



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Processos e políticas (locais) de integração: estado do conhecimento e ilações

Penninx, R.; Martinello, M.

Publication date

2010

Document Version

Final published version

Published in

Estado-nação e migrações internacionais

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Penninx, R., & Martinello, M. (2010). Processos e políticas (locais) de integração: estado do conhecimento e ilações. In M. M. Marques (Ed.), *Estado-nação e migrações internacionais* (pp. 127-159, 188-189). (Estudos políticos). Livros Horizonte.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

M. MARGARIDA MARQUES
Coordenação

ESTADO-NAÇÃO
E
MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Tradução de
FREDERICO ÁGOAS



PROCESSOS E POLÍTICAS (LOCAIS) DE INTEGRAÇÃO: ESTADO DO CONHECIMENTO E ILAÇÕES

Rinus Penninx* e Marco Martiniello**

INTRODUÇÃO

A investigação empírica sobre a participação política dos imigrantes e as políticas locais que lhes são especificamente dirigidas em 16 grandes cidades europeias e em Telavive, conduzida no âmbito do projecto “Políticas Multiculturais e Formas de Cidadania em Cidades Europeias” (MPMC), no quadro do programa MOST da UNESCO, proporcionou um manancial de interessantes materiais que se baseiam em descrições sistemáticas elaboradas com intuito comparativo¹. Pensamos que estes materiais aumentarão significativamente o nível de conhecimentos no domínio dos processos de integração e das arenas políticas envolvidas. As nossas descobertas podem constituir um desafio às ideias dominantes, em virtude do facto de alguns dos resultados alcançados irem contra o que esperávamos – como as perspectivas abertas relativamente às relações entre comunidade cívica de cunho étnico e participação política, ou as formas inesperadas e implícitas de participação política dos migrantes, que observámos em contextos que não permitem abertamente essa participação. Com base nestes resultados, esperamos contribuir com novos e interessantes conceitos e métodos para a investigação científica e proporcionar ensinamentos importantes para a elaboração de políticas.

* Institute for Migration and Ethnic Studies, Universidade de Amesterdão.

** CEDEM, Universidade de Liège.

Neste artigo procuramos apreender os novos elementos e as contribuições que surgiram no âmbito do projecto MPMC como um todo. De forma a alcançar este ambicioso objectivo, não nos limitaremos a resumir as descobertas e as conclusões das diferentes partes do projecto, mas exploraremos, num formato de ensaio, as suas implicações para a investigação e para as políticas públicas. Trata-se assim de uma espécie de meta-análise, cujas conclusões são da exclusiva responsabilidade dos autores e que não implicam os investigadores em cujos trabalhos nos baseamos.

A nossa análise assentará em algumas observações gerais sobre processos de integração, a sua conceptualização e as lições que podem ser retiradas dos dados empíricos. Estamos convencidos de que qualquer política de integração deve basear-se em conhecimentos rigorosos e sistemáticos sobre os processos de integração e de exclusão. Para influenciar ou orientar esses processos, os decisores políticos precisam de ter uma visão clara e geral dos potenciais instrumentos ao seu dispor e das etapas do processo ou das situações indicadas para intervir. Na primeira parte deste capítulo, “A lógica dos processos de integração e exclusão”, começaremos por resumir os elementos mais importantes desse acervo de conhecimentos².

Este acervo fornecerá um ponto de partida sólido para a elaboração de políticas – mas não é, por si só, suficiente. O processo de elaboração e de implementação de políticas públicas possui a sua lógica particular, que não é necessariamente paralela à dos processos de integração. Na segunda parte trataremos algumas noções básicas desta lógica. Na terceira parte ampliaremos o foco de análise sobre o nível local e sobre as formas como as cidades podem ou não tentar influenciar os processos de integração por via de intervenções voluntaristas e sistemáticas. Descreveremos a ampla diversidade que caracteriza essas políticas locais, e procuraremos aferir se delas se consegue deprender algum tipo de convergência ao longo do tempo.

Na parte final do ensaio regressaremos às políticas de imigração e integração de âmbito nacional, que funcionam como um contexto sempre presente, embora não determinante, por um lado, dos processos de integração dos imigrantes e dos novos residentes em geral e, por outro, das políticas locais de integração em particular. Analisaremos as relações entre as políticas europeias, nacionais e locais e os seus possíveis desenvolvimentos futuros.

Neste ensaio não separamos de forma estanque os resultados da investigação e as suas implicações políticas. Procuraremos contudo

tornar claro o modo como as últimas derivam dos primeiros. Serão inevitavelmente invocados pressupostos normativos. Sempre que for esse o caso procuraremos torná-lo explícito.

A LÓGICA DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO E EXCLUSÃO

Os recém-chegados a uma sociedade são frequentemente considerados como o caso clássico do Outro, aquele que não pertence. Esta perspectiva constituiu o ponto de partida de uma longa tradição de investigação, iniciada pelos primeiros fundadores da sociologia, como Simmel (ver Simmel, 1950), e aperfeiçoada por investigadores como Park e Burgess (1921) e Elias e Scotson (1965). Este foi o enquadramento teórico desenvolvido no projecto MPMC em geral, e por Michael Alexander em particular (Alexander, 2003, 2004), de forma a analisar o modo como Anfitriões (a sociedade de acolhimento e os seus componentes) e Forasteiros (imigrantes e minorias étnicas) se relacionam uns com os outros.

A forma como o Outro ou o Forasteiro é construído pode assentar em diversos elementos: no estatuto legal (“estrangeiros”); na aparência física (“raça”); em diferenças culturais e religiosas, reais ou aparentes; em características de classe; ou em qualquer combinação destes elementos. Estas construções têm consequências nas relações interpessoais e colectivas, dando origem a *in-groups* e *out-groups*. Podem expressar-se através de práticas discriminatórias e podem conduzir a uma deterioração das relações interétnicas e a um enfraquecimento da coesão social ao nível de comunidades, das cidades ou dos Estados. A alteridade também pode ser explorada politicamente, como no caso de movimentos ou partidos anti-imigração. Existem vários exemplos deste tipo de partidos dentro da União Europeia, como o Vlaams Belang (Interesse Flamengo) na Bélgica, o British National Party (Partido Nacional Britânico) no Reino Unido, o Freiheitliche Partei Österreichs (Partido da Liberdade) na Áustria, e a Lega Nord (Liga do Norte) em Itália.

A partir do momento em que se instalam, os imigrantes vêm-se obrigados a assegurar um lugar na nova sociedade, não só no sentido físico (uma casa, um emprego e um ordenado, acesso aos equipamentos de educação e de saúde) como também no sentido social e cultural. Os recém-chegados podem aspirar ao reconhecimento na nova sociedade e à aceitação com base nas suas diferenças ou

apesar delas, sobretudo nos casos em que se vêem a si mesmos como diferentes e são vistos pela sociedade de acolhimento como física, cultural e/ou religiosamente “diferentes”. Estas observações permitem-nos deduzir uma definição básica e abrangente da noção de integração: trata-se *do processo de se tornar uma parte aceite da sociedade*. Esta definição elementar é intencionalmente aberta de duas formas. Antes de mais, enfatiza o carácter processual da integração, em vez de prescrever uma situação definitiva. Em segundo lugar, não especifica quaisquer requisitos particulares para a aceitação por parte da sociedade de acolhimento (em contraste com os modelos normativos desenvolvidos pelos autores de teoria política, sob as designações de assimilação, integração, multiculturalismo ou pluralismo³). Permite assim que se concebam resultados intermédios (no tempo) e finais diversos. Por estas razões acreditamos que esta definição é particularmente útil para o estudo empírico destes processos – permitindo captar melhor a diversidade que o projecto MPMC documentou num conjunto significativo de cidades.

Esta definição aberta e elementar de integração encerra pelo menos três dimensões, analiticamente distintas, por via das quais as pessoas podem tornar-se parte aceite da sociedade: a dimensão político-legal, a dimensão socioeconómica e a dimensão cultural e religiosa. A primeira dimensão condiciona as restantes de duas formas. Da perspectiva dos imigrantes considerados individualmente, a sua posição em termos legais (e quaisquer direitos legais associados que lhes tenham sido garantidos) pode ter consequências significativas, positivas ou negativas, no seu comportamento e nos seus esforços de integração. Factores como a incerteza prolongada relativamente ao direito de residência no futuro (e, no caso dos requerentes de asilo, a dependência prolongada da caridade ou do Estado) e a impossibilidade de aceder ao sistema político local e/ou nacional e aos processos de tomada de decisão têm obviamente implicações negativas nas oportunidades de integração dos migrantes e na sua aptidão para o fazer. Da perspectiva da sociedade de acolhimento, estas políticas de exclusão constituem uma expressão das percepções básicas que classificam os imigrantes como forasteiros – uma atitude que não conduz ao desenvolvimento de políticas pró-activas nos domínios socioeconómico e cultural/religioso. As políticas de exclusão produzem assim efeitos adversos sobre a integração. De forma inversa, os nossos materiais indicam que a inclusão dos imigrantes nos canais formais e informais da

participação política dá origem a diversos tipos de políticas pró-activas nos domínios socioeconómico e cultural/religioso, tal como testemunham os casos de Amesterdão e Birmingham.

Temos de reconhecer que a noção de integração é altamente discutível e contestada. Existem tantas definições e concepções de integração quanto autores que escrevem sobre o tópico (Martiniello, 1992). Além disso, por se tratar de uma ideia com conotações políticas, a sua utilização pode revelar-se sensível. Muitas pessoas pertencentes às segunda e terceira gerações rejeitam a utilização do termo, afirmando que se encontram obviamente integradas pelo facto de terem nascido e terem sido educadas no país onde os seus pais ou avós outrora se instalaram, muito embora possam ainda ser vítimas de discriminação, marginalização ou falta de reconhecimento. Não obstante, acreditamos que o conceito continua a ser útil para analisar a situação dos migrantes de primeira geração e de grupos que ainda não se encontram familiarizados com a nova sociedade e que sob diversos aspectos têm ainda de aprender a encaixar-se.

Tendo definido o conceito-chave de integração e as suas dimensões, coloca-se a seguinte questão: quem são os actores envolvidos? Há duas partes essenciais nos processos de integração: os próprios imigrantes, com as suas diversas características, os seus esforços e graus de adaptação; e a sociedade de acolhimento, com as suas características e reacções aos recém-chegados. A interacção entre ambos determina em grande medida a direcção e os resultados intermédios do processo de integração. No entanto, e tal como se tornou manifesto ao longo da investigação, o poder e os recursos de cada um destes dois "parceiros" são fundamentalmente desiguais. A sociedade de acolhimento, a sua estrutura institucional e as suas reacções aos recém-chegados têm um peso substancialmente maior na produção do resultado deste processo, do que o outro "parceiro" – os imigrantes. As políticas de integração constituem um dos elementos dos dispositivos institucionais de determinada sociedade – tanto mais importante quanto, ao abrigo da nossa definição alargada, consideram-se os impactos sobre os imigrantes, tanto das políticas genéricas como das políticas destinadas especificamente à integração dos imigrantes. Tendo em conta que estas políticas públicas são politicamente definidas pela sociedade de acolhimento (frequentemente votadas por maioria), carregam inevitavelmente o risco de parcialidade ou de veicularem preconceitos

– atribuindo uma importância exagerada às expectativas e exigências da sociedade (ou dos seus elementos dominantes) e muito pouca às oportunidades de participação dos imigrantes ou às negociações e acordos com os seus grupos. Além dos imigrantes e da sociedade de acolhimento, há uma terceira força que pode também exercer uma influência crucial no processo de integração, sobretudo nas fases iniciais: o país de origem, ou mais precisamente o governo ou outras instituições do país de partida. Estas instâncias podem tentar controlar a direcção e a substância do processo de integração dos seus cidadãos nos seus países de residência. As políticas do governo turco destinadas aos turcos que residem na Europa Ocidental fornecem uma boa ilustração desses esforços e, em particular, do modo como os países de origem podem procurar manter-se em contacto com os seus emigrantes de forma a preservar os vínculos que os interligam, ou até mesmo intervir politicamente nos seus processos de integração. Em virtude de o projecto MPMC se ter focalizado no processo de integração a longo prazo no país de acolhimento e nos actores nele envolvidos, a influência do país de partida não foi considerada como foco explícito da investigação e não será tratada neste estudo.

Esta teia de influências significa que os processos de integração dos imigrantes não se desenrolam, tal como muitas vezes se assume, exclusivamente a nível individual – o que significaria que a integração se poderia aferir pelos resultados alcançados em termos de habitação, emprego, educação e adaptação social e cultural à nova sociedade. A integração ocorre igualmente a um outro nível: o do colectivo, dos grupos de imigrantes. As organizações de imigrantes são a expressão dos recursos e das ambições mobilizados, e podem tornar-se parte integrante da sociedade civil – e um parceiro potencial para o desenvolvimento e a implementação de políticas de integração. Inversamente, essas organizações podem também isolar-se ou ser excluídas pela sociedade de acolhimento.

O nível institucional constitui o terceiro nível em que os processos de integração ocorrem⁴. Existem dois tipos de instituições particularmente relevantes. O primeiro refere-se às instituições públicas gerais das sociedades ou cidades de acolhimento, como o sistema de educação, os dispositivos institucionais que enquadram o mercado de trabalho e a saúde pública, ou o próprio sistema político. Estas instituições gerais devem servir equitativamente todos os cidadãos. Funcionam de acordo com leis, regulamentos e corpos

executivos, mas também segundo regras e práticas tácitas. Este tipo de instituições pode dificultar o acesso ou a obtenção de resultados equitativos para os imigrantes e as minorias étnicas de duas formas. Em primeiro lugar, podem excluí-los formalmente, em absoluto (como sucede com o sistema político na maior parte dos países e cidades, no caso dos imigrantes estrangeiros) ou apenas parcialmente (como quando os sistemas de segurança social e outros apoios sociais oferecem apenas serviços limitados aos estrangeiros). Em segundo lugar, mesmo que por princípio se encontre garantido o acesso a todos os residentes, incluindo os imigrantes, essas instituições podem dificultar o acesso ou a obtenção de resultados equitativos pelas formas como operam (histórica e culturalmente determinadas) – sem ter em consideração, por exemplo, características específicas da situação dos migrantes, imputáveis à sua história de migração, aos seus antecedentes culturais e religiosos ou às suas competências linguísticas. O funcionamento adequado destas instituições públicas gerais – e o seu potencial para se adaptarem a uma diversidade crescente – revela-se assim de uma importância extrema. Sobretudo a este nível, a integração e a exclusão são “conceitos-espelho”⁵.

O segundo tipo de instituições de particular relevância no processo de integração envolve as instituições especificamente criadas por grupos de imigrantes e a eles destinadas, como algumas instituições religiosas ou culturais. Ao contrário das instituições gerais, a importância e a legitimidade de qualquer instituição social específica de um determinado grupo estão confinadas àqueles que as escolhem voluntariamente e a elas aderem. Embora predominem sobretudo na esfera privada, estas instituições específicas de certos grupos podem também existir em domínios públicos, como importantes actores da sociedade civil – como nos revela a história das igrejas, dos sindicatos, das instituições culturais, de recreio e profissionais, em cidades e Estados da Europa. Algumas instituições específicas de origem migrante podem tornar-se parte integrante e aceite da sociedade, de modo equivalente ao de instituições análogas de grupos nativos, enquanto outras podem isolar-se ou permanecer incógnitas ou excluídas.

Os mecanismos que operam a nível individual, organizacional e institucional são diferentes, mas os resultados em cada um destes níveis estão claramente interligados. Os dispositivos institucionais determinam em forte medida as oportunidades e o âmbito de acção

das organizações, podendo ainda exercer uma influência significativa na forma como as organizações de imigrantes se desenvolvem e se orientam, como Fennema e Tillie (2004) demonstraram. Por seu turno, as instituições e as organizações criam em conjunto a estrutura de oportunidades e de restrições com que os indivíduos se deparam. Inversamente, os indivíduos podem mobilizar-se para mudarem o panorama das organizações e contribuírem para produzir alterações significativas nos dispositivos institucionais gerais. Tendo em conta a distribuição desigual do poder e dos recursos a que fizemos menção atrás, esses exemplos são raros, embora efetivamente existam.

Penninx (2000), ao comparar o modo como a situação dos muçulmanos turcos evoluiu na Holanda e na Alemanha, demonstrou o carácter imbricado dos processos de integração que ocorrem a diversos níveis. Embora estes migrantes tenham abandonado o seu país na mesma época, por razões idênticas, e partilhassem características semelhantes, as respostas políticas ao Islão e à minoria turca diferiram de forma acentuada nos dois países. No início da década de 1980, a Holanda introduziu uma “política para as minorias étnicas” que implicava o reconhecimento oficial do Islão, em pé de igualdade com outras religiões, criando assim oportunidades para a sua manifestação pública (Rath *et al.*, 2001). Esta medida implicava igualmente o reconhecimento das organizações islâmicas e de outras organizações de imigrantes, enquanto parceiros potenciais das políticas de integração – facto que abriu caminho ao estabelecimento de relações e negociações entre estas organizações e as autoridades, que se ocuparam em conjunto da regulação pública de equipamentos específicos para o Islão na Holanda (instalações para o abate tradicional de animais (*halal*), a construção de mesquitas, a chamada pública para a oração, emissões públicas islâmicas e o financiamento estatal de escolas islâmicas), em simultâneo com iniciativas de integração conduzidas por organizações islâmicas e destinadas aos seus membros. A Alemanha, por seu turno, ficou muito aquém destas iniciativas que se destinavam a envolver os imigrantes (apesar de haver variações entre os diferentes estados federais ou cidades, como revelam os estudos de caso de Berlim, Colónia e Frankfurt).

Na Alemanha e na Holanda, estas políticas contrastantes relativas às organizações islâmicas e os dispositivos institucionais específicos para o Islão resultaram em atitudes diferenciadas, a nível

individual, relativamente ao país de acolhimento e à integração, particularmente entre os jovens turcos de segunda geração. Os resultados da investigação de Heitmeyer, na Alemanha (Heitmeyer *et al.*, 1997)⁶, e de um inquérito semelhante holandês, da autoria de Sunier (1996, 1999), ilustram este facto. O primeiro registou atitudes orientadas para o interior da comunidade e até mesmo fundamentalistas numa escala alarmante; o segundo observou uma atitude muito mais positiva em relação à integração e ao envolvimento, sobretudo ao nível da sociedade local⁷. Esses últimos resultados coexistem com opiniões independentes mais críticas sobre as organizações de cúpula da comunidade islâmica, como a Milli Görüş, o movimento Süleymanci e a ICCB (Federação das Associações Islâmicas de Colónia), formada por Cemalettin Kaplan, todas elas sediadas na Alemanha⁸.

Pretendemos ainda realçar um elemento importante na lógica dos processos de integração: o factor tempo. Pela sua própria natureza, os processos de integração dos recém-chegados são de longo prazo. A nível pessoal, os imigrantes adultos podem revelar uma adaptação significativa ao nível da dimensão cognitiva do seu comportamento: aprender depressa o modo de fazer as coisas, quem as faz, e assim por diante, representa uma atitude muito pragmática que pode permitir benefício imediato. No entanto, a adaptação dos adultos ao nível das dimensões estética e normativa do seu comportamento tende a ser mais difícil. O conhecimento factual pode alterar-se, mas os sentimentos, os gostos, as antipatias e a percepção do bem e do mal permanecem bastante firmes ao longo de toda uma vida. Embora este padrão seja comum a toda a espécie humana, manifesta-se mais claramente naqueles que alteram os seus ambientes básicos por via da migração.

A este respeito, e de um modo geral, a situação dos descendentes da “primeira geração” de migrantes é distinta. Mesmo que se encontrem familiarizados com a comunidade imigrante e até com os seus antecedentes pré-migratórios, através das relações primárias que mantêm no seio da família e das redes da comunidade imigrante, tornam-se ao mesmo tempo totalmente familiarizados com a cultura e a língua da sociedade de acolhimento, não só através de contactos informais que começam na primeira infância, mas sobretudo através da sua participação nas instituições centrais da sociedade, em particular no sistema de educação. Quando este duplo processo de socialização ocorre sob condições favoráveis (em que

as políticas podem desempenhar um papel importante), estes jovens de segunda geração desenvolvem uma forma e um estilo de vida que combinam ou integram os papéis, as identidades e as lealdades destes diferentes mundos e situações. As formas que este processo assume são variadas, desenvolvendo-se assim progressivamente, dentro do grupo imigrante original, uma diferenciação cada vez maior. A nível do grupo, isto significa que a situação da segunda geração na sociedade anfitriã é o melhor indicador da integração – e portanto do sucesso ou do fracasso das políticas neste campo. Os seus membros tiveram um acesso equitativo à educação? Tiveram um desempenho académico equivalente aos dos jovens nativos?

Recapitulando, considerámos até agora que o processo de integração dos imigrantes é propulsionado pela interacção de duas entidades, a diferentes níveis, e que sobre ele se fazem ainda sentir os efeitos diferenciadores do tempo e das diferentes gerações. Que resultados podemos esperar? Os estudos comparativos fornecem respostas claras a esta questão: por regra deve-se esperar uma pluralidade de resultados. Um certo tipo de estudo compara os processos de integração de diferentes grupos de imigrantes, no mesmo contexto institucional e político de uma nação ou de uma cidade. Estes estudos revelam que diferentes grupos de imigrantes podem seguir padrões distintos de integração ou de incorporação. No caso holandês, Vermeulen e Penninx (2000) demonstraram que os imigrantes das Molucas, do Suriname, das Antilhas, do Sul da Europa, da Turquia e de Marrocos diferem não só na rapidez da integração como também nos caminhos que tendem a seguir. No entanto, em virtude da própria metodologia seguida, estes estudos tendem a remeter as diferenças encontradas para as características dos vários grupos de imigrantes, simplesmente porque o contexto nacional ou municipal em que se encontram inseridos é constante.

Há uma segunda categoria de estudos comparativos, também de âmbito internacional, onde se procede de modo inverso, analisando a integração de um determinado grupo étnico em diferentes contextos nacionais de imigração⁹. Estes estudos, que também se depararam com diferenças nos resultados, atribuem-nas sobretudo ao funcionamento diferenciado do contexto em que o grupo se encontra inserido. As diferenças constatadas podem de facto ser consideráveis, como se pode aferir pelas observações que Penninx efectuou dos muçulmanos turcos na Alemanha e na Holanda. Um

outro exemplo provém de dois estudos realizados no Instituto para o Estudo das Migrações e da Etnicidade, da Universidade de Amesterdão. No primeiro procedeu-se à comparação dos processos de institucionalização do Islão na Holanda, na Bélgica e no Reino Unido, no período do após-guerra (Rath *et al.*, 2001), e descobriram-se resultados bastantes diferentes, que foram explicados pela existência de diversos dispositivos e tradições institucionais de incorporação pública das religiões nas sociedades em questão, e pelas conseqüentes diferenças ao nível da interacção entre grupos de imigrantes e a sociedade de acolhimento. O segundo estudo analisou as atitudes e acções dos sindicatos relativamente à imigração e ao estatuto social dos imigrantes em sete países europeus (Penninx e Roosblad, 2000). Aqui também se encontraram diferenças assinaláveis. Por exemplo, a elevada taxa de filiação sindical dos imigrantes turcos na Suécia (acima de 90%) e a reduzida taxa entre o mesmo grupo em França (por volta de 15%), que é essencialmente uma consequência do modo como os sindicatos se encontram organizados e como estão (ou não) incorporados nas instâncias de decisão socioeconómica a nível nacional.

A análise do material recolhido nas 17 cidades do projecto MPMC permite aprofundar o conhecimento acerca da natureza heterogénea de ambas as partes envolvidas no processo de integração. Considerando primeiro os imigrantes, é possível afirmar que os antecedentes da sua migração e a selectividade nela envolvida variam fortemente no tempo e no espaço. Algumas das correntes dos fluxos migratórios acolhidos nas cidades europeias tinham os seus antecedentes em relações coloniais, pretéritas ou actuais, com o país de destino, como é manifesto em cidades como Amesterdão, Birmingham, Lisboa e Marselha. Outras correntes, algumas delas com longo historial, podem remontar a migrações desencadeadas pela procura¹⁰ (uma vez mais selectiva), designadamente de trabalhadores com baixas qualificações, como verificado nas cidades suíças, belgas e francesas. Algumas correntes têm uma origem mais recente, posterior à II Guerra Mundial. E todos os países e cidades receberam parcelas de dimensão variável das correntes migratórias mistas das últimas três décadas, impulsionadas pela oferta¹¹: movimentos significativos de refugiados, requerentes de asilo e imigrantes indocumentados, a par de profissionais cosmopolitas altamente qualificados e de executivos empresariais. O panorama geral revela não só uma significativa

diversificação das origens dos imigrantes (antes predominantemente europeus, actualmente cada vez mais globais), como também disparidades acentuadas no capital social e cultural que os imigrantes trazem consigo e/ou desenvolvem durante a sua permanência.

Se centrarmos a atenção na outra parte envolvida no processo de integração, as sociedades anfitriãs, constatamos também grande variedade. As descrições das 17 cidades, elaboradas no âmbito do projecto MPMC, revelaram grandes variações ao nível dos respectivos enquadramentos institucionais e das suas políticas e respostas direccionadas para os imigrantes (Alexander, 2004). Parte destas diferenças pode ser explicada pelos distintos enquadramentos institucionais nacionais em que as cidades se encontram inseridas. Na próxima parte consideraremos este tópico em detalhe. Mas, além destes factores nacionais, há muitos outros factores e circunstâncias locais que podem explicar a acentuada variação das reacções e das políticas locais: constelações e coligações políticas locais que trabalham em prol da inclusão ou da exclusão; o traçado físico da cidade e a sua relação com as zonas circundantes (compare-se Paris com Berlim, antes de 1991); a experiência histórica com fenómenos anteriores de imigração e diversidade; e os instrumentos e recursos concretos à disposição dos responsáveis políticos locais, para orientar os processos em domínios tão vitais como a habitação e a regeneração urbana, o mercado de trabalho e o empreendedorismo, a educação e a saúde. Estes e muitos outros factores locais contribuem em conjunto para a ocorrência de diferenças entre cidades. No entanto, com base nos nossos dados, é difícil afirmar qual ou quais desses factores poderão servir de base a previsões em termos de políticas de imigração e respectiva orientação.

Finalmente, a nossa investigação indica que a integração não deve ser considerada um processo linear e unidireccional. Embora tenhamos assinalado anteriormente que a situação da primeira geração de migrantes difere significativamente da dos seus filhos e netos, esse facto não implica que a "integração" constitua um resultado final e inevitável, tal como é frequentemente assumido ou desejado. Pelo contrário, a bibliografia disponível tem mostrado que podem ocorrer retrocessos significativos. A terceira geração não se encontra necessariamente mais bem integrada do que a segunda e esta mais bem integrada do que a primeira. Não se pode considerar a integração como um processo com um fim claro e

definitivo. Os indivíduos e os grupos integrados no ponto A podem encontrar-se menos integrados no ponto A+1, por diversas razões.

A partir destas observações gerais acerca da lógica dos processos de integração podemos retirar algumas ilações importantes. Se as reformularmos como contributos para a elaboração de políticas – e para tal combinaremos aqui os resultados da investigação com pressupostos normativos –, chegamos a três premissas essenciais. Em primeiro lugar, a transparência ao nível da admissão dos imigrantes e do seu estatuto residencial e legal constitui condição fundamental de uma política de integração eficaz. A residência de longa duração, ou expectativas nesse sentido, deve ser traduzida num enquadramento legal adequado quanto à posição dos imigrantes e em oportunidades de participação, quer na esfera política quer na elaboração de políticas públicas, especialmente no que diz respeito a assuntos que os afectem. Neste domínio político-legal, as cidades encontram-se bastante dependentes das políticas nacionais de imigração, integração e naturalização, entre outras, e, em certa medida, das políticas da União Europeia. No entanto, essa dependência não é absoluta, tal como revelaram os nossos materiais. As cidades podem desenvolver canais alternativos eficazes para a participação dos imigrantes, criando assim formas de inclusão e de cidadania à escala municipal, como no caso dos órgãos consultivos locais.

Como segunda premissa, as políticas de integração devem ser abrangentes nas dimensões ou domínios que cobrem, reflectindo não apenas as preocupações da maioria nativa, como também as necessidades dos imigrantes, de acordo com a sua própria perspectiva. Os domínios económico e social, e em particular o mercado de trabalho, a educação, a habitação e a saúde, devem assumir-se como focos prioritários; a longo prazo, as políticas públicas nos domínios da participação política e cultural (incluindo a religião) revelam-se igualmente indispensáveis para a integração. As formas que essas políticas assumem na prática dependem, em grande medida, dos dispositivos institucionais existentes nas sociedades e cidades de acolhimento, e da vontade política de alterá-los de modo a torná-los gradualmente mais inclusivos.

A terceira ilação é a seguinte: as políticas de integração, locais ou nacionais, devem seguir estratégias e tácticas que envolvam os parceiros no processo de integração a diferentes níveis. Este processo

deve combinar elementos de activação *top-down* com dinâmicas de mobilização *bottom-up*. O processo de integração deve ser considerado “aberto”, no quadro das regras das sociedades democráticas liberais, proporcionando espaço para o desenvolvimento de uma sociedade mais diversa mas mais coesa, também, mercê dessa abertura. A diversidade obtida por esta via não é predeterminada nem estática – é negociada, partilhada e dinâmica.

A LÓGICA DOS PROCESSOS POLÍTICOS E DA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são elaboradas com o intuito de orientar processos sociais – neste caso concreto, os processos de integração dos imigrantes. Em linha com a argumentação anterior, defendemos que é necessário não só compreender em pormenor a lógica dos processos de integração, de modo a formular e a implementar políticas públicas eficazes, como é preciso obter também aprovação e apoio político continuado para essas políticas. No entanto, a lógica subjacente aos processos políticos e à elaboração de políticas públicas é muito diferente da que sustenta os processos de integração, revelando-se, aliás, frequentemente contraditória.

Afirmámos anteriormente que a residência de longa duração requer a definição de um enquadramento legal apropriado e a concessão de oportunidades de participação política e de envolvimento na elaboração de políticas públicas, particularmente no que se refere a políticas que afectam os imigrantes e as minorias étnicas; isto constitui uma condição essencial para a eficiência das políticas. Como tem sido repetidamente observado, os sistemas políticos existentes impedem-no frequentemente. A complexidade deste problema em cidades como Berlim, Paris e Zurique foi competentemente analisada pelo falecido Hans Mahnig (2004). As decisões sobre políticas de integração, sobre o seu conteúdo e a sua orientação, são tomadas no quadro de sistemas políticos em que o voto da maioria é decisivo. As relações entre a maioria e as minorias, e os choques de interesses a elas associados, reais ou aparentes, expressam-se não só a nível nacional como também ao nível das cidades. Esta situação pode resultar na exclusão radical de segmentos inteiros das populações imigrantes (estrangeiros) do sistema político formal; ou, em casos em que se encontrem parcial ou

totalmente incluídos, pode resultar na marginalização dos seus pontos de vista. As percepções dos imigrantes são factores importantes nestes processos – na realidade, mais importantes por vezes que os próprios factos (Penninx, Kraal, Martiniello e Vertovec, dir., 2004), sobretudo quando se verifica a politização dos temas da imigração e da posição dos imigrantes. Este mecanismo pode resultar numa ausência efectiva de políticas de integração e no evitamento dos temas relacionados com os imigrantes, ou em políticas tendenciosas e de tipo paternalista que reflectem em larga medida os interesses da maioria e ignoram as necessidades e os pontos de vista dos imigrantes.

Os dados do projecto MPMC sobre as cidades parecem confirmar de um modo geral o funcionamento deste mecanismo. No entanto, vários estudos de caso parecem apontar caminhos para a resolução deste difícil problema. Comece-se pelo exemplo do que se passa em algumas cidades britânicas. Visto que a maior parte dos seus imigrantes são originários de ex-colónias e são detentores de cidadania britânica, o processo da sua incorporação decorreu desde o princípio no quadro de um sistema político particularmente aberto. Apesar de este facto não ter evitado a forte polarização das relações entre a maioria e as minorias (como testemunham uma vasta bibliografia no Reino Unido e o estudo de caso de Garbaye [2004] sobre Birmingham), as fortes concentrações de imigrantes em determinadas zonas da cidade, juntamente com as alianças políticas com partidos poderosos, parecem ter resultado, com o decorrer do tempo, numa participação política significativa da parte dos imigrantes ao nível das cidades. As crises que algumas cidades atravessavam acabaram por reforçar o processo. Assim, são muitas vezes as cidades, e não os Estados-nação, que desempenham o papel principal no desenvolvimento de novas práticas de participação política.

Algumas cidades suecas e holandesas servem de exemplo a uma trajectória diferente, orientada para uma maior participação política e para políticas de integração inclusivas. Ambos os países introduziram políticas de integração bastante abrangentes a nível nacional, num período em que a imigração e a integração dos imigrantes eram assuntos muito menos politizados – a Suécia em meados da década de 1970, e a Holanda no início da de 1980. Em ambos os casos tem existido também uma relação activa e fértil entre a investigação sobre imigração e as políticas públicas versando

esse mesmo tópic. Estas condições promoveram a instituição precoce de medidas e políticas liberais e abrangentes, incluindo a introdução do direito de voto local para os estrangeiros (Suécia em 1976, Holanda em 1985) e um acesso facilitado à naturalização para muitos recém-chegados. Estes dispositivos (que à época constituíam uma novidade) foram motivados pela convicção e pela consciência de que era necessário mobilizar as energias dos grupos de migrantes para que as políticas fossem aceites e implementadas, de modo a forjar coesão social. A naturalização e o direito de voto em eleições locais foram usados como meios para promover a integração, e não como derradeiro testemunho da integração alcançada.

Vale a pena assinalar que houve cidades no Reino Unido, na Suécia e na Holanda que, além de utilizarem os canais formais disponíveis, introduziram também outros instrumentos complementares para reforçarem a participação. Entre estes incluíam-se instituições participativas paralelas de carácter consultivo (veja-se a descrição de Fennema e Tillie a respeito de Amesterdão [2004], e a de Garbaye sobre Birmingham [2004]) e modalidades de discriminação positiva, como o recrutamento de funcionários municipais e colaboradores para a execução prática das políticas públicas dentro dos grupos minoritários). Muito embora essas políticas nem sempre tenham atingido completamente os seus objectivos e o carácter das medidas concretas tenha mudado com o decorrer do tempo, esses modos diversificados de participação parecem ter realmente reforçado a integração, e os seus resultados parecem até certo ponto irreversíveis. Se é verdade que tanto a Suécia como a Holanda assistiram a uma polarização e a uma reacção política significativas nos últimos anos em torno de temas relacionados com a imigração e a integração, os efeitos destas medidas anteriores ainda hoje se fazem sentir. Na Holanda, por exemplo, a Lista de Pim Fortuijn (LPF) – partido que coloca a imigração e a integração dos imigrantes (sobretudo islâmicos) no topo da sua agenda política – recrutou deliberadamente imigrantes como candidatos (como todos os grandes partidos holandeses haviam já feito). Chegou mesmo a atribuir o segundo lugar da sua lista eleitoral, a seguir ao próprio Fortuijn, a um jovem imigrante cabo-verdiano bem sucedido, que foi eleito para o Parlamento Nacional. Em Roterdão, onde a lista de Fortuijn se tornou o maior partido nas eleições autárquicas de 2002, uma jovem mulher imigrante foi eleita vereadora em representação deste partido. A principal alteração política residiu

no facto de a nova polarização não corresponder a *in-groups* e *out-groups* isolados¹².

Ainda assim, os percursos e as realizações acima descritos a respeito de algumas cidades do Reino Unido, Suécia e Holanda continuam a constituir uma excepção. Na maioria das restantes cidades do projecto MPMC, os factores de estímulo acima realçados eram em larga medida inexistentes. Os tipos de políticas que foram desenvolvidas nestas cidades e o momento em que foram aplicadas parecem depender fortemente da urgência das circunstâncias. As situações de crise precipitaram muitas vezes acções e políticas que reflectem acentuada e desproporcionalmente as percepções e os interesses dos grupos locais dominantes.

À medida que as políticas vão sendo implementadas, emerge um outro aspecto da lógica subjacente ao desenho de políticas públicas. Ao contrário da lógica de longo prazo dos processos de integração já anteriormente discutida, o processo político nas sociedades democráticas responde por períodos muito mais curtos – os intervalos entre eleições. As promessas e reivindicações pouco realistas que derivam desta “impaciência democrática” – o desejo político de alcançar soluções rápidas para problemas e processos de longo prazo (Vermeulen e Penninx, 1994) – produzem frequentemente fortes reacções. O aceso debate sobre o alegado fracasso das políticas de integração holandesas, que ocorreu nos primeiros anos deste século, exemplifica bem a situação.

No entanto, mais difícil do que lidar com a paciência democrática é enfrentar as situações nas quais um clima político contra a imigração dominado por sentimentos anti-imigrantes – que se traduzem em movimentos políticos e numa politização dos temas relativos à imigração e à integração – impede que propostas políticas bem elaboradas sejam adoptadas. Infelizmente, situações desse tipo ocorreram numa série de países e cidades europeias, que têm no estudo de caso de Zurique, apresentado por Mahnig, um exemplo extremo. O que implica que se conceda uma atenção muito maior às formas de enquadrar politicamente as orientações em matéria de imigração e as políticas de integração, de forma a torná-las aceitáveis no quadro do sistema político vigente.

Todas as observações precedentes relacionam-se com o processo político – que pode ou não dar origem a políticas públicas de integração. Acrescentaremos agora algumas observações respeitantes

à forma e ao conteúdo dessas políticas que foram anteriormente apresentadas. Antes de mais, e como indicámos, as políticas de integração dependem necessariamente do contexto. Este facto encontra-se implícito na questão: *em que é* suposto os imigrantes integrarem-se? À escala dos Estados, as diferenças ao nível das ideologias e dos modelos práticos que os diversos países aplicam na incorporação dos imigrantes têm vindo a ser objecto de análise sistemática¹³. No entanto, para lá destas diferenças específicas, relacionadas com a forma como os migrantes são encarados, importa também considerar as características *gerais* dos Estados e das sociedades. Os mecanismos de integração na esfera socioeconómica, em sociedades com uma orientação de mercado acentuadamente liberal (e com serviços e equipamentos sociais limitados), diferem dos mecanismos presentes em outras sociedades, caracterizadas por Estados-providência protectores, que colocam uma maior ênfase na solidariedade e redistribuem uma proporção muito maior do rendimento nacional. Nos domínios cultural e religioso, as especificidades históricas dos dispositivos institucionais dão também origem a grandes diferenças na exequibilidade das políticas em determinadas áreas, tal como foi assinalado anteriormente. Como consequência, o âmbito, os actores e os instrumentos da acção política podem diferir significativamente de país para país.

A natureza contextual das políticas de integração foi claramente ilustrada por Vermeulen (1997), que comparou as orientações face à imigração, de cinco países europeus, desde a década de 1960. A sua análise centrou-se especificamente nas políticas públicas (a) de integração e relacionadas com o mercado de trabalho, (b) relativas aos idiomas dos imigrantes, e (c) relativas aos sistemas religiosos introduzidos pelos imigrantes. Este autor demonstrou que os dispositivos institucionais pré-existentes nos vários domínios condicionavam ou inspiravam significativamente o conteúdo efectivo das políticas de integração de cada país. De forma geral, em países que tradicionalmente reconheciam diferentes línguas e religiões dentro dos seus territórios, revelou-se mais simples estabelecer medidas complementares nesses domínios para os recém-chegados¹⁴. No mesmo sentido, Vermeulen e Slijper (2003, ver também 2002) analisaram as políticas multiculturais no Canadá, na Austrália e nos Estados Unidos, tendo verificado que a prática multicultural adoptada em cada um destes países dependia não só do desenvolvimento

histórico que o multiculturalismo havia tido em cada país, como também do contexto da sua aplicação.

Embora ambos os exemplos se refiram ao nível do Estado-nação, a mesma regra aplica-se ao nível das cidades, como revelam as descrições realizadas no âmbito do projecto MPMC e a análise comparativa efectuada por Michael Alexander (2004).

Com base nestas observações, e voltando a derivar para um registo normativo, é possível retirar algumas ilações sobre a lógica da elaboração de políticas públicas. Antes de mais, para conseguir que as políticas sejam instituídas, precisamos não só de um conhecimento sistemático da lógica dos processos de integração como também da definição de uma orientação adequada, que permita que essas políticas sejam politicamente aceitáveis e apoiadas. É necessário estabelecer um enquadramento equilibrado que não oculte os problemas que requerem solução e, sobretudo, que todos possam reconhecer-se na ideia de interesse comum que subjaz a essas políticas. Há muito a ganhar neste expediente: não só se evitam crises – que são inevitáveis quando os problemas são consistentemente negligenciados – como se consegue também a restauração da coesão e a sua promoção, que permitirá às cidades e aos Estados colherem os potenciais frutos da imigração e dos imigrantes. A aceitação dos imigrantes e a sua participação activa constituem condições essenciais para a criação e a manutenção desse enquadramento, daí resultando, por seu turno, novas formas negociadas de diversidade. Há ainda muito a fazer neste campo – por todos os actores, mas sobretudo por parte dos políticos. Bauböck (2003a) propôs uma via promissora para a criação de um sistema político mais equilibrado, que incluísse os imigrantes a nível local¹⁵.

O segundo ensinamento que se pode retirar das observações apresentadas é que a viabilidade a longo prazo das políticas de integração depende fortemente, e antes de mais, da definição de objectivos realistas, e de uma análise adequada das possibilidades de estabelecer tais políticas no enquadramento institucional existente. Uma abordagem pragmática deste tipo, de menor pendor ideológico, juntamente com a participação activa dos imigrantes e das suas organizações, pode não só conseguir evitar reacções negativas da parte da maioria da população, como também pode desenvolver uma prática mediante a qual os imigrantes são envolvidos e se sentem reconhecidos.

DIVERGÊNCIA OU CONVERGÊNCIA NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS?

Regressando aos dados empíricos sobre as políticas de integração dos imigrantes a nível local e a sua evolução ao longo do tempo, uma questão que importa agora discutir é saber se as grandes variações nas políticas e nas abordagens têm, de uma forma geral, persistido ou aumentado, ou se, pelo contrário, se verificam tendências no sentido da convergência. Na verdade, encontrámos indicações de ambas as tendências, no projecto MPMC e nos resultados que apresentámos nas partes anteriores deste artigo. Exploraremos agora mais aprofundadamente esta questão, reunindo as provas e os argumentos de forma sistemática. Examinaremos primeiro as variações e os mecanismos de divergência e identificaremos depois os elementos e os mecanismos de convergência.

À primeira vista, nos dados empíricos do projecto MPMC parecem predominar indicações que apontam no sentido da variação e da divergência. Em primeiro lugar, as descrições das 17 cidades, a publicação de Rogers e Tillie (2001) e os capítulos de Mahnig, Garbaye, Fennema e Tillie, Marques e Santos, e Moore, no volume editado por Penninx, Kraal, Martiniello e Vertovec (2004), deixam ficar claro que a política local, a participação política dos imigrantes e a democracia multicultural variam de forma acentuada entre as cidades estudadas. Esta variabilidade é imputável antes de mais às diferenças entre os sistemas políticos locais e à forma como actuam em relação aos imigrantes. Não há muitas indicações de que a mobilização *bottom-up* dos imigrantes tenha constituído um factor importante para alterar as estruturas de oportunidades para a participação dos imigrantes¹⁶.

O corpo de investigação internacional acima citado sugere que estas variações locais nos dispositivos institucionais e nas oportunidades de participação podem, por sua vez, ser explicadas, em larga medida, pela grande variedade de políticas nacionais, ambientes institucionais e paradigmas de cidadania que sustentam as políticas e as instituições. Inseridas como estão nos respectivos contextos nacionais, as cidades reflectem necessariamente as políticas e os paradigmas nacionais. Podemos ilustrar este facto recorrendo às nossas observações sobre as variadíssimas formas de “definição do problema” que, na esfera política, se produzem quando se trata de questões relacionadas com os imigrantes e a sua integração – bem como às observações sobre as estratégias que daí resultaram e as suas manifestações ao nível das políticas públicas.

No âmbito do paradigma de cidadania *excludente*, os imigrantes são por princípio classificados como estrangeiros e forasteiros, que se encontram presentes na sociedade apenas de forma temporária. As sociedades que se revêem neste paradigma não consideram o seu território como país de imigração, sublinhando, por esse motivo, que os migrantes são “convidados” temporários. Na melhor das hipóteses, são tomadas medidas para fazer com que essa estada temporária seja confortável e benéfica para ambas as partes, e para facilitar o regresso antecipado dos migrantes à terra de origem. Neste caso, não existe qualquer razão lógica para que se estabeleçam políticas abrangentes que incorporem os imigrantes como cidadãos ou como actores políticos. Esta definição excludente dos imigrantes resulta nos tipos de políticas que Michael Alexander (2004) designou na sua tipologia como “ausência de política” ou “política de trabalhador convidado”. As formas e os instrumentos que essas políticas adoptam são variados e arbitrários, tratando-se em larga medida de reacções *ad hoc* a problemas imediatos.

Os paradigmas de cidadania que, por princípio, *incluem* os imigrantes, contrastam com estas abordagens excludentes, admitindo que, pelo menos com o decorrer do tempo, a inclusão vai realizar-se. No entanto, no que se refere ao modo como essa inclusão é encarada, podemos identificar duas definições políticas distintas dos imigrantes e da sua integração. A primeira tem o seu protótipo no modelo republicano francês. Neste, a distinção entre cidadãos e estrangeiros é crucial e assenta numa concepção específica do Estado e da sua relação com os cidadãos, a que correspondem um sistema político e respectivos dispositivos institucionais públicos. No plano ideal, os imigrantes estrangeiros devem tornar-se cidadãos, vendo-se então reconhecidos como actores políticos individuais. Os colectivos de imigrantes (constituídos ou não por cidadãos nacionais) não são reconhecidos enquanto actores políticos. A terminologia republicana francesa é fortemente avessa ao uso de noções como “etnicidade”, “minorias étnicas” ou “multiculturalismo”, que insinuam a existência de colectividades e diferenças com base na origem, na cultura, na religião ou na classe. A igualdade entre indivíduos, pelo menos no plano formal, é o princípio político dominante. Este paradigma tende a despolitizar as questões relacionadas com a imigração e a integração dos imigrantes (muito embora esse facto não tenha impedido que a imigração se tenha tornado um tema dominante para os partidos existentes).

O segundo paradigma de tipo inclusivo tem o seu protótipo no modelo anglo-americano. Também neste caso se espera que os imigrantes assumam ou adquiram individualmente a cidadania. Mas, aceite este princípio, tal não impede que o sistema político conceda espaço para as manifestações e acções colectivas. A etnicidade e as minorias étnicas são consideradas noções relevantes – ao ponto de os censos registarem oficialmente a globalidade da população de acordo com a etnia. Nesta concepção política a igualdade também é considerada como um princípio importante, mas admite-se também que a igualdade substantiva pode depender, na prática, da pertença a grupos culturais, étnicos, imigrantes ou desfavorecidos. A luta política entre grupos a propósito de tópicos relacionados com o multiculturalismo constitui assim parte integrante da política (independentemente dos resultados).

As lógicas internas destes dois paradigmas de cidadania inclusiva dão origem a diferentes estratégias para a elaboração das políticas de integração. Em princípio, o primeiro paradigma dá origem a estratégias que favorecem políticas generalistas (neutras em relação aos grupos), estabelece como prioridade a igualdade formal dentro do sistema em vigor, evita designar grupos-alvo específicos e não reconhece manifestações e organizações colectivas como actores ou influências importantes. O problema inerente a este tipo de abordagem consiste em saber como mobilizar e envolver as forças sociais que emanam dos grupos de imigrantes nos esforços de *implementação* das políticas públicas, quando essas forças são simultaneamente temidas porque vistas como obstáculos à integração. As estratégias enquadradas no segundo paradigma inclinam-se mais para a designação de grupos-alvo e a formulação de políticas públicas dirigidas a grupos específicos, que podem ir ao ponto de sancionar a “discriminação positiva” ou a acção afirmativa. Tendem a reconhecer, ou até mesmo a estimular, as formas de representação dos grupos minoritários, provendo apoios monetários directos a organizações de imigrantes, ou apoiando-as indirectamente por via de subsídios a determinadas actividades. Procuram igualmente conciliar a igualdade com a diversidade cultural, reconhecendo os aspectos culturais e religiosos dos processos de integração.

Estes dois modelos de inclusão foram intencionalmente apresentados como paradigmas contrastantes, de modo a clarificar a sua lógica interna. Na prática, porém, podemos observar muitas variações e construções ecléticas de elementos pertencentes a ambas

as abordagens, nomeadamente nas definições e instrumentos das políticas públicas seguidas nas 17 cidades do projecto MPMC. A tipologia de Alexander (2004) ilustra este ponto. Este tipo de variações pode ainda ser observado dentro da mesma cidade, ao longo do tempo, tal como revela o estudo de caso de Amesterdão (Fennema e Tillie, 2004).

Defendemos anteriormente que as diferenças ao nível nacional, local ou nouro tipo de contexto podem resultar em políticas divergentes e numa pluralidade de políticas de integração. Qual é então a imagem que emerge quando reunimos as provas e os argumentos para a convergência?

Para começar, regressemos ao argumento de que a inserção das cidades em contextos e políticas nacionais pode influenciar significativamente as políticas locais. Afirmá-lo implica pelo menos duas condições. A primeira é que não se verifica qualquer convergência entre Estados-nação. Ora, isto não é verdade. Uma série de estudos comparativos identificou formas de convergência entre países, ainda que hesitantes e parciais. Vermeulen (1997: 150-152) colocou em destaque vários desenvolvimentos que indicam pelo menos algum grau de convergência. Em primeiro lugar, relativamente às políticas de imigração, e em particular aos aspectos que regulam o estatuto de residência dos imigrantes provenientes de países de fora da União Europeia, nos últimos anos a Comissão Europeia emitiu uma série de directivas que visam a harmonização das políticas dos diversos Estados-membros. Em segundo lugar, Vermeulen verificou também alguma convergência nas políticas de naturalização. Por exemplo, as disparidades profundas ao nível da legislação e das práticas francesa e alemã neste campo estreitaram-se nos últimos anos. Na legislação alemã, moderou-se a componente do *jus sanguinis* e introduziu-se o princípio do *jus soli*, para facilitar o acesso à cidadania por parte dos filhos de imigrantes; em França, o princípio tradicional do *jus soli* perdeu terreno. Os estudos de Weil (2001) e de Hansen e Weil (2001), sobre os métodos de atribuição da nacionalidade a estrangeiros, confirmaram esta tendência para a convergência numa escala mais alargada ao nível da Europa¹⁷. Em terceiro lugar, Vermeulen detectou também alguma convergência na utilização de uma terminologia comum, desenvolvimento que é particularmente encorajado pelas organizações supranacionais. O autor advertiu, porém, que esse vocabulário comum,

de “integração” e “multiculturalismo”, pode revelar-se enganador: “Ao utilizar as mesmas palavras, as pessoas não estão necessariamente de acordo relativamente às ideias. Na realidade, esse uso comum pode até servir para criar uma *ilusão* de entendimento” (Vermeulen, 1997: 152, *itálico do autor*).

De acordo com a segunda condição, que sustenta o predomínio do nível nacional sobre as políticas locais, a política nacional deveria ter um efeito mais ou menos determinante sobre o que as cidades fazem e podem fazer. Neste ponto, os dados empíricos disponíveis sobre algumas cidades, e particularmente as comparações entre cidades dentro de um mesmo sistema nacional, contrariam esta ideia: as histórias distintas e as formas específicas que as políticas locais assumem em cidades como Berlim, Frankfurt e Colônia, na Alemanha; as iniciativas políticas recentes em Zurique, Berna e Basileia, na Suíça; e as mudanças de orientação política em Roubaix, Toulouse e Marselha, em França, não podem ser explicadas pela inserção no sistema nacional. Por maior que seja a sua influência sobre as políticas locais, estes e outros casos mostram que a esfera nacional é muitas vezes menos determinante para as iniciativas empreendidas pelas cidades do que tem sido frequentemente sugerido. As cidades fazem não só uma utilização diferenciada do poder discricionário de que podem dispor dentro do sistema nacional – como ilustra a aplicação menos estrita das leis de naturalização em Berlim, em comparação com o resto da Alemanha –, como podem também adotar novas iniciativas e empreender novos tipos de políticas destinadas aos imigrantes, colocando dispositivos políticos gerais ao serviço de grupos específicos. O modo como algumas cidades francesas usaram a “*Politique de la Ville*”, de nível nacional, como enquadramento para avançarem com políticas públicas visando os imigrantes, sem contudo lhes darem essa designação, constitui um exemplo deste último mecanismo (Moore, 2001, 2004).

Na realidade há determinadas forças que, ao nível local, provocam a convergência entre as políticas. Uma dessas forças resulta do padrão de grande concentração da própria fixação residencial dos imigrantes. Os executivos locais, sejam quais forem os seus dispositivos institucionais específicos, têm de dar respostas a problemas idênticos, nomeadamente para proverem habitação e empregos adequados aos seus imigrantes, garantirem o acesso a equipamentos escolares e de saúde e responderem às suas reivindicações quanto à satisfação

de obrigações religiosas ou à obtenção de instalações para o ensino das suas línguas maternas. Os executivos locais têm ainda de lidar com reacções muito semelhantes, por parte das populações nativas em relação aos imigrantes, e com processos de discriminação e de exclusão social. É mais fácil à escala da política nacional negligenciar e evitar estas questões, que ocorrem à distância, enquanto nas cidades os problemas são sentidos de forma concreta, especialmente à medida que o número de imigrantes e as suas concentrações em determinados espaços aumentam. Caso as autoridades municipais não enfrentem estas questões por sua própria iniciativa, podem ser forçadas a fazê-lo pela deflagração de actos de violência. Os *inner city riots*, como são vulgarmente chamados no Reino Unido, ou os *problèmes des banlieues*, em França, representam eventos que podem desencadear novas políticas para as cidades, de sua própria iniciativa. Neste sentido, estas crises podem ser interpretadas como forças *bottom-up* no sentido da convergência.

O facto de este tipo de eventos locais desencadear a adopção de políticas públicas implica que estas sejam muitas vezes de âmbito espacial e nelas avulsem como temas centrais a habitação, a concentração e a segregação dos imigrantes. As “Inner City Policies” no Reino Unido, iniciadas em 1968, e a “Politique de la Ville” em França, desencadeada na década de 1990, ilustram este ponto. (Como observámos anteriormente, a convergência das políticas de integração dos imigrantes e das políticas urbanas na Suécia e na Holanda têm antecedentes diferentes.)

Estas forças aceleram a definição de políticas públicas, influenciam o seu conteúdo e encorajam ainda o surgimento de estratégias do mesmo tipo para a implementação dessas mesmas políticas. Em alguns dos nossos estudos de caso, a consulta aos imigrantes e o envolvimento de indivíduos e organizações de origem imigrante na implementação das políticas constituíam parte integrante dessas políticas desde o início – tal como Moore apontou a respeito de Manchester. Quando não se procede deste modo, contudo, torna-se muitas vezes evidente que é impossível uma implementação eficaz sem recorrer ao envolvimento dos próprios grupos de imigrantes, tanto na formulação como na implementação das políticas. Os estudos de Marselha e de Toulouse, da autoria de Moore, ilustram o modo como as autoridades de ambas as cidades encontraram vias informais de relacionamento com os grupos de imigrantes, recrutando mediadores no seio desses grupos. O estudo de Oeiras, em

Portugal (Marques e Santos, 2004), ilustra outra forma de resolver o mesmo problema: embora o estatuto de imigrante ou a etnicidade não sejam considerados critérios relevantes para a Câmara Municipal, esta opera por via de associações de bairro, desportivas e de recreio, que na realidade representam sobretudo organizações de imigrantes. Estes e outros exemplos sugerem que as condições para uma implementação eficaz exigem uma certa convergência das estratégias aplicadas, ainda que as suas formas específicas possam diferir.

Depois de resumir separadamente as provas e os argumentos a favor das teses da divergência, por um lado, e da convergência, por outro, cabe-nos agora efectuar o saldo entre elas, com vista a possíveis desenvolvimentos. Antes de continuar, porém, começaremos por especificar aquilo que se entende por convergência. Hans Vermeulen fez algumas observações pertinentes e este respeito: “Já fizemos referência a algumas semelhanças entre países, e ressaltámos que as diferenças que existem encontram-se limitadas a uma margem de variação bastante estreita. Mas as semelhanças não significam ainda convergência. Para descobrir se os países estão a convergir de facto, temos de demonstrar que as semelhanças estão *a aumentar*” (1997: 150, *itálico do autor*). Vermeulen faz ainda uma distinção categórica entre “desenvolvimento paralelo”, provocado por processos externos, e convergência, que se reporta a mudanças internas nos sistemas. “A noção de convergência – diferentes linhas que se aproximam de um ponto, estreitando as distâncias entre si – deve ser distinguida da noção de *desenvolvimento paralelo*. Falamos de desenvolvimento paralelo quando os países passam por etapas gerais de desenvolvimento idênticas. No caso do desenvolvimento paralelo é possível encontrar muitas semelhanças no passado, mas não as mesmas que hoje” (Vermeulen, 1997: 150, *itálico do autor*). O desenvolvimento paralelo pode, portanto, criar condições favoráveis para a convergência, mas não a produz necessariamente.

Lançando mão desta distinção, como avaliar a situação actual e o que esperar do futuro? Antes de mais, observa-se que o desenvolvimento paralelo nas cidades europeias é forte. É natural que haja diferenças temporais, visto que as cidades do Noroeste europeu estão confrontadas já há mais tempo com a imigração em massa resultante da globalização, e as cidades do Sul só mais recentemente e numa escala, até agora, comparativamente reduzida. No entanto, na sua

diversidade, a imigração mais recente para os dois tipos de cidades é em larga medida comparável, tal como assinalámos anteriormente. Este facto gera terreno fértil para a convergência, sobretudo porque, por um lado, os mecanismos de formação e implementação de políticas a nível local tendem a dar origem a respostas semelhantes e a soluções pragmáticas, e, por outro, porque a necessidade de mobilizar forças dentro dos grupos de imigrantes, de modo a implementar eficazmente as políticas, conduz também a estratégias comparáveis¹⁸. A pressão tem vindo também a aumentar por parte das organizações supranacionais, em geral, e, em particular, como resultado da acumulação gradual de experiência prática das políticas da União Europeia, que compele as cidades no sentido da harmonização. Os desenvolvimentos futuros parecem apontar claramente no sentido da convergência.

No entanto, a imagem que emerge dos nossos materiais empíricos é ainda em larga medida a de uma pluralidade de políticas. Tal como Alexander demonstrou na sua análise comparativa, muitas cidades, particularmente no Sul da Europa, ainda se encontram numa fase de ausência de políticas ou de reacções políticas *ad hoc*. As cidades que possuem tradições mais antigas de políticas de integração pró-activas – incluindo um bom número de cidades em países onde a política nacional nunca encorajou iniciativas locais desse tipo – revelam sinais de convergência internacional mais acentuados. As duas variantes paradigmáticas de políticas de inclusão dos imigrantes que descrevemos antes tornaram-se mais difíceis de reconhecer na prática política actual.

POLÍTICAS DE IMIGRAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA EUROPA: PRESSÕES PARA A RENOVAÇÃO?

Os Estados europeus continuam ainda, na sua maioria, a lidar com a questão das migrações internacionais partindo essencialmente das premissas do Estado-nação. De acordo com este enquadramento, o mundo encontra-se dividido em comunidades políticas separadas, com os seus próprios cidadãos e territórios nacionais. Neste sistema, a migração através das fronteiras políticas representa uma anomalia. Consequentemente, as políticas migratórias têm sido, em larga medida, defensivas e orientadas para o controlo, e só raramente pró-activas (Martiniello, 2006); as políticas de integração

para os imigrantes têm sido frequentemente reactivas, se não totalmente inexistentes. Estas duas abordagens reforçam-se mutuamente: a ausência de uma política de imigração consistente e transparente representa um obstáculo à eficácia das políticas de integração. Em contrapartida, a ausência de políticas de integração consistentes e a estagnação (real ou aparente) dos processos de integração entre os recém-chegados, de proveniências cada vez mais diversas, dão origem a percepções predominantemente negativas da imigração e dos imigrantes – reforçando portanto as políticas defensivas em matéria de imigração.

Esta situação verifica-se actualmente sobretudo nos países do Noroeste europeu, com tradições de imigração mais antigas que remontam ao após-guerra. A problemática reflecte-se no difícil processo de introdução das políticas migratórias e de integração a nível da União Europeia. A política migratória de âmbito comunitário (de acordo com o Tratado de Amesterdão) é frequentemente vista como contrária aos interesses nacionais, ou até mesmo como uma ameaça: “Se tivermos políticas de imigração mais indulgentes do que os nossos vizinhos, a Holanda tornar-se-á o cano de esgoto da Europa”, conforme afirmou de modo expressivo um político holandês. O perigo inerente a esta lógica é que as políticas da União Europeia se reduzam ao menor denominador comum das políticas dos países envolvidos. Como consequência de semelhantes percepções relativamente às políticas de imigração, as políticas de integração ao nível da União Europeia têm até agora ficado largamente restringidas a formulações negativas: combate à exclusão, ao racismo, à xenofobia ou à discriminação. Com poucas excepções, como as que já referimos, na maior parte dos Estados-membros as políticas de integração substantivas e abrangentes são inexistentes.

Nestes termos, o quadro é efectivamente sombrio. Em tons mais optimistas, importa referir duas forças muito significativas que podem contribuir para superar este impasse. A primeira é a integração económica e política actualmente em curso na União Europeia. Embora possa ter funcionado de forma negativa durante uma primeira fase, marcada pela ausência de políticas, reforçando a espiral de políticas defensivas na sequência da abertura das fronteiras dentro da União, desde então cresceu a consciência de que a única solução realista consiste na elaboração de políticas comuns, abrangentes e pró-activas para as migrações e para a integração. Os actuais problemas da imigração indesejada, mas também os futuros problemas

do declínio demográfico e da competição por imigrantes com qualificações raras, só podem ser tratados eficazmente no quadro de uma moldura comunitária comum. Neste sentido, as declarações políticas plasmadas no Tratado de Amesterdão, em 1997, e na Cimeira de Tampere, em 1999, estão agora a ser gradualmente sustentadas por propostas de enquadramento para políticas abrangentes e pró-activas, como no caso da Comunicação Relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração (Comissão Europeia, 2000) e da Comunicação Relativa à Imigração, à Integração e ao Emprego (Comissão Europeia, 2003). Esta última comunicação definiu a integração do seguinte modo: “Um processo bipolar, baseado em direitos mútuos e correspondentes obrigações que cabem aos nacionais de países terceiros e à sociedade de acolhimento que porfia pela plena participação do imigrante.” A integração é concebida como um “equilíbrio de direitos e obrigações”. Esta abordagem holística engloba todas as dimensões da integração (direitos económicos, sociais e políticos, diversidade cultural e religiosa, cidadania e participação). Referindo-se a uma comunicação de 2000¹⁹, o texto determinava a população-alvo como essencialmente composta por “trabalhadores migrantes, familiares admitidos ao abrigo de disposições que defendem o reagrupamento familiar, refugiados e pessoas sob protecção internacional”. Em Novembro de 2004, o Conselho de Ministros com responsabilidades em matéria de política de integração chegou a acordo quanto aos Princípios Básicos Comuns (CBP) para a integração, estabelecendo desse modo um enquadramento comum para uma abordagem europeia da integração dos imigrantes. Pretende-se que o documento sirva de referência para a implementação e a avaliação das políticas de integração actuais e futuras. Nesse sentido, constituiu um segundo passo de acompanhamento, depois da comunicação sobre imigração, integração e emprego de Junho de 2003. Seguiu-se-lhe a publicação do Manual da Integração, que descrevia e sugeria políticas de implementação prática para a integração de migrantes (Novembro de 2004), e o Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão das migrações económicas²⁰.

Em 2005, a Comissão publicou o seu programa para a integração, numa tentativa de ir mais além dos Princípios Básicos Comuns²¹. O difícil debate sobre uma directiva de enquadramento para a migração legal prosseguiu, embora com algumas interrupções. O programa INTI²² entrou numa nova fase e foi lançado o novo fundo

INTA. Muito recentemente, o Parlamento Europeu contribuiu de forma significativa para o debate político europeu sobre a integração, com a publicação do seu relatório sobre estratégias e meios para a integração de imigrantes na União Europeia (Final A6-0190/2006, 17.5.2006).

Além desta elaboração de documentos visando enquadrar e formular as políticas da União Europeia, ao nível prático foram também alcançados alguns acordos, como revelam diversas directivas da Comissão Europeia. O facto de os novos países de imigração dentro da União Europeia, cuja acção não se vê entravada por tradições antigas de políticas nacionais reactivas neste campo, estarem a agir como uma força de apoio significativa a estas iniciativas constitui motivo para um optimismo moderado. A presidência grega da União Europeia, durante a Cimeira de Tessalónica em 2003, mostrou esse apoio. O processo é reconhecidamente lento e serão necessários mais alguns anos de debates e negociações, mas os passos entretanto assumidos deverão funcionar como catalisadores para futuras novas políticas entre os Estados-membros.

A segunda força importante para a alteração das políticas nacionais provém do interior dos próprios países. Como os dados empíricos do nosso projecto tornaram claro, as cidades europeias constituem os espaços por excelência onde a globalização se manifesta, quer nas suas consequências gerais quer em termos das populações urbanas em mutação. Os novos imigrantes que chegam, como efeito directo ou indirecto da globalização, tendem a estabelecer-se em cidades e são os políticos e as políticas locais que têm de enfrentar as consequências. Este facto pode gerar tensões entre as arenas nacional e local, culminando numa maior pressão para adoptar políticas de integração abrangentes a nível nacional. Esta pressão pode assumir diversas formas, como os nossos dados empíricos indicam. Em países como a Suíça, a Alemanha e a Áustria – onde, a nível nacional, se tem verificado uma fragmentação das políticas de integração, quando existem –, foi das cidades que surgiram as pressões no sentido da formulação de políticas adequadas e a reivindicação de maiores responsabilidades e recursos. Por exemplo, Zurique, Berna e Basileia assumiram a iniciativa do estabelecimento de políticas locais (*Leitbilder*) no final da década de 1990, incitadas pela ausência total de políticas de nível nacional. Berlim, Frankfurt e Viena haviam já dado esses passos, em resposta

a uma ausência semelhante de políticas e de recursos ao nível central.

Em países onde as políticas de integração de nível nacional foram lançadas mais cedo, casos da Holanda e da Suécia, as tensões assumiram formas diferentes. As cidades holandesas e suecas viram-se confrontadas com fortes pressões em relação a instituições essenciais, tais como o sistema habitacional (segregação e degradação de bairros), o mercado de trabalho (desemprego desproporcionado, custos elevados dos benefícios sociais) e o sistema de educação (concentração de alunos pertencentes a minorias étnicas em determinadas áreas e em sectores específicos), e ainda em relação à ordem pública (perseguição racial, crimes, tensões entre grupos). Estas cidades reuniram esforços para exigirem aos respectivos governos nacionais maior poder executivo e maiores recursos para enfrentarem esses problemas. Na Holanda e na Suécia, mais recentemente, as políticas gerais destinadas às áreas metropolitanas e as políticas de integração especificamente dirigidas aos migrantes foram englobadas, pelo menos formalmente, num único enquadramento, criando assim, potencialmente, maior abrangência de acção.

Entre estes dois exemplos paradigmáticos – um em que as cidades exercem pressão à escala nacional para o estabelecimento de políticas de integração e para a obtenção de equipamentos, outro onde as políticas nacionais começaram elas próprias por incitar as cidades a desenvolverem políticas de integração – podemos encontrar inumeráveis variantes no que respeita às relações entre as políticas nacionais e as políticas municipais, bem como em termos de faseamento das políticas.

Comum a todos os casos é o facto de as tensões existentes gerarem frequentemente um diálogo crítico entre as cidades e os governos nacionais acerca de questões em que as políticas nacionais e locais chocam. Um estudo de caso recente sobre a indústria de vestuário de Amesterdão ilustra a situação. Este sector de dimensão considerável, constituído em grande medida por pequenas oficinas com deficientes condições de trabalho, na sua maioria informais e geridas principalmente por pequenos empresários turcos, empregou no seu auge cerca de 20 mil trabalhadores, em larga medida indocumentados e predominantemente turcos. As autoridades de Amesterdão haviam fechado os olhos ao desenvolvimento do sector, na

década de 1980 e no início de 1990, em parte como forma de aliviar o elevado desemprego imigrante. No entanto, as políticas nacionais – introduzidas sobretudo numa acção de nível nacional de combate à fraude – provocaram uma redução drástica do sector, a partir de 1993, para cerca de 40 a 50 oficinas legais, que empregavam então cerca de 1000 trabalhadores (ver Kumcu, 2001; Raes, 2000; Raes *et al.*, 2002). Esta iniciativa foi levada a cabo apesar da obstinada resistência por parte dos decisores políticos locais.

Outro símbolo do conflito entre as políticas nacionais e a prática local foi o denominado caso Gümüş. As políticas nacionais holandesas visando os residentes em situação ilegal foram severamente endurecidas durante a década de 1990, com a adopção de medidas como a Lei de Acesso aos Benefícios Sociais (Estatuto Residencial), que exigia aos funcionários que verificassem o estatuto legal de todos os candidatos aos serviços sociais. Em Amesterdão, as autoridades, incluindo a polícia, continuaram a atribuir prioridade reduzida a essas questões relacionadas com o estatuto residencial, excepto quando os imigrantes ilegais se envolviam em actividades criminosas. Na verdade, o município havia já decidido legalizar os imigrantes que vivessem e trabalhassem há muitos anos no país sem reivindicarem serviços sociais ou outros benefícios. No entanto, em 1996, numa prova de força bastante publicitada, as autoridades nacionais ordenaram a deportação de um imigrante turco (ainda oficialmente ilegal) chamado Gümüş, e da sua família, embora ele gerisse há anos um negócio bem sucedido de arranjos de costura no centro da cidade de Amesterdão. A acção foi precedida por um veemente debate no Parlamento Nacional e foi levada a cabo diante de fortes protestos do presidente do município de Amesterdão e de uma grande parte da população. Em ambos os casos anteriores, as autoridades locais falharam nas suas tentativas de seguirem as suas próprias políticas de integração dos imigrantes.

Como estes episódios mostram, as cidades nem sempre vencerão as batalhas de princípios. Simultaneamente, sabe-se que os executivos municipais fazem uso dos seus poderes discricionários – evitando o debate público nacional quando possível – para conquistarem espaço de manobra para apoiarem certos imigrantes. O que estes incidentes evidenciam – e é este o ponto que pretendemos sublinhar – é que os interesses em jogo nas políticas de integração e na sua implementação podem diferir substancialmente, ou pelo menos serem *percebidos* de modo diferente, a nível local e a nível nacional.

A nível municipal, o confronto diário com as consequências da imigração é bastante mais directo, e as implicações das políticas são sentidas de forma mais imediata, particularmente pelos imigrantes. Quaisquer tentativas sérias da parte dos governos locais para enfrentar os problemas, ou – dito de forma mais positiva – para maximizar as oportunidades inerentes à imigração, exercerão certamente pressão sobre o nível nacional, de âmbito superior e mais abstracto. Tal como indicam os dados da nossa investigação, uma parte significativa das metrópoles e cidades europeias estudadas no nosso projecto estão cada vez mais conscientes da necessidade de políticas de integração consistentes e duradouras, de modo a preservarem a sua viabilidade como entidades comunitárias e as condições de vida de todos os seus residentes. Muitas compreenderam que a ausência continuada dessas políticas só pode conduzir ao desastre.

As observações que aqui fizemos levam-nos a uma conclusão de índole mais normativa acerca da relação entre políticas locais, regionais, nacionais e supranacionais destinadas à integração dos imigrantes. Na nossa perspectiva, as cidades devem ter acesso a recursos, a instrumentos e a uma amplitude de acção consideravelmente maiores, para que possam agir do modo que julgarem apropriado e de acordo com as circunstâncias locais. As políticas nacionais – e por inerência as políticas de imigração e integração da União Europeia – devem fixar enquadramentos e linhas de orientação gerais. Um dos seus objectivos principais deve residir na disponibilização de instrumentos e de recursos que legitimem e simplifiquem as políticas locais e as acções dos actores locais nos seus esforços para alcançarem a integração dos imigrantes. O trabalho de fundo tem de ser efectuado localmente, e deve ser executado com criatividade, por coligações de actores em cenários locais. É ao nível dos bairros, das freguesias e das cidades que esta cooperação terá de ser forjada. Será aí também que os resultados começarão a tornar-se visíveis.

4. PROCESSOS E POLÍTICAS (LOCAIS) DE INTEGRAÇÃO: ESTADO DO CONHECIMENTO E ILAÇÕES

¹ Vejam-se as fichas das várias cidades (*templates*) disponíveis na página de Internet da UNESCO (www.unesco.org/most) e o livro da autoria de Rogers e Tillie (2001). Esses materiais foram complementados pelo livro de Penninx, Kraal, Martiniello e Vertovec, dir. (2004), onde se apresentavam comparações aprofundadas sobre temas seleccionados. Além de Telavive, o projecto considerou ainda as seguintes cidades: Amesterdão, Atenas, Barcelona, Antuérpia, Bruxelas, Liège, Birmingham, Colónia, Milão, Oeiras, Paris, Roma, Estocolmo, Turim e Zurique.

² Para uma revisão da bibliografia empírica acerca da migração e integração na Europa ver Penninx, Berger e Kraal (2006).

³ Particularmente no caso do multiculturalismo, surgiu recentemente um novo corpo bibliográfico. Vd. por exemplo Kymlicka (1995, 2002), Parekh (2000) e Taylor (1994).

⁴ Utilizamos aqui o conceito sociológico de instituição: uma forma de acção estandardizada, estruturada e comum em determinado contexto sociocultural.

⁵ Acerca da exclusão social vd. Penninx (2001).

⁶ Estamos cientes de que o estudo de Heitmeyer tem sido criticado por falta de suporte metodológico e pelo seu enviesamento ideológico.

⁷ As observações de Sunier em Roterdão, em meados da década de 1990, foram corroboradas por um estudo de Canatan *et al.* (2003) sobre o papel das mesquitas de Roterdão no contexto social alargado da cidade e nas suas actividades de integração.

⁸ Para a Alemanha, vejam-se também Karakasoglu (1997); Karakasoglu e Koray (1996); Oezbek e Koray (1998); para a Holanda ver também Doornik (1991); Landman (1992); Rath *et al.* (2001).

⁹ Uma publicação recente apresenta uma síntese de 17 projectos de investigação internacionais lançados no âmbito do Programa TSER da União Europeia (Comissão Europeia, 2003). Encontra-se disponível em <http://eumc.eu.int>.

¹⁰ *Demand-driven migration*, no original [N. do T].

¹¹ *Supply-driven movements*, no original [N. do T].

¹² Vale a pena sublinhar que o "voto imigrante" desempenhou um papel importante na inversão da situação política em Roterdão, nas recentes eleições autárquicas de Março de 2006: ver Van Heelsum e Tillie (2006).

¹³ Ver por exemplo Bauböck *et al.* (1996); Brubaker (1992); Castles e Miller (1998); Favell (2001a); Freeman (1995); Guiraudon (1998); Hammar (1985); Martiniello (1997); Soysal (1994).

¹⁴ Apesar disto, o reconhecimento desses direitos pode também encontrar resistência por parte de grupos estabelecidos que tenham já adquirido os seus próprios direitos.

¹⁵ Bauböck (2003a) apresenta uma análise pormenorizada das possibilidades de "reinventar a cidadania urbana" no quadro do sistema político formal (liberal-democrático). O autor defende uma cidadania territorializada, de âmbito local, e o direito de voto com base no estatuto residencial. A sua análise não parte de reivindicações específicas de ou para os imigrantes; tem, principalmente, como objectivo fazer a democracia funcionar melhor a nível local, com o intuito de garantir a sua legitimidade. As suas sugestões incluem a redefinição das unidades territoriais dos sistemas políticos locais e a inclusão de todos os residentes efectivos.

¹⁶ Tinham sido criadas, de forma pioneira, novas oportunidades na Suécia e na Holanda, embora não na sequência de pressões exercidas pelos próprios imigrantes.

¹⁷ Para um resumo abrangente recente dos desenvolvimentos relacionados com as condições de Aquisição e Perda da Nacionalidade dentro da União Europeia, ver as publicações do projecto-NATAC: Bauböck *et al.* (2006a, 2006b).

¹⁸ Os crescentes contactos directos entre cidades europeias no quadro de organizações em rede, como a Eurocities, e em redes delineadas especificamente para a troca de informações e boas práticas sobre políticas de integração, como a ELAINE (Rede Interactiva de Autoridades Locais Europeias sobre Políticas de Minorias Étnicas) e a *Quartiers en Crise*, permitem observar uma indicação empírica, relacionada com a prática, do que aqui afirmamos em termos teóricos. As trocas directas de experiências políticas e de conhecimentos especializados entre cidades estão também a multiplicar-se. Por exemplo, o Instituto para o estudo das Migrações e da Etnicidade, em Amesterdão, prestou assistência a delegações de cidades austríacas, francesas, suíças, dinamarquesas, suecas e norueguesas que pretendem explorar as práticas políticas das cidades holandesas.

¹⁹ COM (2000), 757.

²⁰ COM (2004), 811 final.

²¹ Comunicação (2005), 389 final 1.9.2005 "Agenda comum para a integração".

²² Integration of Third Country Nationals (INTI).

PROVENIÊNCIA DOS TEXTOS

4 – “Integration processes and policies: State of the art and lessons”, in Rinus Penninx, Marco Martiniello e Steven Vertovec, *Citizenship in European Cities: Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 139-163.