico ou “guetizado”, como evidencia a afirmação seguinte:

“Eu tenho clientela de toda a raça. Mais imigrantes, mas tenho muitos portugueses. Muita gente me conhece, tenho muitos amigos portugueses” (M., cabo-verdiana, proprietária de um cabeleireiro)

Seguindo a tipologia apresentada por Schaefer *et al.* (1981) em que se distingue entre suporte e capital emocional, informativo e instrumental, podemos assumir, de acordo com as experiências das empreendedoras, que o contacto com clientes portugueses aumenta o capital informativo, alargando a rede social para além dos laços intra-comunitários. Assim o indicam as seguintes narrativas:

“Eu tenho também bastante apoio de senhoras portuguesas. Tenho senhoras de vários tipos de trabalho. Sempre tenta me ajudar qualquer coisa, seja a me explicar, seja a me indicar. Nunca me senti discriminada pelos clientes”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

Por outro lado, a exigência de contacto com clientes portugueses, para além de ter potenciais repercussões no sucesso económico, fomenta a interculturalidade e auxilia a ultrapassar potenciais atitudes discriminatórias e a desmistificar estigmas e preconceitos enraizados, aumentando o capital e o suporte emocional. Tudo isto contribui, naturalmente, para potenciar o sucesso do negócio. É este o caso de J., brasileira, que nos relata:

“A minha clientela é portuguesa, tudo gente que mora aqui. Tenho poucos clientes brasileiros, não tem muito brasileiro nesta zona, mas o pouco que tem, vai. Logo que eu

entrei na loja eu senti aquele baque. (...) Há uma cliente, ela não é portuguesa, é moçambicana, que não suportava brasileiro, ela entrava dentro da loja e só era atendida pela cabo-verdiana, todo o mundo já sabia que ela só era atendida por ela. Hoje em dia, ela é a minha melhor cliente. Chega, conversa. Hoje em dia ela é amiga”. (J., brasileira, proprietária de um minimercado)

Por sua vez, a integração na sociedade portuguesa, e fortalecimento dos laços fracos não deixa a descoberto o sentimento de pertença com conterrâneos ou comunidades de imigrantes consideradas como “próximas”, existindo, por isso, uma continuidade no fomento dos laços étnicos ou fortes segundo a tipologia de Granovetter (1973). O empreendedorismo facilita a troca de experiências entre imigrantes e o reavivar de uma pertença comum a um local de origem. Neste sentido:

“A maioria dos clientes são portugueses mas tenho as outras (comunidades) também. Tenho russas, ucranianas, moldavas...mais de Leste. É bom, é uma forma de estar perto da terra. Mesmo nós não conhecendo, sempre há aquela palavra ou outra que dá aquela alergia (alegria) de vida”. (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

Da mesma forma, no que toca aos trabalhadores, é frequente o recurso a mão-de-obra com a mesma origem geográfica da empresária em todos os grandes grupos de origem considerados, embora se registe um valor bastante inferior no que respeita às brasileiras e um valor relativo mais substancial em relação ao conjunto das mulheres de Leste, assumindo as empresárias dos PALOP uma atitude intermédia. Estas diferenças parecem estar associadas, quer ao tempo de presença no país, quer às afinidades sócio-culturais e ao grau de proximidade entre os vários grupos de imigrantes e os portugueses. Enquanto os níveis de interacção e o tempo de presença dos europeus de Leste são mais reduzidos, os africanos e os brasileiros revelam uma presença mais antiga (particularmente os primeiros) e, sobretudo no segundo caso, apresentam níveis de interacção mais elevados com os portugueses, que podem ser medidos por indicadores como o valor dos casamentos mistos ou o grau de dispersão territorial (Malheiros, 2007).

Nalguns sectores em particular, como é o caso do ramo de actividade da beleza, o fortalecimento do capital social tem como base as relações com outras mulheres (clientes, trabalhadoras ou colegas empreendedoras), podendo argumentar-se que existe a emergência de capital social de género.

Em termos de redes profissionais e participação em associações empresariais, o capital social do tipo instrumental parece necessitar de reforço uma vez que a maioria das empreendedoras não faz parte de nenhuma associação e muitas evitam o contacto com outros empresários, por suscitarem desconfiança, não oferecerem vantagens aparentes e aguçarem o sentimento de competição entre empreendedores. Parece ser esta a experiência relatada por algumas empreendedoras migrantes:

“Não pertenço a nenhuma associação empresarial, e também não contacto com outros

empresários. Ali no xxx, para quê? Não porque aquilo é tudo clandestino, para que é que hei-de falar com eles? Eu tenho as minhas coisas legalizadas, tudo como deve ser..." (M., cabo-verdiana, proprietária de cabeleireiro)

"Não falei com colegas do curso, porque elas não querem dizer muita coisa. Quando digam-me qualquer coisa era tudo mentira. Eu descobri tudo sozinha e decidi para mim própria". (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

Sintetizando, e não obstante a necessidade de reforçar o défice de capital instrumental e do associativismo empresarial intra e inter-étnico no caso das empreendedoras imigrantes, parece confirmar-se a premissa formulada por Aldrich e Waldinger (1990) em que se postula que as pessoas empreendedoras ao estarem em contacto com fornecedores e clientes fora do círculo comunitário, constroem pontes que podem ser a base para a mobilidade social e económica ascendente. A literatura sugere que os migrantes que apenas mantêm laços fortes com um pequeno grupo de pessoas podem estar socialmente em desvantagem (Granovetter, 1973; Wierzbicki, 2004). Neste sentido, o empreendedorismo é uma porta de contacto com o exterior que auxilia e promove o aumento do capital social diferenciado entre as migrantes empreendedoras.

Nota conclusiva

Como elemento preliminar, o presente texto evidencia que a separação entre efeitos económicos e não económicos do empreendedorismo é, de alguma forma, difícil de estabelecer, não apenas porque aqueles apresentam uma forte articulação entre si, mas também porque assentam em aspectos artificiais ou que servem essencialmente propósitos analíticos, não se constituindo enquanto categorias essencialmente diferentes. Por exemplo, a autonomia e a liberdade de horário associadas ao empreendedorismo podem produzir consequências económicas, uma vez que uma maior rentabilização de tempo pode contribuir para o desempenho de tarefas (actividades burocráticas, assegurar a confecção de refeições em casa) que implicam poupanças ao nível do orçamento doméstico. De forma oposta, há elementos económicos, como o aumento dos rendimentos, que têm implicações ao nível da auto-confiança e realização pessoal bem como em termos de reforço da autonomização e da independência em relação ao cônjuge, nomeadamente no âmbito da esfera doméstica.

Numa leitura sintética dos efeitos mais positivos associados às práticas empresariais das imigrantes, sobressaem as vantagens associadas à auto-gestão do horário, designadamente a possibilidade de poder organizar melhor os tempos dedicados às esferas doméstica e profissional, sem ser penalizado ou ter de solicitar autorizações. Adicionalmente, o reforço da autonomia e da auto-estima emergem como o outro factor que é destacado pelas mulheres imigrantes inquiridas.

Relativamente a aspectos como a melhor conciliação entre vida profissional e familiar ou a maior independência face aos cônjuges masculinos, os efeitos, não obstante positivos e relevantes, incorporam dimensões mais contraditórias. Por exemplo, no

que diz respeito às questões da conciliação, apesar dos aspectos positivos identificados, pode-se concluir que, à semelhança do que acontece com a população autóctone portuguesa, a inserção e participação das mulheres imigrantes no mercado de trabalho como trabalhadoras por conta própria não se reflectiu num reajustamento das responsabilidades domésticas e familiares, ou numa alteração na divisão sexual das tarefas, continuando a caber largamente à mulher o papel de "cuidadora" (Menjivar, 1999). O destaque conferido ao reforço da autonomização relativamente aos cônjuges masculinos, embora claramente positivo, para além de aparecer associado, nalgumas situações, a elementos potencialmente conflituais (mais destacados pelas imigrantes africanas e da Europa de Leste), em virtude das alterações que pode induzir nos papéis tradicionais de género, não é tão realçado como as referências à liberdade de horários ou ao incremento da auto-estima. De resto, a independência relativamente aos cônjuges não pode ser interpretada como um processo isolado, aparecendo associada, quer ao incremento da auto-estima, quer a uma maior disponibilidade de rendimentos das mulheres imigrantes empresárias, que contribui para reduzir a sua dependência face aos maridos/companheiros.

Note-se que os factores de maior satisfação apontados pelas imigrantes empreendedoras não diferem, potencialmente, em substância dos indicadores referidos por empresárias portuguesas. Contudo, a condição específica de imigrante implica que alguns destes factores assumam uma relevância e uma importância específicas no caso destas mulheres. Por exemplo, a liberdade de gestão de horário e o seu reflexo na conciliação entre a vida familiar e profissional podem ser mais significativas para as mulheres imigrantes, pelo menos em determinados momentos do ciclo migratório, em virtude da inexistência (ou da maior debilidade) da rede familiar de auxílio no país de destino.

Em síntese, e considerando o conjunto de informação recolhido e analisado, o empreendedorismo parece emergir como uma estratégia globalmente positiva no processo de inserção económica – e também social – das imigrantes dos três grupos em estudo. Perante este quadro, que evidencia efeitos globalmente positivos, mas receios e alguma consciência dos riscos associados, designadamente em contexto de crise económica, quer ao empreendedorismo, quer às actividades por conta de outrem, a melhor síntese corresponde à ideia de que a opção pelo empreendedorismo e da satisfação com o mesmo tem sobretudo uma base de índole económica. Ainda assim, muitos outros factores psico-sociais, como a liberdade de gerir o horário, o reforço da auto-estima e autonomia, a melhoria da relação com os filhos são suficientemente valorizados para que apenas num caso de grande melhoria económica se voltasse a trabalhar por conta de outrem, como parecem indicar as palavras de duas imigrantes entrevistadas:

"...Só voltava a trabalhar para outro se salário fosse dobro ou triplo (gargalhadas). Assim fecho os olhos para as outras coisas (boas) e vou trabalhar. De outra maneira, não". (L., ucraniana, proprietária de gabinete de manicure e pedicure)

"Sinto-me melhor aqui [na actividade empresarial actual], mas agora largava... porque está a ficar muito difícil (...) se fizesses essa pergunta há um ano atrás, eu dizia que

não, que não abandonava o meu cabeleireiro". (M., caboverdiana, proprietária de um cabeleireiro)

No entanto, a modo de reflexão final, e sem tirar valor aos benefícios e aos aspectos positivos que são consequência do empreendedorismo das mulheres imigrantes, estes não põem suficientemente em causa as desigualdades de género nem questionam a base das mesmas, porque são uma resposta dentro do sistema prevalecente de género. Não obstante, as medidas e políticas públicas desejáveis em matéria de empreendedorismo deveriam sempre contemplar os aspectos psico-sociais na medida em que eles se relacionam com o *empowerment* das mulheres.

Notas

¹ Em muitos casos, quando se faz referência ao trabalho familiar, estamos a referir-nos exclusivamente ao trabalho da mulher (Bonacich, 1987; Dallalfar, 1989; Light e Karageorgis, 1994; Morokvasic, 1983, 1984, 1993; Phizacklea, 1983, 1988 citados em Rajjman e Semyonov, 1997, Apitzch, 2005 e Fertala 2006). Acrescente-se que se tratava de trabalho sem pagamento formal ou descontos para a segurança social (Light e Gold, 2000).

² Segundo a "teoria das desvantagens", a iniciativa empresarial surge, muitas vezes, para superar as diferentes barreiras e dificuldades encontradas no mercado de trabalho da sociedade de acolhimento.

³ Paralelamente, a não inclusão da comunidade chinesa, bengali ou indiana é, assim, uma das principais lacunas de um estudo que pretende caracterizar o empreendedorismo migrante feminino em Portugal. Muito embora o estudo de Marques *et al.* (2000) e a análise dos seus dados produzida por Oliveira (2005) tivessem já contemplado as comunidades chinesa e indiana ainda nenhum estudo analisou a componente feminina do empreendedorismo nestes grupos. Eis uma das linhas a considerar para uma investigação futura.

⁴ No contexto global do *Projecto sobre Mulheres Imigrantes Empreendedoras* foram também efectuados inquéritos e entrevistas a homens empresários imigrantes. Contudo, no contexto do presente artigo apenas se apresentam tabelas e gráficos com informação recolhida junto das mulheres, fazendo-se apenas algumas referências comparativas a homens e a mulheres quando relevante.

⁵ Centro Cultural Moldavo, Associação Edinstvo, Associação da Comunidade de São Tomé e Príncipe, Associação Moçambique Sempre, Casa do Brasil, GUINEÁSPORA e a Federação das Organizações Cabo-Verdianas.

⁶ Estes dados não se afastam muito da caracterização das mulheres migrantes destes grupos, segundo os Censos de 2001.

⁷ Aliás, ao compararmos estes dados com os resultados obtidos pelos Censos de 2001 podemos verificar uma sobre-representação do ensino secundário no caso das mulheres empreendedoras. Os resultados do presente estudo confirmam a tese defendida por alguns investigadores que indicam que a educação vocacional e profissionalizante é mais influente no empreendedorismo do que as qualificações académicas (Knight e McKay, 2000 e Cramer *et al.*, 2002).

⁸ As mulheres imigrantes com experiência empreendedora no país de origem tendem a iniciar o seu negócio em Portugal, em média, cerca de 5 anos e meio depois da chegada, enquanto as que não tiveram experiência empresarial prévia demoram, em média, cerca de 9 anos a fazê-lo.

⁹ Numa bateria de respostas que incluíam o excesso de responsabilidades/tarefas, a instabilidade financeira/os-cilações no rendimento, a contracção de dívidas e a conciliação entre a vida profissional e familiar.

¹⁰ De facto, há mais mulheres brasileiras com experiência de negócio no país de origem (59%) do que europeias de leste (38%) ou africanas de países lusófonos (35%).

¹¹ A este propósito, ver Goldring (1996) e Menjivar (1999).

¹² Como refere Portes (2000), sobre a originalidade e o poder heurístico da noção de capital social.

Referências Bibliográficas

- Aldrich, H.E. e Waldinger, R. (1990), "Ethnicity and Entrepreneurship", *Annual Review of Sociology*, vol.16.
- Bourdieu, P. (1980), "Le capital social: notes provisoires", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n.º 31, pp. 2-3.
- Bourdieu, P. (1985), "The forms of capital", in Richardson, J. G. (org.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nova Iorque: Greenwood, pp. 241-58.

- Brush, C.G. (1992), "Research on Women Business Owners: Past Trends, a New Perspective and Future Directions", *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 17, n.º 4, pp. 5-30.
- Carter, S. e Cannon, T. (1992), *Women as entrepreneurs: A study of female business owners, their motivations, experiences, and strategies for success*, Nova Iorque: Academic Press.
- Castells M. e Portes A. (1989), "World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy", in Portes, A., Castells M. e Benton, A. (orgs.), *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cramer, J. S., Hartog, J., Jonker, N. e van Praag, C. M. (2002), "Low Risk Aversion Encourages in Choice for Entrepreneurship: An Empirical Test of a Truism", *Journal of Economic Behaviour and Organisation*, n.º 48, pp. 29-36.
- Constant A.F. (2004), "Immigrant versus Native Businesswomen: Proclivity and Performance", *IZA Discussion Paper*, n.º 1234.
- Dallalfar A. (1994), "Iranian Women as Immigrant Entrepreneurs", *Gender and Society*, vol. 8, n.º 4, Sage Publications Inc.
- Fertala N. (2006), *Determinants of Successful Immigrant Entrepreneurship in the Federal Republic of Germany*, Tese de Doutoramento, Universität Tübingen.
- Freire, J. (1995), *O Trabalho Independente em Portugal*, Lisboa: CIES/ISCTE.
- Goldring, L. (1996), "Gendered memory: Constructions of rurality among Mexican transnational migrants", in DuPuis, E. M. e Vandergeest, P. (orgs.), *Creating the countryside: The politics of rural and environmental discourse*, Filadélfia: Temple University Press.
- Granovetter, M. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, n.º 78, pp.1360-80
- Granovetter M. (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal Sociology*, n.º 91, pp. 481-510,.
- Grasmuck, S., e Pessar, P. (1991), *Between two islands: Dominican international migration*, Berkeley: University of California Press.
- Grassi, M. e Évora, I. (orgs.) (2007), *Género e Migrações Cabo-Verdianas*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Guendelman, S. e Perez-Itriago, A. (1987), "Double lives: The changing role of women in seasonal migration", *Women's Studies*, n.º 13, pp. 249-271.
- Guerreiro, M.D. e Perista, H. (1999), "Trabalho e família", in Instituto Nacional de Estatística, *Inquérito à Ocupação do Tempo*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Hillman, F. (1999), "A look at the «Hidden Side». Turkish Women in Berlin's Ethnic Labour Market", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n.º 42, pp. 267-282.
- Hondagneu-Sotelo, P. (1994), *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Immigration*, Berkeley: University of California Press.
- Jurik, N. (1998), "Getting Away and Getting By. The experience of self-employed homeworkers", *Work and Occupations*, vol. 25, n.º 1, pp. 7-35.
- Kloosterman R.C., van der Leun, J. e Rath J. (1998), "Across the Border: Economic Opportunities, Social Capital and Informal Businesses Activities of Immigrants", *Journal of Ethnic Migration Studies*, n.º24.

- Knight, G., e McKay, S. (2000), "Lifetime Experiences of Self-Employment", *Labour Market Trends*, n.º108, pp. 562-583.
- Letowski, M.A. (2001), "Improving Statistics on Women Entrepreneurs", comunicação apresentada na *Second OECD Conference on Women Entrepreneurs in SMEs: Realising the Benefits of Globalisation and the Knowledge-Based Economy*.
- Levent T.B., Masurel E. e Nijkamp P. (2003), *Gender Differences in Ethnic Entrepreneurship*, Jyväskylä: European Regional Science Association (ERSA).
- Levent T.B. e Nijkamp P. (2006), "Migrant Female Entrepreneurship: Driving Forces, Motivation and Performance", *Serie Research Memoranda*, n.º18, University Amsterdam.
- Light, I. e Bonacich, E. (1988), *Immigrant Entrepreneurs: Koreans in Los Angeles 1965-1982*, Berkeley: University of California Press.
- Malheiros, J. (1997), "Indians in Lisbon: Ethnic Entrepreneurship and the Migration Process" in King, R. e Black, R. (orgs.), *Southern Europe and the New Immigrations*, Brighton: Sussex Academic Press, pp. 93-112.
- Malheiros, J. (org.) (2007), *A Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI/Observatório da Imigração.
- Malheiros, J., Padilla, B. (coords.) e Rodrigues, F. (2010), *Mulheres Imigrantes Empreendedoras*, Lisboa: CIG.
- Marques, M. (coord.) (2000), "Empresarialidade e cidadania: formas de inclusão social das comunidades imigrantes em Portugal", relatório ref. praxis/c/soc/12104/98, FCT.
- Menjívar, C. (1999), "The Intersection of Work and Gender", *American Behavioral Scientist*, vol. 42, n.º 4.
- Milgram, B. L. (2001), "Operationalizing microfinance: women and craftwork in Ifugao, upland Philippines", *Human Organization*, n.º 60, pp. 212-24.
- Morokvasic, M. (1991), "Roads to Independence Self-employed Immigrants and Minority Women in Five European States", *International Migration*, vol. 29, n.º 3, pp. 407-419.
- Nielsen, P.B. (2001), "Statistics on Start-ups and Survival of Women Entrepreneurs: The Danish Experience", comunicação apresentada na *Second OECD Conference on Women Entrepreneurs in SMEs: Realising the Benefits of Globalisation and the Knowledge-Based Economy*.
- Oliveira C. (2005), *Empresários de Origem Imigrante, Estratégias de Inserção Económica em Portugal*, Lisboa: ACIME/ Observatório da Imigração.
- Oliveira, C. (2008), *Determinantes das Estratégias empresariais de Imigrantes em Portugal*, in Oliveira, C. e Rath, J. (orgs.), *Revista Migrações - Número Temático Empreendedorismo Imigrante*, Outubro 2008, n.º 3, Lisboa: ACIDI, pp. 109-138.
- Oso, L. e Ribas, N. (2007), "*Empresariado étnico y relaciones de género: mujeres dominicanas y marroquíes en Madrid y Barcelona*", in Beltrán, J., Oso, L. e Ribas, N. (orgs.), *Empresariado Étnico en España*, CIDOB-CEPAL, pp. 211-228. [disponível em: http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/empresariado_etnico_en_espana]
- Padilla, B. (2004), "Grassroots Participation and Feminist Gender Identities: A case study of women from the popular sector in Metropolitan Lima, Peru", *Journal of International Women's Studies*, vol. 6, n.º 1, pp. 93-113.
- Padilla, B. (2007), "A imigração brasileira em Portugal: considerando o género na análise", in Malheiros, J. (org.), *A Imigração Brasileira em Portugal*, Lisboa: ACIDI/Observatório da Imigração, pp. 113-134.
- Padilla, B. (2008), "O Empreendedorismo na perspectiva de género: uma primeira aproximação ao caso das brasileiras em Portugal", in Oliveira, C. e Rath, J. (orgs.), *Revista Migrações - Número Temático Empreendedorismo Imigrante*, Outubro 2008, n.º 3, Lisboa: ACIDI, pp.181-204.
- Pearce, S. C. (2005), "Today's Immigrant Women Entrepreneur, The Diversity Factor", *New Frontiers*, vol.13, n.º 3, pp. 23-29.
- Peixoto, J. (coord.) (2006), *Mulheres Migrantes: Percursos Laborais e Modos de Inserção Socioeconómica das Imigrantes em Portugal*, SOCIUS, ISEG/UTL.
- Phizacklea, A. e Wolkowitz, C. (1995), *Homeworking women: Gender, racism, and class at work*, Thousand Oaks: Sage.
- Piore, M. J. (1979), *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Portes A. (1999), *Migrações Internacionais, Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Oeiras: Celta Editora.
- Portes, A. (2000) "Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea", *Sociologia*, n.º 33, pp.133-158.
- Rocha-Trindade, M.B., Neves, M. S. e Bongardt, A. (2006), *A comunidade de negócios chinesa em Portugal: catalisadores da integração da China na economia global*, Oeiras, INA.
- Rozario S. (1997), "Development and rural women in South Asia: the limits of empowerment and conscientization", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, n.º 29, pp. 45-53.
- Safa, H. I. (1995), *The myth of the male breadwinner: Women and industrialization in the Caribbean*, Boulder, CO: Westview.
- Schaefer, C., Coyne, J.C. e Lazarus, R.S. (1981), "The health-related functions of social support", *Journal of Behavioural Medicine*, vol. 4, n.º 4, pp. 381-406.
- Teixeira, A. (1998), "Entrepreneurs of the Chinese Community in Portugal", in Benton, G. e Pieke, F. (orgs.), *The Chinese in Europe*, Basingstoke, Macmillan, pp. 238-260.
- Wall, K., Nunes, C., e Matias, A. R. (2005), *Immigrant Women in Portugal: Migration Trajectories, Main Problems and Policies* (Working Paper), Lisboa: ICS-UL.
- Werbner P. (1984), "Business on Trust, Pakistani Entrepreneurship in the Manchester Garment Industry", in Ward, R. e Jenkins, R. (orgs.), *Ethnic Communities in Business: Strategies for Economic Survival*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Wierzbicki, S. (2004), *Beyond the Immigrant Enclave: Network Change and Assimilation*, Nova Iorque: LFB Scholarly Publishing.
- Zentgraf, K., (2002), "Immigration and Women's Empowerment Salvadorans in Los Angeles", *Gender & Society*, vol. 16, n.º 5, pp. 625-646.
- Zhou M. (2004), *Revisiting Ethnic Entrepreneurship: Convergencies, Controversies, and Conceptual Advancements*, Center for Migration Studies of New York.
- Zhou, M. (2007), "Non-economic Effects of Ethnic Entrepreneurship", in Dana, Leo-Paul (org.), *Handbook of Research on Ethnic Minority Entrepreneurship, a Co-evolutionary View on Resource Management*, UK & Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, pp. 279-288.

■ **Challenges in the protection of migrant workers' rights: the Italian case**
Desafios na protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes: o caso italiano

Elisa Fornalé*

Resumo Este artigo destaca algumas das principais questões relativas à protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes, abordando o emprego irregular de imigrantes e as abordagens jurídicas adoptadas em Itália. Este artigo procura destacar o papel que as medidas nacionais legais devem desempenhar para garantir que todos os trabalhadores migrantes – tanto em situação regular como irregular – tenham acesso a direitos humanos básicos. Na primeira parte examina-se o debate actual acerca da definição de padrões internacionais e regionais comuns relevantes à migração laboral, em particular as convenções da OIT, os instrumentos da ONU e o quadro jurídico da UE, abordando brevemente os diferentes mecanismos de execução disponíveis e o acesso a mecanismos de correcção. A segunda parte chama a atenção para a protecção e a aplicação efectiva realizada a nível nacional - em Itália - procurando identificar que restrições estes instrumentos internacionais impõem aos Estados e os desafios que a Itália está a enfrentar para implementar disposições específicas.

Palavras-chave migração irregular, protecção dos Direitos Humanos, mobilidade laboral

Abstract This paper highlights some of the key issues relative to the protection of migrant workers' rights, addressing the irregular employment of immigrants and the legal approaches adopted in Italy. This paper would like to explicitly highlight the role that national legal measures should play to ensure that all migrant workers - whether in regular and irregular status - enjoy basic human rights. The first part examines the actual debate on the identification of international and regional standards relevant to labour migration, in particular ILO Conventions, UN instruments and EU legal framework, addressing briefly the different enforcement mechanisms available and the access to redress mechanisms. The second part then draws the attention to the protection and the effective implementation realized at national level - in Italy - seeking to identify which restrictions these international instruments impose on States and the challenges that Italy is facing to implement specific provisions.

* Doutoranda do Departamento de Direito, Ciência Política e Sociedade, Faculdade de Direito de Palermo / PhD candidate, Department of Law, Political Science and Society, Palermo College of Law.

Keywords Irregular migration, Human Rights protection, labour mobility.

■ Challenges in the protection of migrant workers' rights: the Italian case

Elisa Fornalé

Introduction

Irregular migration becomes a relevant topic on the agenda of international community. Irregular migration was considered pertaining to an internal matter of states. However, this attitude has been changing in the last years, in which it has moved gradually from being treated as a domestic matter to a human rights issue debated at international level.¹

The precarious legal condition of migrant in irregular status enlarge their vulnerability to human rights abuses, and may be subjected to hostility and exploitation. Additionally, irregular migration is often perceived negatively by host governments and local communities alike and such perceptions provoke mistreatment of migrants which in some cases culminates in the denial of their human rights (ICHRP, 2010).

The theme of this paper considers key issues pertaining to the protection of a particularly vulnerable group of migrants, migrants workers in irregular status. It also addresses the irregular employment of immigrants and the adopted legal approaches in the case of Italy. Concern about irregular immigration has gained increasing attention in the Italian media. Political debate and national legal provisions have been discussed and recently adopted in parallel with the global crisis to "combat" this phenomenon (Zorzella and Bari, 2009).

As affirms Wickramasekara (2008) regular and irregular migration are closely related, since the lack of so-called regular (i.e. legal) opportunities "in a context of strong demand for migrant labour is a major cause of irregular inflows". This would explicitly highlights the role that national policies and legal measures could play to ensure that all migrant workers - whether in regular and irregular status - enjoy basic human rights. This paper emphasizes a rights-based approach to address irregular migration in line with international norms (ILO, 2010a).

This analysis will be twofold. The first part examines the debate on the identification of international and regional standards relevant to labour migration, emphasizing the plurality of legal norms conditioning the status of irregular migrants workers. This study will argue that a human rights approach to migration law serves the purpose of grounding the legal analysis of migrant workers rights and corresponding State's duties under international law. The second part draws attention to the protection and the effective implementation realized at national level - in Italy - identifies which restrictions these international norms impose on State, and discusses the challenges Italy faces in implementing those instruments. Italy provides a useful case study of the existing tension between migrants' economic need and contribution as well as to the increasing push to criminalize and punish irregular migrant workers. Some features of the effects of the recent changes in the protection regime of migrants

workers' brought by the adoption of new national legal provision, will be discussed, with a specific review of the recent decision adopted by national courts to highlight the relevant role of national jurisprudence in the ongoing process to enforce migrant workers rights.

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK AND IRREGULAR MIGRATION

Terminology

At the international law there are practically no binding definition of this phenomenon of irregular migration (Guild, 2009). The terminology adopted by governments, journalists and in the literature differs substantially (clandestine, undocumented, illegal, irregular migrant etc.) and it is inconsistent and rarely based on a substantive definition.

For the purpose of this paper, the following terms are defined: "*Migrant Workers*" is "a person who is to be engaged, in engaged or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national".² Within the category of "migrant workers" irregular or undocumented migrants must be recognized.³

In literature there are several terms that describe irregular migration, including "illegal migrant", "undocumented migrant" and "clandestine migrant". Reyneri (2001) argues that it may be possible to make a distinction between employment status and residence status. To this end, he highlights the need for new terminology that makes a clear distinction between the two dimensions: he suggests the use of "authorized" versus "unauthorized" for indication of residence status and "irregular" versus "irregular" in reference to employment status (Reyneri, 2001). In this case, it is relevant to combine the proposed two dimensions with the legal framework and administrative guidelines adopted at national level.⁴

This study adopts the term "irregular migrant" and "migrant in irregular status", to avoid the risk to limit the protection of their human rights, by considering them as outside the protection granted by law and in a situation of inferiority (Wickramasekara, 2008).

At international level migration semantics have evolved and the use of the term "irregular migration" is increasing to avoid in particular the imputation of criminality to those in this situation.⁵ This reflects a view that to try to move to another country to escape underdevelopment or poverty, and to better oneself, is not in itself a motive to see migrants as criminals; and that to do so outside the rules laid down should remain "administrative" in nature. This was recently affirmed by the Commissioner on Human Rights (Hammerberg, 2009), which pointed out the need to use a "*fairly neutral terminology*", highlighting that: "*The choice of language is very important to the image which the authorities project to their population and the world. [...] Illegal immigration as a concept has the effect of rendering suspicious in the eyes of the population (including public officials) the movement of persons across international*

borders. The suspicious is linked to criminal law – the measure of legality as opposed to illegality". Also the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, J. Bustamante, stated that "*The term "illegal" is a negative term, reflecting the current tendency on the part of host governments for criminalization of irregular migration*" (UNHCR, 2008).

The need to pay a specific attention to the terminology adopted was invoked recently by the Committee on Migrant Workers:⁶ "*The Committee is generally concerned about the association of irregular migration with criminality and the use of the term "illegal migrants" rather than migrants in a "non-documented" or an "irregular situation", which is the terminology used in the Convention. In this regard, the Committee is concerned that a considerable number of migrant workers in the State party are non-documented and that their irregular migration status is considered a criminal offence punishable by imprisonment and/or fines under Law No. 08-11 of 25 June 2008*".⁷

The protection of migrant workers in irregular status and the international human rights framework

Migrant worker in irregular status may easily be subject to exploitation and it is mainly for this reason that international law started looking into their working and living conditions. In this context, the ILO has "*pioneered the development of labour standards for migrant workers since 1930s*" (ILO, 2010a). The Preamble of the Constitution of the International Labour Organization includes among the aims of the Organization "*the protection of the interests of workers when employed in countries other than their own*" and the International Labour Organization developed a number of legal instruments, such as conventions and recommendations, composing the relevant international legal framework for protection of migrant workers.⁸ Because of the ILO's tripartite structure, it is particularly aware of the problems faced by diverse groups of migrants (Bertinetto, 1983). Most Conventions and Recommendations are formulated in general terms, covering all workers.

Two ILO Conventions and two Recommendations specifically contain provisions particularly relevant to migrant workers protection: the Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (n. 97) and the Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (n. 86); and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (n. 143).

The Convention n. 97 and its recommendation n. 86 cover only migrant in regular status, affirming the principle of non-discrimination between regular migrants workers and nationals in labour-related issues (art. 6). The affirmation of the principle of equal treatment reflects the definitions found in other human rights conventions: the Universal Declaration of Human Rights of 1948 affirms a range of principles - including the rights to life, freedom from torture, freedom from slavery and forced labour, freedom of movement, right to work and right to form and join trade unions - which applies to all persons, as well as the principle of non-discrimination (art. 2);

the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD, 1965) states the respect of the principle of equality for everyone and the obligation for States parties to condemn discrimination “*in all its forms*” (art. 5), even if limited different treatments are allowed. In this regard, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination makes clear that “*differential treatment based on citizenship or immigration status will constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged in the light of the objectives and purposes of the Convention, are not applied pursuant to a legitimate aim, and are not proportional to the achievement of this aim*”. The Committee further clarifies that “*all individuals are entitled to the enjoyment of labour and employment rights, including the freedom of assembly and association, once an employment relationship has been initiated until it is terminated*” (CERD, 2004). The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, which came later in 1966, establishes that the Governments shall take progressive measures to the extent of available resources to protect the rights of everyone (art. 2, para. 3). The Committee on Economic, Social and Cultural Rights has affirmed that the Covenant’s Preamble highlights the “*equal and inalienable rights of all*” and the Covenant recognizes the rights of “everyone” to the various Covenant rights. Finally, the Committee has noted that Covenant rights are available without discrimination to all non-nationals, regardless of their legal status (ICHR). Also the articles 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights affirm that each State party undertakes to respect and ensure to all individuals within its jurisdiction the rights recognized in the Covenant “*without distinction of any kind*”. In this regard, the General Comment n. 15, adopted in April 1986 by the Human Rights Committee, makes specific recommendations to States parties to guarantee all the rights listed in the Covenant without discrimination between nationals and non-nationals.⁹

The Convention (n. 143)¹⁰ was the first international instrument to address the issues raised irregular migration or migration under abusive conditions, covering all migrant workers and granting specific rights to migrants in regular status.¹¹ The Convention consists of two parts: the first dealt with all migrant workers and in particular those non-nationals who are in an irregular situation as regards their entry, stay or economic activity; and the second - applying to “legal” workers - with “Equality of opportunity and treatment”. The Convention aims are (1) to avoid clandestine and uncontrolled movements of migrants and their illegal employment and (2) to adopt measures against the organizers of clandestine movements of migrants for employment and to penalize employments of irregular migrants. In order to achieve these aims the Convention sets out specific rights: - basic human rights of all migrants workers must be respected (art. 1); - “*equality of treatment for himself and his family in respect of rights arising out of past employment as regards remuneration, social security and other benefits*” (art. 9. 1); - due process in case of disputes art. 9.2); costs in case of expulsion should not be borne by the worker (Wickramasekara, 2002).

- *Enforcement mechanisms*: each State member of the ILO must periodically report on the steps taken to implement, in law and in practice, the Conventions which it has ratified. The Committee of Experts on the Application of the Conventions and Recommendations monitors the application and, after examining the reports transmitted, observations may be published in an annual report sub-

mitted to the International Labour Conference. Further, employers’ and workers’ organizations can address the ILO on a Member State’s non compliance with a Convention it has ratified (Novitz, 2005).

The ILO recognizes the existing link between labour rights and migration, and the International Labour Conference’s General Discussion 2004 adopted a Resolution on a fair deal for migrant workers in the global economy and is also called for an ILO Plan of Action on Labour Migration.¹² The ILO adopted a Multilateral Framework on Labour Migration – non binding multilateral framework for a rights-based approach to labour migration.¹³ The ILO Multilateral Framework set forth principles and provides guidelines that can be of great value in the formulation of policies to ensure the application of international labour standards to migrant workers. In particular, several principles apply to workers in irregular situation.¹⁴

And they reaffirm that migrant labour standards apply to all migrant workers in the workplace irrespective of their status. At this effect, the Inter-American Court on Human Rights (17 September 2003) issued at the request of Mexico a advisory opinion on juridical condition and rights of undocumented migrants that clearly reinforces the international acceptance of the application of international human rights standards, including those related to work, to non-nationals.¹⁵

The recent developments increasing emphasis on “soft” law¹⁶ as opposed to “hard” law. Within the ILO, the employers’ representatives suggested that the adoption of international instruments may be less appropriate than “*campaign to raise public awareness, declarations, codes of conduct, and technical assistance*”.¹⁷ Such a strategy has raised alarm on the part of workers’ group, who have expressed concern at the “*proliferation of initiatives seeking to call into question the universal scope, the application, even the existence of standards*”.¹⁸ The ILO Director-General, Juan Somavia, responded that he will not abandon the protection of standards, which are “*stern indicator of progress towards the achievement of ILO objective, not through lip-service but in law and practice*” (Alston, 2005).

International Conventions on Migrants Workers and Members of their families

Considering the disappointed results achieved by the end of the 1970s, both regional and international levels, to deal with the problems of irregular migrants, Mexico with a group of countries of emigration, took the lead, within the framework of the UN, to elaborate a new international legal instrument to deal with all migrant workers (Bertinetto, 1983). The first step of the lengthy drafting process was the adoption of resolution 34/172 of December 1979 by General Assembly Resolution requesting the Secretary General of UN to explore the possibility of drawing up a Convention to protect the rights of all migrants workers and member of their families. A working group open to all Member States, and the international organs and organizations involved was established in 1980 and the Working group finished drafting the International Convention in 1990. International Convention concerning the rights of all migrant workers and members of their families (ICRMW), entered into force on July 1, 2003,

represents the first international instrument addressing the protection of all migrant workers, including irregular and regular migrants, recognizing their basic rights.

The relevance of this instruments is linked to specific reasons, as properly highlighted by several authors:

- "it is the first universal codification of the rights of the migrant workers and their family members in a single instruments" (Lonroth, 1991);
- this instrument applies specifically to migrant workers and members of their families and covers the entire migration process, including: preparations for departure, departure, transit, the entire period of stay and remunerated activity in the state of employment, and return (ICHRP);
- the most existing comprehensive definition of "migrant workers" is formulated at art. 2, with the explicit inclusion of irregular or undocumented migrant workers within its scope, (Wickramasekara, 2007);
- the provisions listed in the Conventions serve as a tool to encourage States to improve and to establish national legal provisions in line with international standards, considering the inadequate level of protection granted at migrants workers and member of their families at national level (International Steering Committee, 2009);
- this Convention formulate explicit measures to address and to prevent the phenomenon of clandestine migratory movements and to prevent and eliminate exploitation of employment of irregular migrants (International Steering Committee, 2009).

The Conventions consists of nine parts: particularly, Part III (art. 8 to 35) defines human rights of all migrants workers an members of their families, irrespective of their migratory status. The Convention does not formulate new series of rights, many of these articles are already enumerated in other international human rights instruments, but restate their application to this specific category.

Briefly, some relevant provisions include the following: Article 11(1) and (2) states: "No migrant worker or member of his or her family shall be held in slavery or servitude. No migrant worker or member of his or her family shall be required to perform forced or compulsory labour" (emphasis added). Article 15 protects migrant workers from the arbitrary deprivation of property, while article 21 makes illegal for anyone, except public officials "duly authorized by law", to confiscate or destroy identity documents, work permits or residence permits, thus prohibiting employers from confiscating the passports of their migrant employees. Article 22 provides protection against the arbitrary and unlawful expulsion of all migrant workers and their families, regardless of their status. It provides that: "Migrant workers and members of their families shall not be subject to measures of collective expulsion. Each case of expulsion shall be examined and decided individually." Article 23 spells out the rights to have recourse to the protection and assistance of the consular or diplomatic authorities of their State of origin. Article 32 states that, upon termination of their stay in the State of employment, all migrant workers and members of their families are entitled to transfer savings and earnings as well as their personal effects and belongings on termination of their stay in the state of employment. With regard to liv-

ing conditions, specific provisions grant the right to receive medical care, basic rights of access to education and prohibit interference with the rights of religious freedom, expression, privacy and respect for the family.

Even if the entry into force of the ICMWR in 2003 represents a relevant step at international development on the adoption of the standards for the protection on migrant workers, the low number of ratification of ICMWR risk to avoid significant progress in this field. As stated the ILO Committee of Experts in 1999: "as in the case with the ILO instruments, the majority of States parties to this convention are, on the whole, migrant-sending states which, while extremely important in terms of protection of migrant prior to departure and after return, hold little influence over the daily living and working conditions of the majority of migrant workers" (Wickramaskara, 2007).

European Union and irregular migrants

Since the Council of Europe Conference of Ministers of Labour, held in Rome in November 1972, irregular migration had been a subject of study in Europe. The EU had developed a significant body of norms regulating the treatment of non-nationals workers, considering primarily the economic aspects of migration to its social implications.¹⁹ The protection is offered by Treaty articles, EC directives relating to irregular migration, soft law instruments, and the well settled jurisprudence of the Court (Novitz, 2005). It could be useful at this stage to have a closer look at the recent effort made to deal with the problem of "illegal" migration in Europe.

Irregular migrant -Regulatory measures taken

Specific EC legislation has been adopted relating to migrant workers in irregular situation.

The EU adopted Regulation 562/2006, the *Schengen Borders Code*, on 15 march 2006. The Regulation sets up in particular the circumstances under which a non-EU national may enter the EU.

Directive 2009/52 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third country nationals. According to this directive an "illegally staying third-country national" is a migrant who does not fulfill or no longer fulfill the conditions for entry and stay in a member state. "Illegal employment" is the employment of an irregularly staying third-country national. Member states are required to prohibit the employment of "illegally staying" of aliens. The provisions stated the right of irregular migrants to be paid "on minimum wages" and the obligation for the employers to pay "taxes and social security contributions" (art. 6.1); at the same time this provision establishes that "Member states shall ensure that the necessary mechanisms are in place to ensure that illegally employed third-country national are able to receive any back payment of remuneration" (art. 6.4) and "in respect of cases where residence permits of limited duration have been granted

[...], Member states shall define under national laws the conditions under which the duration of these permits may be extended until the third national has received any payment back" (art. 6.5).

Directive 2008/115 on common standards and procedures in member states for returning illegally staying third-country nationals has raised substantial criticism.²⁰ The language address the phenomenon in terms of "illegal" migrants – for example pre-ambles states it is recognized that it is legitimate for member states to return illegally staying third country nationals. The provision at art. 6, 1 provides that "Member States shall issue a return decision to any third-country national staying illegally on their territory". Article 8, 4 provides: "Where member states use- as last resort- coercive measures to carry out the removal of a third-country national who resists removal, such measures shall be proportionate and shall not exceed reasonable force".

Specific issues concerning human rights of irregular migrant workers

Employment and Economic and Social Rights

The existence of aforementioned international standards - embodied in specific conventions - is not sufficient to avoid the augmentation of case of abuse, discrimination and exploitation in correspondence with the increase of irregular movements. In fact, specific challenges exist to ensure the full enjoyment of human rights at the national level, as stated by a recent study of Council of Europe.

"National laws in [Council of Europe] Members States make access to many of these rights very difficult if not possible. Moreover, even where such access is not prohibited by the law and should be available, the very illegality of migrants' stay creates further legal and practical obstacles to the enjoyment of these rights" (Cholewinski, 2005).

Face to this situation of legal uncertainty, a migrant worker may accept any kind of working and living conditions. In worst cases, situations may create forced labour, and is evidenced by Siliadin v. France case, a decision issued by the European Court of Human Rights.²¹ The ILO report highlighted that a relevant number face abuses in the form of "low wages, poor working conditions, virtual absence of social protection, denial of freedom of association and workers' rights, discrimination and xenophobia, as well as social exclusion" (ILO, 2004). Employers prefer to hire migrants in irregular status because "they [employers] can do that person [irregular migrants] everything they want [...] they want to get as much as it is possible from people, but to pay as little as they can" (Anderson and Ruhs, 2006).

Labour inspection and irregular migration

The ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations stated in its 2006 General Survey on Labour Inspections (ILO, 2006) that the primary duty of inspections is to focus on abusive working conditions to which irregular

workers may be exposed and not the enforce national migration law (Wickramesekara, 2007). In this context, "the fact that migrant workers are in an irregular situation will make it difficult to claim their rights, as the irregular situation may deter them from having recourse to the judiciary for fear of making their situation known to the authorities and hence incurring the risk of being expelled".²²

Another issue of concern is that criminal sanctions against employers are not properly implemented, in particular because migrants face many difficulties when claiming their rights. For these circumstances "labour inspectors have a key role to play to facilitate access for those workers and to collaborate with criminal justice authorities to adequately enforce sanctions" and a peculiar national instrument to support migrant workers rights in irregular status (ILO, 2010 b).

IRREGULAR MIGRATION IN ITALY

Having briefly addressed the relevant international legal framework and EU obligations that bind Italy on migration issues, this section deal with new national provisions introduced to identify the key issues that arise as point of contention..

Italy has been a country of emigration throughout history. From 1876-1976, 24 millions Italians migrated to other countries in Europe, the Americas, Asia and Oceania. In past three decades Italy has progressively become a country of immigration. From 1998-2008 the migrant population in Italy has reached the current figure of 3.89 millions. While migrants are an important resource for Italy's economy, at the same time the constant flow of irregular migrants entering the country becomes a growing issue of concern for the Italian government. The ISMU Foundation (2009) places estimates of irregular migrants throughout the Italian national territory at 541.000 individuals in 2005; 650.000 in 2006; 349.000 in 2007; 651.000 in 2008; and 422.000 in 2009.

As a traditional country of origin, the Italian Government had to adapt legislations and regulations Italy's current status as a destination country and to address the existing gap in the legal framework, which governs aliens' the entry and stay.

Italy's first attempted to introduce an extensive regulatory framework on migration in 1990 (Martelli Law n. 39/1990). An arguably less relevant intervention occurred in 1986 (Law n. 943/1986) via application of the ILO Convention (n. 143, 1975), stating the principle of equality between aliens and national workers. The most comprehensive instrument is the single Act n. 286 adopted in July 1998) in which the Italian migration policy has been declined: including specific provisions on entry, stay and working conditions. In particular this instruments states "equality of access to the national health system for those with resident permits, and the right for irregular migrants the, in case of illness or injury, to urgent, even if ongoing, hospital treatment provided by public and recognized the right to education for the school-age children of irregular migrants" (ICMPD, 2009). In 2002 the previous legislation was amended by the Bossi-Fini Law n. 189/2002. The 2002 introduced the so-called "residence contract". Migrant obtain this document if they fulfil three requirements a valid working con-

tract, a residence permit and adequate housing (an updated provision required that the employer must cover the migrant worker's housing and return costs) (Merlino, 2009; Hammarberg, 2009).

Irregular migrants have increasingly become center of Italian media and political debate. New norms related to the fight against undocumented migration have been adopted. These seek to classify the lack of legal status as a criminal offence rather than as a simple administrative irregularity (Awad, 2009).

Implementation of international standards at national level: failure in protecting migrants' rights

At the international level, Italy is party to the numerous international human rights instruments.²³ In applying the provisions of international conventions, Italian courts have recognized the primacy of international human rights law in a number of judicial decisions,²⁴ clarifying that such provisions could be directly applied in the case of self-executing provisions. The Supreme Court has endorsed the primacy of international norms in several decisions such as the Judgement n. 9459 of 10 September 1993, noting "that specific provision of international convention are applied at national level if they are formulated as self-executing".

Italy ratified the ILO Fundamental Conventions²⁵ and also notably the ILO Migrant Workers Convention n. 143.²⁶ It is interesting to consider that of the 23 countries that have ratified the Convention n. 143, Italy was the only one that was confronted with massive immigration.

Initially, Italy as migrant source was most interested in articles pertaining to the promotion of equitable and lawful conditions in connection with international migration of workers and members of their families, as Italy sought to guarantee the protection of its emigrants. However Italy has since become a destination and transit country for migratory flows to Europe, a situation that has resulted in an increasing flow of undocumented migrants. Italy's current concerns and the practical consequences of this phenomenon have influenced Italian implementation of the international standards listed above.

During the last session of Universal Periodic Review in February 2010, the Human Rights Council raised several elements of concern regarding the implementation Italy's international human rights obligations. One particular issue under consideration was migrants' right to work and migrants' right to just and favourable work conditions. CERD highlighted the need to take measures to prevent and redress the serious problems faced by non-citizen workers "including debt bondage, passport retention, illegal confinement and physical assault".²⁷ The Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance recommended combating the exploitation and abuses of migrant workers, particularly in agricultural sector and ensuring the appropriate legislation.

In 2009 ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations also decided to include Italy on the list of individual cases for examination, referring to Italy's "climate of intolerance, violence and discrimination of the immigration population". The Committee noted that the global financial crisis has created additional challenges for addressing the issue of irregular migration with specific attention to the implementation of Article 10 (promotion of equality and opportunity of treatment) and Article 12 (promotion and implementation of equality policy) of the ILO Migrant Workers Convention. It is worth consideration that the response of the Italian Government, which stated that "those who are engaged in the black economy were not protected as they are not officially employer" (ILCCR, 2009) in contrast with the specific provisions mentioned above. Nor was Article 8 (equal treatment of migrant workers losing their jobs) was guaranteed. In regard to Article 9 of the Convention, irregular migrant workers are not currently guaranteed compensation for their labour, much less social security benefit. Many workers who have reported violations in this context by their employers have subsequently been expelled and in this way are deprived from the opportunity to have to redress mechanisms.

Overview of current immigration legal framework

A brief overview of the current Italian legal background to state the entry into the territory of foreigners and the residence, could contribute to assess the level of implementation and to focus on how Italy incorporated international standards into its domestic legislation.

In particular, a new immigration law was adopted on 8 August 2009, act n. 94, of 15 July 2009, - Regulation on Public Security (*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), part of the so-called "security package". The 2009 legal provision cannot be considered a capable instrument that balances the need to protect the basic human rights of migrants alongside the introduction of specific measures to control the migratory flow, as solicited by the growing pressure on the Italian Government.

With regard to specific provisions:

- *Irregular entry and individual*: in 2008 Italian law was changed to make the irregular status of aliens who commit a criminal offence an aggravating circumstances for the purposes of conviction. The law of 2009 (art. 1.16) establishes that irregular entry became a criminal offence, subject to financial penalties from 5.000,00 to 10.000,00 Euros.²⁸ This provision may lead new treatment to the human rights of migrants in irregular situation, affecting their right to health, to education and to birth registration, as will be illustrated deeper analyzing other provisions. In this regard, it is important to highlight that the Tribunal of Pesaro, in a decision of 31 August 2009, raised a question to the Constitutional Court regarding the constitutionality of section 10 bis, as regards the offence of "illegal stay" in the territory on the basis that it is contrary to: "1) the principle of reasonableness, including the principle of proportionality; the principle of equality as it assumes arbitrarily that all migrants in an irregular situation are socially dangerous; 3)

*the principle of solidarity; 4) art. 10 of the National Constitution that provides for the respect of international customary law; 5) and article 3 and 57 of the National Constitution because it does not contemplate the possibility of "justified cause" for the irregular stay in the country.*²⁹

- *Relationship with public officers*, under the Criminal Code (arts. 361 and 362), any public officer who learn about an irregular residency status of a migrant in the course of exercising their duties are required to pass that information to Italian immigration police. The first text added to final draft of the code was of particular concern relevant to migrants' healthcare access. One of the most controversial provision was to introduce a "formal obligation" for the doctors to ask the exhibition residence permit to guarantee the access to all health services. This dramatic provision was finally dropped from the approved text to guarantee the exercise of their human rights to health.³⁰ Regardless, these provisions may deter irregular migrants for fear of being reported to the police, as it is established since 1998.³¹

- *Access to legal assistance*: In terms of private enforcement, international law, require that workers have unimpeded access to the courts and legal assistance and to meet this obligation must Italy must ensure that irregular migrants are eligible for legal aid. This leads to the question: if the judge has a formal obligation to pass the information of this situation of irregularity to the police and which kind of safeguarding could still exist at national level for migrants workers?³² This also raised different question of compatibility with the provision of the Directive 2009/52, that has to be implemented in Italy by 20 July 2011, specifically art. 6, 4 comma, mentioned above, which entitle to the remedy of back pay (compensation for wages lost because of unlawful firing) (art.6, 4 comma). Another interesting point to consider in this context is that even in the case of irregular migrant the prevalent jurisprudence affirmed that the art. 2126 of National Civil Code must be applied. As such, the contract of employment must to be considered completely valid and all the related effect of this contract must be respected, also by the way to bring the dispute before a national tribunal (see art. 9 of the Convention "equality of treatment for himself and his family in respect of rights arising out of past employment as regards remuneration, social security and other benefits").³³ So it could be important to follow up which will be the practice adopted by the national jurisprudence to conciliate the right to free access to legal assistance and the provision mentioned above.

- *Access to social rights*: access to social rights such as medical health care or accommodation is affected by the criminalization of foreigners. Recent law make it a criminal offence to rent accommodations to person irregularly present (and allows for the seizure of property and income from it on this ground). The criminalization of the provision of some services, including housing, may force migrants in irregular status into even more precarious circumstances, opening the way for further abuse and exploitation. These migrants' vulnerability is compounded by the fact that they cannot secure legal remedies due to their status. The measures are a cause for alarm, considering the risk to irregular migrants regarding their

basic human rights, in accordance with the article 1-9 of the Convention n. 143, and with respect to claims regarding past employment, even when they have immigrated or are employed illegally and their situation cannot be regularized. Here it is important also to highlight that the art. 35, 3 comma, explicitly recognizes the right to health services to all migrants, without being reported to the police, and this is affirmed by the jurisprudence.³⁴ As regards education, the free access to primary school is granted to all children.

Moreover, the vulnerability of irregular migrants in Italy has been addressed repeatedly by international organization that advocate for the protection of migrants' rights and that seek to amend or withdrawn specific provisions of the "security package" (Amnesty International, 2010; HRW, 2010, Comitato per la Promozione e Protezione Dei Diritti Umani, 2010). In their public statements, these organizations highlight the need to ensure full respect of the fundamentals rights of migrants and to ensure Italy's compliance with obligations under international standards.

Regularisation Programme and National Policy in Regard to Regularization

While the Italian Government has addressed the growing concern for irregular immigration by strengthening the legal framework to face irregular migratory movements and irregular stay of aliens , it has also adopted a series of amnesties.

According to the results of country report realized in the frame of Regine Programme, several instruments were introduced to address the phenomenon of irregular migrants and, as underlined by several scholars, the main effect was to incremental "the institutionalized production of illegality". First, the adoption of *flows decrees*,³⁵ established in 1990 by Law 39/90 (Martelli Law), which required the Ministry of Interior to use amnesties³⁶ to address situations of irregularity (ICMPD, 2009).

The Italian Government has put forward seven regularisation programmes, most recently in 2009.³⁷ These legalization procedures were implemented "within a short-term and emergency framework" rather than as first steps towards the creation of an effective planning of migratory inflows (Nascimbene, 2000), however it could represent a valuable instrument to call attention to the issue of irregular migration rather than simply focusing on restrictive legal instruments.³⁸

It is important to highlight that at the European level the debate on regularizations is becoming a positive perception, which allows for "the possibility that European member states will grant amnesty on a case-by-case basis".³⁹

Conclusion

The aforementioned analysis demonstrates significant inconsistencies in regards to adherence to human rights obligation and it has also lead to an increase in the association of migrants with criminal sanctions , in particular, as stated by Hammemberg, much more attention needs to the discriminatory effect of labeling migrants illegal

and how this leads to a higher chances of their human rights violations. This paper highlighted that migrants conditions need to be evaluated in the context of the human rights standards already agreed upon by member states - such as Italy.

At national level, there is an urgent need to increment specific legislative provisions in order to promote the full respect for normative human rights standards concerning migrants, irrespective of their status, and to implement and properly interpret the provisions existing at international level, including the the Migrants Workers Convention n. 143.. To this regard, it could be more than positive to ensure an adequate dissemination of information on migrants' rights to strengthen the awareness of national authorities and public officials.

Secondly, a detailed analysis leads to my conclusion that Italian legislation, have acknowledged the need for a review of labour migration framework, but practice and policy are generally inconsistent with its human rights obligations, which seems to prevail in the affirmation of the instances of the principle of sovereignty As regards to the concrete application of national law, a specific set of rights pertaining to the access of social and economic rights, employment and welfare interests, and the facts that Italy is bound by the ratification of particular treaties, demonstrates two parallel trajectories: 1) an expansion (in the embryonic stages) of migrants in irregular situation to the access to basic human rights, as elaborated in judicial pronouncements and 2) a dangerous increase in the criminalization of their status, which risk to legitimate their exclusions from core labour standards. This situation faces a parallel regime of integration/exclusion of immigrants in conflict, which need to be deeply addressed to conciliate this paradox, as defined by Merlino, of "legal insecurity".

Notas

¹ The Statement pronounced by the High Commissioner for Human Rights, Navanethem Pillay, and adopted by the Global Migration Group (GMG) on 30 September 2010, reflects the trend in which the protection of irregular migrants is moving: "Too often, States have addressed irregular migration solely through the lens of sovereignty, border security or law enforcement, sometimes driven by hostile domestic constituencies. Although States have legitimate interests in securing their borders and exercising immigration controls, such concerns cannot, and indeed, as a matter of international law do not, trump the obligations of the State to respect the internationally guaranteed rights of all persons, to protect those rights against abuses, and to fulfill the rights necessary for them to enjoy a life of dignity and security", available at: www.ohchr.org, last visited 25 January 2011.

² UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrants Workers and Members of their Families, art. 2. means: "any worker participating in such migratory movements either within the countries and territories described in clause (a) of Paragraph 11 above or from such countries and territories into or through the countries and territories described in clauses (b) and (c) of Paragraph 1 above, whether he has taken up employment, is moving in search of employment or is going to arranged employment, and irrespective of whether he has accepted an offer of employment or entered into a contract. Where applicable, the term migrant worker also means any worker returning temporarily or finally during or at the end of such employment".

³ Non-documented or in an irregular situation (ICRMW, Art 5 b) are considered as "non-documented or in an irregular situation, if they do not comply with the conditions provided for in subparagraph (a)". Working Paper, Committee on Migrant Workers, Geneva 25 March 2005, CMW/C/2/L.1.

⁴ On the perception of migrants of the difference between non-compliance of labour law and immigration rules, see also Anderson and Ruhs (2006). Also REGINE Report 2009, "We distinguish four main aspects of legality/formality: entry, residence, employment (legal) and employment (formal). The dimension of "entry" merely refers to the legality of entering the territory, with a crude distinction of legal and illegal".

⁵ In 1975 the UN General Assembly recommended that all UN bodies use the term "non-documented or irregular migrant workers", "General Assembly Resolution (3449 XXX), 1975, "Measures to ensure the human rights and dignity of all migrant workers") at article 2 "Requests the United Nations organs and specialized agencies concerned to

utilize in all official documents the term "non-documented" or irregular migrant workers, to define those workers that illegally and/or surreptitiously enter another country to obtain work".

⁶ Article 72 establishes that the Committee on the Protection of the rights of All Migrant Workers and Members of their families, composed of 10 experts elected by States parties, monitors the implementation of the provisions of the International Conventions on the Protection of all migrants Workers and Members of their families (ICMWR). The Committee has closely followed the implementation and the application of the provisions of this Convention to the irregular migrant workers, in interpreting and applying the rights in practice.

⁷ UNHCR, *Committee of Migrants Workers*, Algeria, U.N. Doc. CMW/C/DZA/1 (May 2010), para. 18-19.

⁸ As affirmed Ibrahim Awad, during the Expert Meeting on Linking human rights and migrants empowerment for development (Geneva 2009), the normative action for the realization of the constitutional objectives follows three roads: 1) Provisions on Migrants Workers in Conventions of universal application (e.g ILO Convention No. 2 on Unemployment); 2) Thematic conventions with specific provisions related to migrant workers (ILO Convention No. 21 on Inspection of Emigrants); 3) Two general Conventions on Migrant Workers (No. 97 of 1949 and No. 143 of 1975).

⁹ In its general comment No. 15 the Human Rights Committee explained that "the rights set forth in the International Covenant on Civil and Political Rights apply to everyone, irrespective of reciprocity, and irrespective of his or her nationality or statelessness [...] The general rule is that each one of the rights of the Covenant must be guaranteed without discrimination between citizens and aliens". General comment No. 15 delineated further the fundamental rights of non-citizens: "Aliens thus have an inherent right to life, protected by law, and may not be arbitrarily deprived of life. They must not be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; nor may they be held in slavery or servitude. Aliens have the full right to liberty and security of the person. If lawfully deprived of their liberty, they shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of their person. Aliens may not be imprisoned for failure to fulfill a contractual obligation. They have the right to liberty of movement and free choice of residence; they shall be free to leave the country. Aliens shall be equal before the courts and tribunals, and shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law in the determination of any criminal charge or of rights and obligations in a suit at law. Aliens shall not be subjected to retrospective penal legislation, and are entitled to recognition before the law. They may not be subjected to arbitrary or unlawful interference with their privacy, family, home or correspondence. They have the right to freedom of thought, conscience and religion, and the right to hold opinions and to express them. Aliens receive the benefit of the right of peaceful assembly and of freedom of association. They may marry when at marriageable age. Their children are entitled to those measures of protection required by their status as minors. In those cases where aliens constitute a minority ..., they shall not be denied the right, in community with other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion and to use their own language. Aliens are entitled to equal protection by the law. There shall be no discrimination between aliens and citizens in the application of these rights. These rights of aliens may be qualified only by such limitations as may be lawfully imposed under the Covenant" (para. 7).

¹⁰ <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>.

¹¹ Convention 143 enumerates three categories of workers' rights: 1) migrants who have entered legally; 2) migrants who entered legally but become irregular; 3) all migrants, even those who entered irregularly.

¹² The ILC report was Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy and it reaffirmed the human rights of migrants.

¹³ ILO adopted a Multilateral Framework on Labour Migration - non binding principles guidelines for a rights-based approach to labour migration, 2006.

¹⁴ Principle 4: All States have the sovereign right to develop their own policies to manage labour migration. International labour standards another international instruments, as well as guidelines, as appropriate should play an important role to make these policies coherent, effective and fair. Principle 8: The human rights of all migrant workers, regardless of their status, should be promoted and protected. In particular, all migrant workers should benefit from the principles and rights in the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, which are reflected in the eight fundamental ILO Conventions,5 and the relevant United Nations human rights Conventions; Principle 9 (a): All international labour standards apply to migrant workers, unless otherwise stated. National laws and regulations concerning labour migration and the protection of migrant workers should be guided by relevant international labour standards and other relevant international and regional instruments. Principle 9 (c): National law and policies should also be guided by other relevant ILO standards in the areas of employment, labour inspection, social security, maternity protection, protection of wages, occupational safety and health, as well as in such sectors as agriculture, construction and hotels and restaurants; Principle 11 :Governments should formulate and implement, in consultation with the social partners, measures to prevent abusive practices, migrant smuggling and trafficking in persons; they should also work towards preventing irregular labour migration.

¹⁵ /A Court H.R., Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants. Advisory Opinion OC-18 of September 17, 2003. Series A No. 18. The Court clarifies that "the migratory status of a person cannot constitute a justification to deprive him of the enjoyment and exercise of human rights, including those labour-related nature".

¹⁶ On the relevant role of "soft law", prof. George Abi-Saab (1987:207) stated that "La soft law n'est ni du non-droit ni une lex imperfecta. Elle n'est pas non plus toujours et nécessairement un droit en gestation, car il peut s'agir également d'un droit différent, d'une variété de droit qui remplit une fonction différente de celle du droit limite; non pas le droit de justicier ou de gendarme, mais celui, plus discret et malléable, de l'architecte social", see too Duplessis (2006).

¹⁷ Report of the ILO Governing body Committee on the Application of standards (2000), paras. 37-8.

¹⁸ Report of the ILO Governing body Committee on the Application of standards (2000), paras. 42.

¹⁹ Among the most relevant regulations: Regulation n. 1408/71/EEC on the application of social security regime to employed persons and self employed and to member of their families who have moved into the Community (modified by Regulation n. 1606/98/EC, 29 June 1998). The basic documents determining in more details the treatment of non-nationals within the region is the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers (1989), even if it is not legally binding. It provides guiding principles for the treatment of non-nationals.

²⁰ In July 2008, ten independent human rights experts of the Special Procedures of the United Nations Human Rights criticized this directive, in particular they stated that "Irregular migrants are not criminals. As a rule they should not be subjected to detention at all. Members states are obliged to explore the availability of alternatives to detention and detention must only be for the shortest possible period of time", A/HRC/11/7/Add.1, P. 27.

²¹ In 2005, the ECHR issued a landmark decision finding a Togolese domestic worker in Paris had been subjected to both forced and involuntary servitude at the hands of her employers. The Court stated "In interpreting Article 4 of the European Convention, the Court has in a previous case already taken into account the ILO conventions, which are binding on almost all of the Council of Europe's member States, including France, and especially the 1930 Forced Labour Convention" [see Van der Musselle v. Belgium, judgment of 23 November 1983, Series A no. 70, p. 16, § 32]. [...] ECHR, Silian v. France, n. 73316/01, available at: www.echr.coe.int/Eng/Press/.../ChamberJudgmentSiliadinFrance260705.htm.

²² CEACR, Individual Observation concerning migrant workers, Cameroon, 2009.

²³ Italy has either ratified the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Rights of the Child, the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

²⁴ See for instance, Constitutional Court, n.376/2000.

²⁵ ILO Convention n. 29 concerning Forced or Compulsory Labour; Convention n. 105 concerning the Abolition of Forced Labour, Convention n. 87 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize; Convention n. 98 concerning the application of the Principles of the Right to Organize an to Bargain collectively; Convention n. 100 concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for work of Equal value; Convention n. 111 Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation; Convention n. 138 concerning Minimum Wage for Admission to Employment; Convention n. 182 concerning the Prohibition and Immediate action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour.

²⁶ Article 2 of Legislative Decree 286/2008, affirms the relevance of the ILO Convention 143 at national level, ratified by the Law n. 158, 10 April 1981. Also art. 10, 2 comma of the Italian Constitution affirms that the legal status of alien is regulated in compliance with provisions of international treaties.

²⁷ CERD/C/ITA/co/15, para. 4.

²⁸ See for example other national law on border crossing as the case of Germany, where irregular entry is an offence under the criminal law or UK where is a criminal offence punishable by fine, similar in Greek where criminal law sanctions are provided.

²⁹ See Merlino (2009), *The Italian (In) Security Package*, CEPS, analysis on this provision. Merlino states that this provision is contrary to the principle of non-discrimination on the grounds of nationality, also to the principle of equality before law and protection against discrimination. This provision is based "on the assumption of dangerousness, which automatically stems from the status of simple administrative irregularity. On this point, the Italian Constitutional Court has stated in its ruling n. 22/2007 that "the condition of being [an] irregular non-national cannot be linked to the assumption of dangerousness".

³⁰ In this regard the UN High Commissioner stated that "by the finding of a recent survey by Censis, [...] 80 percent of Italians are in favor of granting free national health coverage to irregular migrants. Although limited in scope, this survey shows that contrary to perceptions, the Italian public deeply cares about the fundamental human rights of migrants, irrespective of their status under the law" (UNHCHR, 2009)

³¹ On June 14th a Chinese woman aged 33, fearing that she would be reported as an illegal immigrant, fled from the Sacco Hospital in Milan, taking with her newborn son, who had been operated on from a very serious malformation of the heart. Recent research has shown in the main hospitals in Rome and Milan a reduction of 35 percent in the immigrants seeking treatment.

³² A question of constitutionality has been raised by the Tribunal of Voghera, 20 November 2009, regarding the obligation for a Judge to denounce an irregular migrant.

³³ Tribunal of Monza, 9.04.2009, Tribunal of Milan, 13 April 2007, Supreme Court, 10128/98, Supreme Court 9407/2001.

³⁴ See for instance, Supreme Court 1964/05 and 6598/05.

³⁵ The flows decree annually set up a quota restrictions on entries for the purpose of work according to the single nationality. Not all years the flows decree is issued or for several years very few entries were allowed.

³⁶ Law 943/86 introduced specific provisions for recourse to amnesties to regularize migrants workers in irregular situation.

³⁷ The regularizations programmes are as follows: 1982 (an administrative regularization, by the Ministry of labor); 1986-1988 (a legislative regularization, Law 943/1986), by the Parliament); 1990 (a legislative regularization, Law 39/90, by the Parliament); 1995-96 (a legislative regularization, law 489/95, by the Parliament); 1998 (indirect regularization, the result of an item on the agenda approved by a majority of Italian Senate); 2002 (a legislative regularization), 2009 (including only those workers who take care of disabled people or of elderly people over-70).

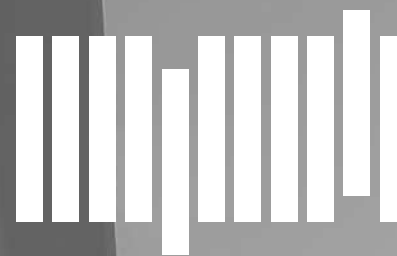
³⁸ Note an important sentence of the Constitutional Court, which issued on a question of constitutionality of a regularization programme, stating that a national provision is allowed to decide, comparing all the interests concerned, to adopt a regularization programme without violating any provisions of the National Constitution, Constitutional Court, n. 206/2006.

³⁹ On the changing role of regularizations at European level see for instance Carrera Sergio and Merlino Massimo, *Undocumented Immigrants and Rights in EU*, CEPS, December 2009. Also a recent opinion of the European Economic and Social Committee SOC /335: "Governments are acting hypocritically. Return policy is not the only answer to irregular immigration. Many Member states have implemented procedures to put irregular immigrants on a legal footing. Seeing regularization under specific conditions as appropriate in order to guarantee fundamental rights in the light of their economic and social needs".

References

- Alston, P. (2005), *Labour Rights As Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Amnesty International Italy (2010), *Submission to the UN Universal Periodic Review Seventh Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council*, February 2010.
- Anderson and Ruhs (2006), "Semi-compliance in the migrant labour market", *Working Paper*, no. 30, COMPAS, University of Oxford.
- Awad, I. (2009), *The global economic crisis and migrant workers: impacts and response*, International Migration Programme, Geneva: ILO.
- Berg, L. (2007), "At the border and between the cracks: the precarious position of irregular migrant workers under international human rights law", *Melbourne Journal of International Law*, vol.8, no.1.
- Bertinetto G. (1983), *Undocumented Migrants or migrants in an irregular situation*, U.N. Doc. MC/SAI/VI/5.
- Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A. and Syszczack, E. (2004), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bustamante, J. A. (2002), "Immigrants Vulnerability as subjects of Human Rights", *International Migration Review*, no. 36, pp. 333-354.
- Carrera, S. and Merlino, M. (2009), *Undocumented immigrants in EU and Rights in EU*, CEPS.
- CEACR (2010), *Individual observation concerning Migrant Workers Convention*, 1975-Italy.
- CERD (2004), *General Recommendation XXX, Discrimination against non-citizens*, U.N. Doc. CERD/C/64/Misc. 11/rev. 3.
- Cholewinski, R. (2005), *Study on the obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*, Strasbourg: Council of Europe.
- Cholewinski R. (1997), *Migrant Workers in International Human Rights law*, Oxford: Clarendon Press Oxford.
- Commissioner of Human Rights (2009), *Criminalization of Migration in Europe: human rights implications*, Issue Paper, Council of Europe.
- Duvell F. (2006), *Illegal immigration in Europe: patterns, causes and consequences*, COMPAS.
- EMN - European Migration Network, Italian National Contact Point (2007), *Illegally resident third country nationals in EU Members States: state approaches towards them, their profile and social situation*, Synthesis Report for the European Commission, January 2007 (available at <http://www.european-migration-network.org>)

- European and Social Committee (2009), *Opinion on Respect for Fundamental Rights in European Immigration Policies and Legislation*, SOC/335, Brussels, 4 November 2009.
- Fasani, F. (2009), *Undocumented Migration, Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe*, Italy Country Report, CLANDESTINO Project (August 2009).
- Finotelli C. and Sciortino G. (2009), "The importance of Being Southern: the making of policies of immigration in Italy", *European Journal of Migration and Law*, vol.11, no. 2, pp. 119-138.
- Finotelli C. (2005), "Regularization for illegal migrants in Italy: background, Processes, Results", in Heckmann, F. and Wundelicch, T. (eds.), *Amnesty for Illegal Migrants?, Transatlantic Discourse on Integration*, Bamberg: European Forum for Migration Studies (EFMS), pp. 69-78.
- Guild E. (2009), *Security and Migration in the 21st century*, Polity Press, Cambridge.
- Hammarberg, T. (2009), "It is Wrong to criminalize migration", *European Journal of Migration and Law*, no. 11, p. 384.
- Hammarberg, T. (2009), *Report Following his visit to Italy*, CommDH (2009)16.
- ICHRP (2010), *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: toward coherence*, Geneva.
- ICMPD (2009), *Regularisations in Europe, Study on Practices of regularization of illegally staying third-country nationals in the Members States of EU*, Austria: REGINE.
- ILCCR (2009), *Examinations of individual cases concerning Convention no. 143, Migrant Workers, 1975- Italy*.
- ILO (2004), *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd session, Geneva: ILO.
- ILO (2006a), *The ILO Multilateral Framework on labour migration: non binding principles and guidelines for a rights – based approach to labour migration*, Geneva: ILO.
- ILO (2006b), *Labour Inspection: ILO Survey for the 96th Session of the International Labour Conference*, Geneva: ILO.
- ILO (2010a), *International Labour migration: A rights based approach*, Geneva: ILO.
- ILO (2010b), *Labour Inspection in Europe: undeclared work, migration, trafficking*, Geneva: ILO.
- International Organization of Migration (IOM) (2004), *Glossary on Migration*, Geneva: IOM editions, p. 81.
- International Steering Committee for the campaign for ratification of the migrant rights conventions (2009), *Guide on the ratification of the ICMWR*, Geneva.
- ISMU (2009), *XV Rapporto sulle migrazioni*, Milano: ISMU Foundation Franco Angeli.
- Lonhroth J. (1991), "International convention on the rights of all migrant workers and members of their families in the context of international migration policies: an analysis of the years of negotiation", *International Migration Review*, no. 25, p.710.
- Martin, S. (2005), *The Legal and Normative framework of International Migration*, Global Commission on International Migration (September 2005).
- Merlino, M. (2009), "The Italian (In) Security Package", *Research paper*, no. 4, CEPS Challenge.
- Noll, G. (2010), "The laws of undocumented migrants", *European Journal of Migration and Law*, no.12, pp. 143-147.
- Pecoud, A. and Guchteneire, Paul de (2006), "Migration, Human rights and the United Nations: an investigation into the obstacles to the Convention on Migrant workers' rights", *Windsor Year Book on Access to Justice*, no. 24, p. 241
- Reyneri, E. (2001), "Migrants Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union", *International Migration Papers*, no. 42, Geneva: International Migration Programme ILO.
- UN Human Rights Committee (1986), *General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev/6 (11 April 1986).
- UN Human Right Committee (1999), *General Comment No. 27. Freedom of Movement (art. 12)*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 November 1999).
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2008), *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, Jorge Bustamante, U.N. Doc. A/HRC/7/12 (25 February 2008).
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2009), *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, Jorge Bustamante- Addendum, U.N. Doc. A/HRC/11/7/Add.1 (20 May 2009).
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2010), *Statement by Ms. Navanethem Pillay*, Visit to Italy, UN High Commissioner for Human Rights (10 March 2010).
- UN (2009), *Trends in international migration*, the 2008 Revision (available at: http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf).
- Wickramesekara, P. (2007), "Protection of Migrant Workers in an Era of Globalization: the role of International Instruments", in Blanpain, R., *Comparative Labour Law and Industrial relations in industrialized market economies*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, pp. 239-274.
- Wickramesekara, P. (2008), "Globalization, international labour migration, and rights of migrant workers", *Third World Quartely*, no. 29, p.1247
- Zorzella, N. and Bari, P. di (2009), "Presentazione", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, no. 4/2009.



migrações

www.oi.acidi.gov.pt

ARTIGOS DE OPINIÃO

■ **Reflections about the European debate on integration policies: the case of the Swiss ban on minarets**
Reflexões sobre o debate europeu sobre políticas de integração: o caso da proibição de minaretes na Suíça

Marisa Carço Amaro

Introduction

The recent Swiss referendum to ban the building of further minarets, an integral architectural element in Muslim temples, has reopened the debate about the growing phobia against Islam, and in a broader sense immigration and integration, in Europe. This debate must be analyzed in the context of broader European views on immigration, in order to fully understand the complexity of the issue and to begin to question the authentic meaning of integration in European countries.

During the past two decades, national governments, regional and local authorities have established, with varying success, mechanisms, instruments and measures to facilitate the integration of immigrants into European societies. However, since the beginning of the 21st century, immigration and integration have become highly controversial topics. Ethnic, cultural, linguistic and religious diversity and equality have occupied a place of prominence in the debates on European integration. Different European countries, such as the Netherlands, once opted for multicultural policy approaches, but in recent years these approaches have lost much of their former popularity.

The rise of nationalist attitudes and Islamophobia

This new era in European integration policies is reflected in recent changes in the Netherlands. Long regarded as an exemplary case of successful multiculturalism, the Netherlands has now come to be regarded as a prime example of the perceived failure of such policies. Compared to other European countries, the Netherlands was known for the wide range of rights and the high degree of formal equality that it had granted immigrants. While 9/11 raised global concerns about Islam and immigrants of that faith, two high profile and unrelated domestic incidents can be seen as the catalysts for changing Dutch attitudes towards Islamic immigrants and in some ways immigration as a whole. Six months after 9/11, the right-wing flamboyant populist Pim Fortuyn challenged the broad elite consensus on immigration and integration, and criticized fundamentalist tendencies in Dutch Islam. His murder by a left-wing activist a few days before the Dutch parliamentary elections shocked the country. In 2004, the murder of film-maker Theo van Gogh by an Islamic fundamentalist of Moroccan descent seemed to confirm growing fears among many Dutch citizens about the rise of fundamentalists. Both incidents helped to transform the current Dutch approach to

* Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas - Madrid (Espanha) (amaro_marisa@yahoo.com)

integration which now places an increased emphasis on linguistic and to some extent cultural assimilation. However, analyzing these integration techniques in a broader European context suggests that such forced integrations do not produce lasting results and indeed often foster even greater sentiments of resentment and alienation. This can be seen in the riots and attacks across Europe during the past decade.

The events of 9/11 shocked the world and raised awareness of Islamic Fundamentalism and the lengths that some terrorists would go to promote their radical beliefs. As a result, many Europeans began to question the Islamic faith, and its role in immigration. In the wake of the horrific 2004 terrorist attacks in Madrid, citizens and politicians began to question - whether or not there was a difference between Islamic terrorists and Islamic faithful. The attacks in London in 2005, as well as riots in French suburbs that same year, only served to increase concerns and tensions. These changing attitudes regarding immigration coincide with an increasing rupture with previously held principles of multiculturalism. Growing concerns over the diversity that comes with immigration provided an opportunity for xenophobic parties to play up fears without offering any concrete solutions. In Switzerland, a country with a small largely Christian population, these xenophobic parties have grown in recent years, coinciding with the arrival of immigrants from different religions and culture who have often sought asylum.

Referendum to ban the building of new minarets

Recent events in Switzerland cannot be viewed in a vacuum, and should be put into the framework of immigration and integration policies adopted across Europe. It is important to start from the premise that integration of immigrants is not limited to rules for nationality or citizenship acquisition, but must be understood in a broader context that includes access to full citizenship rights – civic - legal, political, and social. Additionally, some authors also distinguish a second dimension of immigrant rights, known as cultural rights, which must be weighed along with cultural obligations that the state expects them to meet in order to obtain full citizenship rights in the country where they reside. In fact, it is often these cultural rights which lead to philosophical debates and political controversy over multiculturalism and assimilation.

Switzerland tends to favor a more assimilationist position on immigration. This model is often criticized for limiting the cultural rights of immigrants and demanding a high degree of cultural conformity with public institutions. A national referendum, held in Switzerland on 29 November 2009, called for a ban on the building of new minarets in the Muslim temples. This initiative was put forward by the right-wing Swiss People's Party (SPV), and the evangelical Federal Democratic Union (EDU). The SPV has had a modest increase in recent years, winning 29% of the vote in the 2007 federal election, as opposed to the 26.6% they received in 2003. The party champions conservative and nationalist values, praising the autonomy of Switzerland and its unique heritage as well as attacking foreigners. The SPV has tapped hidden attitudes of many Swiss people towards immigration, which is perhaps not surprising in such a small and relatively homogenous country.

Both the ruling Swiss coalition government and the international community were shocked when the referendum passed with the support of a little over half of its citizens. The ruling Swiss Government, the UN High Commissioner for Human Rights, the Council of Europe, Amnesty International and some individual European governments, including France, all were quick to condemn the results. However, many of those criticizing the Swiss government failed to recognize that the emotions leading to the ban's success, including a resurgence of nationalistic attitudes, are not limited to Switzerland.

Those supporting the referendum argued that minarets would not only be in visual non-conformity in Swiss towns, but that they would serve a political function at odds with Swiss values. Additionally, they argued that the symbols should not be protected as part of the Islamic religion, because they are political and not religious symbols. These arguments and their success raised two essential questions. First, do citizens have the right to determine the religious symbolism, or lack thereof, surrounding certain elements and symbols belonging to another group? Second, to what extent can a host society claim "esthetic harmony" as a public good that must be protected? And does protecting the public good automatically include the eradication of any threat posed by the "others"? Could the eradication of certain contentious signals lead to the creation of a single national identity that defines who is included and, by extension, who is excluded?

Conclusion

The Swiss case, while radical, is not an isolated exception, but a reflection of increasingly common approaches and perspectives on immigration, particularly among Muslims, in Europe. France, with its strong history of secularism, has banned overt religious symbols in schools. While this policy affects all religions, many saw it as an effort to remove burkhas, in particular, and were vehemently opposed. The current French debate on the possible ban on wearing burkhas in public places can be seen in some ways as an extension of this policy.

The French ruling on religious symbols, the Swiss ban on minarets, and changes in Dutch integration policy coincide not only with increased concerns over terrorism in a post 9/11 world, but also with growing economic concerns across Europe. Xenophobic parties exploiting unrest over budget deficits seem to be having a greater influence on the social and political agenda of many countries. Unfortunately, the passivity of "traditional" parties has exacerbated these problems. Mainstream parties rarely validate xenophobic slogans or politics; however their silence often seems to validate speeches that list immigrants as "problematic" and discriminate against those that are different or "foreign" regardless of whether they are immigrants.

The surprise of the Swiss vote and the negative reactions it has provoked should thus be seen as an opportunity to reflect on the authentic meaning of integration, a process where values and beliefs merge together to create a new social harmony. The emphasis placed on the identification with shared national values over the last

few years has damaged the role that diversity can play in society. As such, it should be viewed as a public asset and protected accordingly. Minarets should not be unilaterally banned; however it is perhaps reasonable to suggest that Mosque leaders and architects work with municipal leaders or urban planners to raise understanding and to create places of worships that blend into the Swiss aesthetic. Diversity should be embraced both by citizens and immigrants arriving to Europe. Once diversity is accepted as something normal, perhaps the integration debate can be redefined to avoid unnecessary divisions.