

MIGRAÇÕES E DIVERSIDADES CULTURAIS

POLÍTICAS DE IGUALDADE E INCLUSÃO: REFLEXÕES E CONTRIBUTOS I

Organização

BÁRBARA BÄCKSTRÖM | PAULO MANUEL COSTA | ROSANA ALBUQUERQUE | LÚCIO SOUSA

Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos I

Bárbara Bäckström; Paulo Manuel Costa; Rosana Albuquerque; Lúcio Sousa [Org.]

| 2016

FICHA TÉCNICA

Título | Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos I

Organização | Bárbara Bäckström; Paulo Manuel Costa; Rosana Albuquerque; Lúcio Sousa

Produção | Serviços de Produção Digital | Direção de Apoio ao Campus Virtual

Edição | CEMRI | Universidade Aberta 2016

Linha de publicação do CEMRI | Migrações e Diversidades Culturais | Nº1

ISBN | 978-972-674-776-5

AGRADECIMENTOS

Queremos expressar o nosso agradecimento ao Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais/CEMRI e, em especial, à sua coordenadora científica, Rosa Maria Sequeira, pelo interesse com que acolheu esta publicação, bem como à equipa dos Serviços de Produção Digital da Universidade Aberta que permitiu a sua concretização neste formato de e-book.

Também queremos manifestar um agradecimento especial às/aos estudantes que contribuíram com os seus textos para esta edição e a todas/os que, com as suas questões e os debates partilhadas no decurso das actividades lectivas, nos permitem enriquecer e aprofundar as nossas abordagens e reflexões.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos | Bárbara Bäckström e Paulo Manuel Costa

I. CIDADANIA: A ASSUNÇÃO DA INTEGRAÇÃO

Pobreza e cidadania | Yavor Hadzhiev

A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração | Paulo Manuel Costa

II. MOBILIDADES: AS CRISES DESIGUAIS

A crise global de refugiados: (in)visibilidade e memória das migrações forçadas | Lúcio Sousa

Migração de retorno: o programa de apoio ao retorno voluntário em Portugal | Filipa Violante Couchinho

Mobilidade, fuga e circulação de cérebros: a perspectiva portuguesa | Flávia Afonso

III. RACISMOS: AS HERANÇAS PERSISTENTES

Uma reflexão sobre o racismo | Rosana Albuquerque

A multiculturalidade europeia: o espelho da (des)igualdade | Bruno Ferreira Costa

Racismo e discriminação: o “arrastão” mediático e a acção dos media | Fátima Carneiro

IV. SAÚDE: OS ESTIGMAS E A INTERVENÇÃO

Saúde e doença enquanto construções sociais: a questão das incapacidades e das desigualdades em saúde | Bárbara Bäckström

Doenças crónicas em Portugal – da solidão ao intervencionismo | Diana Ferreira

Doenças estigmatizadas, sociedade-providência e cidadania inclusiva | Clarisse Garcia e Cristina Carvalheira

INTRODUÇÃO

POLÍTICAS DE IGUALDADE E INCLUSÃO: REFLEXÕES E CONTRIBUTOS

Bárbara Bäckström

Paulo Manuel Costa

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelece que «todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos» (artigo 1.º) e que estes podem ser invocados sem qualquer distinção «de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento, ou de qualquer outra situação» (artigo 2.º).

Deste modo, são estabelecidos dois princípios fundamentais: o princípio da igualdade, segundo o qual todos têm a mesma dignidade e, por isso, devem ter os mesmos direitos; e o princípio da não-discriminação, segundo o qual as diferenças existentes entre os seres humanos não podem ser utilizadas para impedir que lhes sejam reconhecidos direitos humanos fundamentais.

Outros instrumentos jurídicos desenvolveram o quadro normativo internacional de protecção dos direitos humanos e concretizaram, sob diversas formas, o princípio da igualdade. É o caso, por exemplo, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966).

A aprovação destes pactos veio reforçar a distinção entre dois grandes blocos de direitos: por um lado, os direitos civis e políticos e, pelo outro, os direitos económicos, sociais e culturais. Os primeiros são aqueles que estão mais directamente associados à autonomia e à liberdade individual e à participação na vida da comunidade política; os segundos integram os direitos relativos ao modo como cada um pode viver a sua vida em sociedade, abrangendo aspectos como a família, o trabalho, a saúde, a educação ou a habitação.

Esta separação entre blocos de direitos foi também transposta para o direito interno português, de tal modo que a Constituição Portuguesa depois de prever no artigo 13.º que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei»,

procede à enunciação dos direitos da cidadania, dividindo-os por dois títulos: o título II incide sobre os «Direitos, liberdades e garantias» (artigos 24.º a 57.º) e o título III sobre os «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais» (artigos 58.º a 79.º).

O reconhecimento histórico dos direitos de cidadania foi, de acordo com Marshall, sequencial: primeiro, no século XVIII, foram atribuídos os direitos civis; depois, aceitaram-se os direitos políticos no século XIX; e, por fim, no séc. XX, consagraram-se os direitos sociais (Marshall, 1998: 25-26). Independentemente do rigor desta segmentação e das objecções que lhe tem sido colocadas, a sugestão de uma linha evolutiva tem o interesse de nos mostrar que os direitos fundamentais de cidadania resultaram de uma lenta e progressiva conquista pelos cidadãos, os quais começaram por obter o reconhecimento de que têm um valor intrínseco e autónomo face ao poder temporal e religioso, para depois verem aceite a sua participação no exercício do poder e, por fim, conseguiram que fosse reconhecido que a igualdade formal na lei não é suficiente, sendo necessário garantir a existência de condições sociais, culturais e económicas mínimas para que cada um possa viver a sua vida com autonomia, liberdade e dignidade.

Se a distinção entre estas duas categorias de direitos (direitos civis e políticos e direitos económicos, sociais e culturais) pode ser útil do ponto de vista histórico e conceptual, ela coloca alguns problemas porque tem sido utilizada para sustentar a defesa de um diferente nível de exigência e de concretização, variável em função de interesses políticos conjunturais, e também para argumentar contra a indivisibilidade dos direitos humanos.

Assim, tem sido possível defender, por exemplo, que a existência e a manutenção de certas situações de desigualdade social e económica não violam os direitos humanos. Para isso, argumenta-se com os custos elevados associados às medidas necessárias para assegurar a existência de condições que possibilitem a concretização de direitos económicos e sociais, como acontece, por exemplo, com os gastos necessários para garantir o direito à habitação para todas as pessoas. Ou seja, reconhece-se que os direitos económicos e sociais são importantes e manifesta-se a intenção de os assegurar,

mas como os recursos financeiros são limitados, defende-se (e aceita-se) que não existem condições que possibilitem a sua implementação. Deste modo, e para evitar a contradição entre a existência formal dos direitos e a sua não concretização, os direitos sociais e económicos têm sido conceptualizados como direitos programáticos, ou seja, como sendo uma espécie de projecto de intenções ou de objectivos, os quais devem orientar a acção dos poderes públicos, mas remetendo-se a sua concretização para o futuro.

No plano oposto, e em especial nos regimes políticos não democráticos, argumenta-se que a prioridade é assegurar as condições económicas e sociais mínimas necessárias para os cidadãos. Como, aparentemente, isso não é possível com o reconhecimento de direitos políticos (e civis), os quais parece que não estão de acordo com certas culturas e tradições nacionais, as quais supostamente privilegiam os direitos colectivos e não conferem a mesma importância aos direitos individuais, entende-se como aceitável estabelecer restrições de forma a impedir a instabilidade política e social e, com isso, evitar colocar em causa os objetivos estabelecidos a nível social e económico. Também, neste caso, as restrições são vistas como temporárias, como inevitáveis para alcançar e garantir as condições sociais e económicas pretendidas, pelo que, no futuro, logo que estas sejam alcançadas, as restrições podem ser eliminadas.

Como se pode depreender do quadro argumentativo anterior, estas diferentes opções revelam, sobretudo, leituras político-ideológicas específicas e estão associadas, em grande medida, a lutas pelo controlo e manutenção do poder político, económico e social. Os direitos civis e políticos não são diferentes, nem incompatíveis com os direitos económicos, sociais e culturais, e tanto uns como outros são necessários e têm uma idêntica importância para a protecção das pessoas face ao poder e aos outros.

Na actualidade, o debate público sobre a igualdade tem estado muito associado às questões da identidade e do reconhecimento da diferença (Mouffe, 1996: 27; Fraser, 2003: 7-8), o que em certa medida teve como consequência que tivessem passado para segundo plano as questões relativas à situação económica e social das pessoas e dos

grupos. No entanto, as questões económicas e sociais continuam a ser importantes e os problemas de igualdade nas sociedades liberais ocidentais não se reduzem a questões de identidade. Se é verdade que é possível estabelecer ligações entre a identidade étnica, racial ou de género e as desigualdades económicas e sociais, elas funcionam em campos independentes, os problemas que colocam são diferentes e as estratégias para lidar com elas também são distintas.

Os momentos de crise económica e financeira, como aquele que temos vivido em Portugal nos últimos anos, mostram como o diferente acesso ao poder, associado à desigual condição económica e social, fragiliza os mais fracos: são os pobres que deixam de receber subsídios sociais porque se tem que poupar na despesa pública e são os trabalhadores que perdem direitos e vêem os seus salários reduzidos porque é necessário dinamizar a actividade económica. Ao mesmo tempo que isto sucede, a situação de privilégio dos mais ricos e poderosos mantém-se praticamente inalterada, se não sai mesmo reforçada, com o argumento de que isso é fundamental para gerar mais riqueza e ultrapassar a crise, porque não é possível distribuir o que não existe. Esta parece uma ideia evidente, de senso comum, mas não é certo que assim seja. Como demonstra Thomas Piketty, a distribuição do bem-estar é um processo profundamente político, que não pode ser reduzido a mecanismos puramente económicos (Piketty, 2014: 20). Pelo que a geração de mais riqueza, os apoios e os incentivos à actividade económica ou o financiamento de bancos, não se traduzem necessariamente em maior bem-estar geral e em mais igualdade e podem mesmo reforçar a desigualdade e a exclusão, o que acontece, por exemplo, quando isso é feito através da desregulação do mercado de trabalho, da precarização contratual ou da diminuição de direitos laborais, sociais e económicos.

A protecção dos poderosos à custa dos mais fracos, naturalmente fundamentada na promoção do bem comum, traduz uma leitura ideológica da realidade e resulta do combate pelo controlo do poder e da partilha dos benefícios que dele resultam. Se a consagração da igualdade nos tratados internacionais de protecção dos direitos humanos e nas constituições nacionais torna difícil o seu questionamento formal, a

prática política nem sempre aparece orientada para a promoção da igualdade e para a protecção dos mais desfavorecidos e dos mais fracos, e, deste modo, não só não é capaz de eliminar situações de privilégio injustificado, como pode mesmo reforçar a desigualdade, apesar das leis e de um discurso predominante favorável à protecção dos direitos humanos.

Deve notar-se, ainda, que a igualdade nem sempre pode ser alcançada com a mera atribuição dos mesmos direitos a todas as pessoas, com abstracção do contexto em que nascem e vivem, isto porque os pontos de partida das pessoas são diferentes, sejam por razões naturais (por exemplo, limitações físicas), sejam por razões sociais ou históricas (por exemplo, discriminação estrutural de um certo grupo étnico). Deste modo, a promoção da igualdade pode obrigar a que seja adoptado um tratamento diferenciado para certas pessoas e grupos, seja pela atribuição de direitos específicos, sejam pelo reconhecimento de excepções aos direitos e às obrigações gerais.

Mas, para além do âmbito nacional, a questão da igualdade tem também uma dimensão global, em resultado das diferenças de desenvolvimento económico existentes entre diferentes países e regiões, sendo a dificuldade da sua promoção agravada pela inexistência de uma estrutura institucional internacional que consiga definir e impôr soluções efectivas para os problemas existentes. Estas desigualdades estão na origem de fenómenos complexos como as migrações, os quais só podem ser enfrentados com recurso a soluções integradas e globais.

A necessidade de reflectir e investigar cientificamente estas problemáticas estiveram na origem da criação do curso de pós-graduação em Políticas de Igualdade e Inclusão na Universidade Aberta. Neste curso, presentemente na sua quinta edição, as questões da igualdade e da discriminação são abordadas de uma forma transversal, mobilizando diferentes saberes e corpos conceptuais de análise. Deste modo, o curso é constituído por unidades curriculares mais gerais, nas quais são apresentadas as principais teorias sociais e políticas contemporâneas, e por unidades curriculares vocacionadas para a análise de questões mais específicas, como o racismo, a saúde, as identidades sexuais

ou as migrações e as políticas de desenvolvimento. Assim, pretende-se que as/os estudantes sejam capazes de mobilizar a teoria para a análise de questões concretas e que consigam problematizar e reflectir sobre os problemas com que são confrontados na sua vida quotidiana.

No âmbito das actividades desenvolvidas no curso, nomeadamente, visando o envolvimento das/os estudantes em actividades científicas, pareceu-nos importante a edição de um e-book, no qual se pudessem reunir alguns dos textos produzidos na pós-graduação ou relacionados com as suas temáticas e que mostrassem a diversidade de reflexões produzidas sobre os temas nela trabalhados. Esta edição inclui assim um conjunto de reflexões e investigações iniciadas no curso e que terão com certeza continuação e aprofundamento no futuro.

O presente livro está dividido em quatro grandes partes¹.

Na primeira parte, *Cidadania: a assunção da integração*, procura-se perceber em que medida o reconhecimento formal da cidadania será suficiente para assegurar a igualdade, explorando-se o tema com o recurso a dois grupos que estão associados a um maior risco de exclusão social: os pobres e os imigrantes.

No primeiro capítulo, Yavor Hadzhiev argumenta que a pobreza é uma violação grave da liberdade individual e que isso dificulta a efectivação da cidadania. Para a sustentação teórica deste argumento apoia-se, nomeadamente, na abordagem das capacidades desenvolvida por Amartya Sen e na análise de Michael Walzer sobre a distribuição de bens sociais e a possibilidade de esta manter ou agravar processos de desigualdade, propondo a adopção de um princípio de igualdade complexa. Como nota Hadzhiev na sua conclusão, estamos perante questões que ultrapassam a esfera individual das pessoas em situação de pobreza, pelo que não só não é correcto pretender responsabilizá-las pela situação, como se terá de considerar esse facto quando se edificam políticas públicas promotoras da igualdade.

¹ A equipa organizadora desta edição decidiu deixar ao critério de cada autor/a a liberdade de opção de seguir ou não o novo acordo ortográfico.

No segundo capítulo, Paulo Manuel Costa foca-se nos planos de integração dos imigrantes de 2007 e 2010 e analisa as medidas que os constituem. Embora considere como positivos os planos de integração adoptados em Portugal, Costa sugere que estes evidenciam a ausência de uma intervenção política coerente e articulada, defendendo ser necessária uma maior liderança e concertação políticas que permitam a adopção de uma estratégia global que se possa traduzir na melhoria efectiva das condições de vida dos imigrantes.

A segunda parte do livro centra-se no tema das *Mobilidades: as crises desiguais*. As migrações são uma realidade incontornável nas actuais sociedades globalizadas, sendo os movimentos migratórios explicados por razões muito diversificadas e provocando efeitos significativos nos países de origem e de acolhimento. Em simultâneo com os fluxos migratórios “voluntários”, constituídos por pessoas que mudam de país em busca de melhores condições de vida, temos as migrações forçadas, em que calamidades naturais, guerras ou perseguições políticas obrigam as pessoas a deslocarem-se do local onde vivem para outro.

No terceiro capítulo, Lúcio Sousa faz uma reflexão em torno do conceito de refugiado e da “crise” em curso, procurando descortinar continuidades “esquecidas” no momento actual. Sousa argumenta que existe um fenómeno de invisibilidade estrutural dos refugiados e depois de traçar uma breve evolução histórica da protecção conferida aos refugiados, conclui que esta protecção, na actualidade, está cada vez mais ameaçada.

No capítulo seguinte, Filipa Couchinho, partindo da análise do conceito de percurso migratório, analisa o “retorno” voluntário e toma como estudo de caso prioritário o exemplo dos imigrantes brasileiros. Como estes têm sido os principais beneficiários dos programas de apoio, a autora descreve as várias iniciativas de reintegração que têm sido desenvolvidas para reforçar o acompanhamento do processo de regresso dos imigrantes brasileiros ao Brasil.

Para concluir esta secção, Flávia Afonso apresenta as questões da mobilidade, fuga e circulação de cérebros na perspectiva portuguesa. O caso português é interessante

porque ao mesmo tempo que procura atrair imigrantes altamente qualificados, em linha com aquilo que é uma estratégia global dos países mais desenvolvidos, nos últimos anos, em resultado da crise financeira e económica, Portugal assistiu a uma fuga de cérebros que procuraram na emigração uma forma de ultrapassar as limitações e os problemas que continuam a existir ao emprego em ciência e tecnologia. Em conclusão, a autora defende que Portugal ocupa uma posição semi-periférica no sistema mundial de ciência e é mais um país de saída de cérebros do que de entrada.

Na terceira parte do livro – *Racismo: as heranças persistentes* – examina-se o fenómeno do racismo na sua ligação entre passado e contemporaneidade com um conjunto de três capítulos. O racismo, ao revelar e promover assimetrias de poder entre diferentes grupos, constitui um desafio à construção da cidadania nas sociedades contemporâneas, intrinsecamente multiculturais, num equilíbrio complexo entre diferença e igualdade.

No primeiro texto, Rosana Albuquerque apresenta-nos uma reflexão sobre o racismo enquanto fenómeno mutável e historicamente contingente, olhando para o passado para procurar compreender o papel da ciência, do colonialismo e do nacionalismo, e suas interligações, na organização social, económica, jurídica e política das sociedades europeias de hoje, bem como nos modos de pensar e de viver o múltiplo e o diverso.

Em seguida, Bruno Costa desenvolve uma reflexão em torno do tema da multiculturalidade europeia e da desigualdade, sugerindo que a existência de diversas culturas nos países europeus pode estar a provocar um efeito não pretendido que é a emergência e o reforço dos movimentos anti-imigração e xenófobos. Para esta situação não será alheio o passado colonial de alguns países europeus, o qual, segundo o autor, encontra agora tradução num novo processo de re-colonização dos migrantes, associado a um racismo subtil ou camuflado.

Por fim, Fátima Carneiro parte de uma breve análise sobre o papel dos media na reprodução do racismo e da discriminação, utilizando como estudo de caso o acontecimento que ficou conhecido como «arrastão», ocorrido na praia de Carcavelos em 2005 (distrito de Lisboa), para avançar e reflectir sobre estratégias para o combate

destes fenómenos, considerando o papel dos meios de comunicação social e a sua responsabilidade enquanto formadores de opinião pública.

Finalmente, na quarta e última parte do livro – *Saúde: os estigmas e a intervenção* –, propõe-se reflectir em torno das questões da saúde enquanto um dos elementos chave na promoção da igualdade e da inclusão social. Em Portugal, ainda que a Lei de Bases da Saúde preveja a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, esta legislação é cada vez menos colocada em prática e as pessoas com deficiência, sujeitas a discriminações e preconceitos muito negativos relativos às suas capacidades, contam--se entre as categorias mais vulneráveis à exclusão social em Portugal. Neste campo da investigação, o acesso à saúde, as barreiras e os obstáculos bem como as desigualdades nas estruturas de classes sociais têm constituído um conjunto de importantes indicadores centrais na avaliação das desigualdades sociais no campo da saúde.

O texto de Bárbara Bäckström pretende fazer uma breve abordagem e reflexão sociológica, à luz da sociologia da saúde, sobre conceitos fundamentais como saúde e doença, incapacidades e desigualdades sociais em saúde enquanto problemáticas centrais na promoção da igualdade e da inclusão social. A autora desconstrói estes conceitos partindo das representações e significados atribuídos socialmente consoante o momento histórico e o contexto sociocultural onde se inserem e são produzidos de forma coletiva. Em seguida, analisa como a construção social em torno das incapacidades e da deficiência e as situações estigmatizantes geram situações de exclusão social, desigualdades e diferenças sociais e faz uma análise crítica da legislação em vigor e das políticas nacionais sobre as questões das desigualdades em saúde. Deste modo, a autora denota que é urgente reajustar a saúde, ao nível das suas estruturas, com vista à inclusão das diversidades sociais e culturais na sociedade portuguesa.

No texto seguinte, Diana Ferreira aborda o tema das doenças crónicas enquanto fenómeno que afeta múltiplas dimensões da vida dos cidadãos portadores dessas doenças, provocando consequências desfavoráveis, diminuindo a qualidade de vida, levando a

situações de limitação física, psicológica e social e até mesmo de estigmatização. A autora refere que estes doentes constroem uma nova identidade, a de doente crónico, e por isso diferente dos “outros”, originando processos de diferenciação simbólica, acabando a restante sociedade por conferir-lhes um status social diferenciado. Defende, assim, a necessidade de uma maior proximidade e acessibilidade entre doentes e instituições para melhorar a qualidade de vida e contribuir para uma maior justiça social.

No último artigo deste livro, Clarisse Garcia e Cristina Carvalheira propõem-se a uma reflexão comparativa acerca do estigma e exclusão que recai sobre os portadores de doenças mentais e portadores de HIV. A discriminação e a exclusão social por via do estigma criam barreiras e limitam os direitos destes doentes enquanto cidadãos. Neste contexto, as autoras analisam o papel do Estado-Providência e das políticas na saúde na promoção de uma cidadania inclusiva dos portadores destas doenças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- Fraser, N. (2003). Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In N. Fraser & A. Honneth, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange* (pp. 7-109). London: Verso.
- Marshall, T.H. (1998). Ciudadanía Y Clase Social. In T.H. Marshall & T. Bottomore, *Ciudadanía Y Clase Social* (pp. 13-82). Madrid: Alianza Editorial.
- Mouffe, C. (1996). *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.

I. **CIDADANIA:** A ASSUNÇÃO DA INTEGRAÇÃO

POBREZA E CIDADANIA¹

Yavor Hadzhiev

RESUMO

Com este trabalho pretendemos fazer uma breve exploração da relação entre a pobreza, a liberdade e a cidadania. Para tal, olhamos para autores como Marshall, Rawls, Sen, Waldron e Walzer. Ao longo do texto tentamos defender a importância que a cidadania passiva e a cidadania activa têm uma para a outra, bem como para a cidadania como um todo. Concluimos que a pobreza é uma violação grave da liberdade e como tal limita em grande medida a capacidade dos cidadãos usufruírem dos seus direitos.

Palavras-chave: Cidadania, Pobreza, Liberdade, Participação Política.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Kymlicka e Norman, em teoria política o conceito de cidadania ressurgiu de forma significativa, devendo-se tal, entre outras razões, a fenómenos como o crescente multiculturalismo das sociedades da Europa Ocidental e o desinteresse dos cidadãos pela política (1994: 352). A cidadania é tradicionalmente definida como um “conjunto de direitos e deveres que um sujeito possui para com a sociedade da qual faz parte” (Monteiro & Castro, 2008: 274). Esta definição aproxima-se muito da concepção do pensamento liberal moderno. Para este, a cidadania não se define por uma participação activa e igual nos assuntos públicos, mas é sobretudo um estatuto jurídico que inclui direitos políticos (Altman, 2013). Porém, a relevância que a cidadania tem ganho no debate contemporâneo deve-se, também, à superação da sua definição enquanto estatuto jurídico e descritivo (Lavalle, 2003: 85). A corrente teórica republicana tem uma visão que é tida como oposta à liberal por conceber a cidadania enquanto prática (Albuquerque, 2008: 72). A nosso ver, existem boas razões para pensar que estas duas visões não são antagónicas ou independentes. Na realidade, todas as correntes teóricas reconhecem a participação política como relevante para a cidadania e os liberais

¹ Gostaria de agradecer ao Prof. Paulo Manuel Costa pelo seu valioso apoio.

atribuem-lhe importância na defesa da liberdade negativa do indivíduo (Costa, 2013: 17). Por outro lado, vários autores reconhecem a importância da participação para o regime democrático (Young, 2006: 143; Verba *apud* Albuquerque, 2008: 69; Tavares, 2009: 7228). Mas o próprio estatuto de cidadão (ou cidadania passiva/privada) é descrito por Macedo como “nada menos que uma realização humana fantástica” por “colocar ao alcance de quase todos” determinados bens humanos, tais como a segurança, a liberdade e a prosperidade (Macedo, 1990 *apud* Kymlicka e Norman, 1994: 355)².

A análise da evolução da cidadania de Marshall, frequentemente citada, permite-nos compreender que o estatuto de cidadão foi construído e alargado progressivamente e através de lutas políticas e sociais (Monteiro & Castro, 2008: 275)³. Ou seja, através da participação política em múltiplos sentidos. Ao falar da expansão do número e tipos de direitos a que se assistiu desde a criação da ONU, Sachs pensa que não devemos esquecer que estes direitos são “muitas vezes conquistados nas barricadas, num processo histórico pleno de vicissitudes por meio do qual as necessidades e aspirações” se transformam em direitos reconhecidos (1998: 149). Tal constatação eleva a relevância da participação social e política e simultaneamente acentua a importante função da cidadania formal enquanto depósito de direitos conquistados. Já o modelo de Marshall ajuda-nos a ver que os direitos associados ao estatuto permitiram a aquisição de mais e outros tipos de direitos por parte dos cidadãos. Por exemplo, na análise do autor foi através dos direitos relativos à liberdade civil que foram conquistados os direitos políticos, que por sua vez permitiram a conquista de direitos sociais (Monteiro & Castro, 2008: 275).

Se considerarmos o sistema de Hohfeld, os direitos podem assumir quatro formas elementares: privilégios, reivindicações (*claims*), poderes e imunidades (Wenar, 2015). O direito-privilégio é a liberdade de fazermos algo que não temos o dever de não fazer.

² Tradução nossa.

³ Uma crítica feita ao modelo de Marshall é este retratar mais fielmente a história dos direitos na Inglaterra, sendo defendido que no resto da Europa a evolução ocorreu de forma diferente (Kymlicka e Norman, 1994: 354; nota). Em contrapartida, para Albuquerque, a abordagem de Marshall tem “o mérito de defender a interdependência dos direitos como garantia de acesso à cidadania plena e de sublinhar o papel dos indivíduos neste processo” (2008: 69).

Exemplo de tal é criar uma empresa que nos permita sair da pobreza de forma legítima. O direito-reivindicação é a liberdade de reclamar um dever que outros têm para conosco ou para com terceiros. Por exemplo, procurar obter apoios ao empreendedorismo do Estado ou de instituições financeiras que as ofereçam. Um direito-poder consiste na capacidade de introduzir ou alterar direitos dos tipos anteriores. O empreendedor pode contratar colaboradores e assim atribuir-lhes direitos, tais como o direito a férias remuneradas, ajudando deste modo outros a saírem da pobreza. Adicionalmente, os titulares de direitos-poder podem alterar os direitos-poder de outros. Por exemplo, um empregado pode ser promovido a encarregado, passando a ter direitos-poder. Por último, as imunidades constituem protecções face a alterações aos direitos dos indivíduos. Tal seria o caso da protecção contra despedimento sem justa causa que a Lei dá ao trabalhador.

A cidadania na forma de estatuto é a base de um contrato social que os cidadãos podem reivindicar. Na prática isso acontece em diversos domínios. Um exemplo é a habitação. A Constituição Portuguesa garante o direito à habitação no número 1 do seu artigo 65.º e movimentos sociais como o Habita⁴ têm reclamado o acesso dos mais desfavorecidos à habitação apoiando-se justamente no artigo constitucional 65.º, que no seu número 1 estabelece que “todos têm direito para si e para a sua família a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto...”⁵. Sendo assim, o direito à habitação é um direito-reivindicação pois se o Estado tem o dever de garantir que os cidadãos tenham uma habitação, com determinados mínimos de condições, esses têm o direito de reivindicar tal do Estado. Por estar presente na Constituição, o direito à habitação pode ser visto como um direito--imunidade, pois o legislador não tem o poder de excluí-lo.

O direito à participação cívico-política pode assumir várias formas *hohfeldianas* (formando um direito chamado “molecular”)⁶. Primeiro, os cidadãos podem reivindicar

⁴ Página de Internet do colectivo: <http://www.habita.info/>. Último acesso a 29/12/2015.

⁵ Constituição da República Portuguesa. Aprovada em 1976, revista em 2005. Acessível em: <http://www.parlamento.pt/LEGISLACAO/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Último acesso a 26.12.2015.

⁶ As quatro formas elementares de Hohfeld são comparáveis a “átomos” e quando combinadas de formas mais ou menos complexas, tornam-se em algo análogo a moléculas (Wenar, 2015).

o direito à participação (*claim right*). Segundo, e mais interessante, os cidadãos podem alterar os seus direitos ao tomarem decisões públicas directamente ou ao influenciarem quem as toma. Trata-se, assim, também de um direito-poder. Por fim, a participação cívica ou o exercício da política, são direitos-imunidade pois quem reivindica os seus direitos ou luta para expandi-los está ao mesmo tempo a protegê-los⁷. Quando, por exemplo, os cidadãos formam associações como as que defendem os direitos dos consumidores tornam mais difícil o sucesso de leis ou práticas comerciais que tentam enfraquecer esses direitos. Esta perspectiva permite-nos verificar que a participação cívica e política constituem direitos especiais que não devem ser desvalorizados. Porquanto, numa perspectiva comparativa das diferentes formas de direitos, a participação cívica e a política são caracterizadas principalmente por direitos de “segunda ordem”. Ou seja, na terminologia de Hart, direitos que têm influência directa sobre os direitos de “primeira ordem”, de que fazem parte os direitos-privilégio e os direitos-reivindicação (Wenar, 2015).

Deste modo, na sua relação com a cidadania-estatuto, a cidadania activa assume funções insubstituíveis: garante que as leis não sejam letra morta e tem o potencial de alterar a própria estrutura básica da sociedade e da cidadania como um todo⁸. Este potencial é exemplificado pelo fim do *apartheid* na República Sul-Africana, na década de 1990. Tratou-se do culminar de muitos anos de lutas sociais e políticas, envolvendo formas de acção como o protesto e a desobediência civil, e gerando solidariedade por todo o globo. Podemos concluir, assim, que a relação entre as duas formas da cidadania é vital. Quando esta relação não se verifica, o sentido da cidadania como um todo perde-se. Marshall tem uma observação interessante que nos ajuda a transmitir esta ideia. De acordo com o autor, as sociedades em que a cidadania está a desenvolver-se criam uma imagem ideal desta que serve de medida para a sua realização, sendo ao mesmo

⁷ Se pensarmos de uma forma mais geral, o ditado anglófono “use it or lose it” (usa-o ou então perde-o) também demonstra o potencial da cidadania activa enquanto direito-imunidade. Ao exercerem os seus direitos, as pessoas contribuem para mantê-los.

⁸ Albuquerque considera que a cidadania é um “campo privilegiado” para se examinar a forma como estrutura e acção interagem (2008: 74). Para a autora, a cidadania é determinada e influenciada tanto pelas condições estruturais da sociedade, como pelas acções de indivíduos e grupos com vista ao exercício e expansão dos seus direitos (ibid.).

tempo um “objeto de las aspiraciones” (1998: 37). Esta ideia permite-nos entender que a cidadania não é apenas um conceito descritivo, mas normativo também, como aponta Lavallo (2003: 84)⁹. E sendo normativo, é um conceito intimamente ligado à participação e reivindicação política e social.

2. A CIDADANIA ENQUANTO PRINCÍPIO, MEIO E FIM

A cidadania é um princípio (ou ponto de partida) nas sociedades em que existe justamente devido à sua função descritiva e contratual. Trata-se de um *status* com que os indivíduos, em geral, nascem e que lhes confere iguais direitos e deveres. Aquela é, ademais, uma fonte de identidade para o indivíduo e um elo de ligação à comunidade (Costa, 2013: 16, 17; Kymlicka & Norman, 1994: 352). A cidadania é um meio pois os direitos que ela prevê são um tipo de recurso a que os indivíduos têm acesso e que podem mobilizar e reivindicar, quando têm as condições para tal. A cidadania é um fim porque, como vemos com a ajuda de Marshall, ela é também um processo de materialização das garantias formais e de construção do estatuto formal – um ideal a que se aspira.

O desenvolvimento da cidadania tem sido um processo de incremento das liberdades e direitos, com o advento de novas gerações de direitos. Este processo inclui também a apropriação de liberdades e direitos por um número crescente de grupos sociais (Kymlicka & Norman, 1994: 354). Neste sentido, ela está no cerne do processo de desenvolvimento social e humano. Sen e Sachs permitem-nos entender isso. As definições de desenvolvimento que os dois autores fazem são resumidas nos títulos de dois trabalhos seus: “Desenvolvimento como liberdade” (Sen, 2010) e “O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos” (Sachs, 1998). As visões dos dois autores são um salto qualitativo na análise e entendimento de um conceito cuja origem pode ser traçada até economistas como Adam Smith, sendo então utilizado o termo “crescimento económico” (Matos & Rovella, s/d). Foi-se verificando posteriormente

⁹ Para muitas pessoas “cidadania” continua a ser um termo sinónimo de “nacionalidade”. No geral, tal pode ser compreendido pelo facto de a cidadania ter evoluído juntamente com o Estado-nação, criando as próprias bases da sua consolidação, servindo um fim sobretudo identitário e integrador no seu contexto (Lavallo, 2003: 88, 89; Albuquerque, 2008: 70).

que o desenvolvimento económico conduziu muitas vezes a desigualdades sociais e a formas de miséria extrema – o *mau desenvolvimento* referido por Sachs (1998: 150). Na segunda metade do século anterior, “desenvolvimento” foi perdendo o seu sentido exclusivamente económico e ganhando várias dimensões cujo centro é agora a dimensão humana (*ibid.*).

Para Sen, “o desenvolvimento tem de estar relacionado com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” e “ir muito para além da acumulação de riqueza” (2010: 28, 29). Sachs conflui ao afirmar que “quando falamos do desenvolvimento em termos de *libertação* (...) ele passa pela libertação humana com relação à opressão material” incluindo “a supressão de todos os entraves que impedem seu desabrochar, na busca de uma *melhor situação*” (1998: 151). O autor defende, ainda, que democratização e desenvolvimento “se confundem enquanto *processo histórico*” e que a primeira “é o aprofundamento jamais terminado da democracia no *quotidiano*, do exercício da *cidadania* com vista à expansão, à universalização e à apropriação efectiva dos direitos de segunda e terceira gerações” (*ibid.*). Vista a cidadania neste contexto, não podemos deixar de pensá-la enquanto um instrumento de inclusão social. Curiosamente, ela ressurgiu na modernidade com esta função, embora nem sempre de modo linear, que nos parece bastante diferente da sua função na antiguidade clássica. No entanto, hoje persistem a pobreza e a exclusão social mesmo onde a cidadania existe enquanto estatuto.

3. A POBREZA, A EXCLUSÃO SOCIAL E A CIDADANIA

A pobreza caracteriza-se essencialmente pela privação devida à falta de recursos, principalmente da esfera económica, embora privação por si só não seja pobreza (Perista & Baptista, 2010: 2, 3). De modo semelhante, a pobreza leva sempre à exclusão social, embora a última possa existir sem pobreza, o que acontece frequentemente com as pessoas idosas ou as minorias étnicas, por exemplo (*idem*: 3). A pobreza e a exclusão social impedem o acesso dos indivíduos a campos essenciais da vida em comunidade, tais como a saúde, a educação, o emprego e as relações interpessoais, afectando a sua qualidade de vida, a sua participação social e a sua cidadania (*idem*: 3, 4). O ideal da

cidadania pressupõe a associação de cidadãos iguais em liberdade e dignidade. Em Sen, a liberdade efectiva traduz-se na possibilidade real de uma pessoa escolher entre diferentes formas de vida que valoriza (Linhares & Santos, 2014: 159). Uma pessoa em situação de pobreza não pode ser considerada livre neste sentido, pois sendo excluída de esferas básicas da vida, tais como a saúde, a educação e o emprego, tem a sua capacidade de escolha comprometida.

Ao desenhar uma teoria da sociedade justa, Rawls prevê uma igual distribuição pelos cidadãos de bens primários, entre os quais estão a possibilidade real de obter rendimentos, de participar na política e de ter auto-respeito (Bueno, 2010: 685). Na sociedade idealizada por Rawls todos devem possuir iguais liberdades básicas e sendo o princípio que garante tal primeiro em ordem e importância (Rawls, 2000: 65, 68), todos devem ter essas liberdades independentemente da sua posição social ou das suas posses¹⁰. Parece, assim, que a pobreza não poderia existir na sociedade entendida como justa por Rawls. Por outro lado, embora para este autor as desigualdades sejam admissíveis (Bueno, 2010: 681), só o são se respeitarem os dois princípios de justiça por si apresentados. De acordo com o segundo princípio, que tem duas partes, as desigualdades só são justas: se beneficiarem os que estão em pior situação e se estiverem vinculadas à igualdade equitativa de oportunidades (Rawls, 2000: 88). A primeira parte do segundo princípio garante, por um lado, que as desigualdades não aumentem de modo a pôr em causa a coesão social. Por outro lado, essa parte implica que as desigualdades não possam ter como resultado a pobreza, mas antes a combatam ou previnam. Por exigir a igualdade real de oportunidades, a segunda parte do segundo princípio coloca como pré-condição uma ordem social em que não existam pobreza e desigualdades extremas. Esta parte do segundo princípio diz também respeito ao exercício activo da cidadania por requerer que todos tenham possibilidade real de ocupar cargos e posições relevantes (incluindo políticas). Porém, Rawls atribui valor à participação política não apenas por esta razão, mas

¹⁰ Parece que Rawls está desta forma a combater o predomínio de certos bens, aplicando uma forma de “imunização” prévia da sociedade. Mais adiante olharemos com mais atenção para a teoria de Walzer sobre as esferas da justiça e o predomínio de bens sociais.

também por reconhecer que essa pode trazer satisfação, realização pessoal e benefícios a quem a pratica (Rawls, 2000: 90).

Sen é um autor que critica Rawls, mas que simultaneamente traz uma abordagem vista como complementar (Linhares & Santos, 2014). A *abordagem das capacidades* originalmente desenvolvida por Sen consiste em atender às oportunidades reais que os indivíduos têm para realizar “fazer” ou “seres” e “estares” que têm razões para valorizar (Robeyns, 2011). Olhar simplesmente para os bens que as pessoas têm à sua disposição pode perder de vista a questão da eficácia que eles têm para elas. Sen afirma que o problema do argumento da distribuição igualitária dos bens primários de Rawls “está em que, mesmo tendo em vista os mesmos fins, a capacidade que as pessoas têm de converter bens primários em realizações é diferente” (Sen, 1993 *apud* Linhares & Santos, 2014: 158). Por exemplo, tanto uma pessoa pobre como uma pessoa rica têm o direito a viajar (um bem primário). Viajar é um “fazer”, que pode ser importante em si, ou enquanto meio para outro fim que a pessoa valoriza (chegar a uma oferta de trabalho noutra cidade, por exemplo). No entanto, apesar de ambas terem o direito de se deslocar, a pessoa pobre pode não ter a capacidade (a oportunidade efectiva) de fazê-lo. Mesmo que esta pessoa tenha uma quantidade suficiente de rendimento, na verdade pode não ter a escolha real entre gastá-lo para transporte ou para alimentação. Assim, a abordagem das capacidades permite comparar a liberdade que diferentes pessoas têm para perseguir o bem-estar e de escolher entre distintas formas de vida (Robeyns, 2011; Linhares & Santos, 2014: 159).

Todas as pessoas, incluindo as que estão numa situação de pobreza, têm uma igual cidadania-estatuto, que prevê um conjunto de direitos igual. No entanto, nem todas conseguem mobilizar os seus direitos de modo igualmente eficaz, como nos permite compreender a abordagem das capacidades. Neste contexto Marshall tem um pensamento interessante: “el derecho a la libertad de palabra carece de sustancia cuando, por falta de educación, no se puede decir nada que merezca la pena o no se tienen medios para hacerse oír” (1998: 42). É oportuno introduzir o conceito de “factores de conversão” que Sen e outros teóricos desenvolveram (Robeyns, 2011). Trata-se de

factores que permitem às pessoas transformar um recurso em “seres”, “estares” e “fazeres”. No caso expresso por Marshall, o grau de educação é um dos *factores de conversão* que permitiria a um indivíduo poder utilizar de forma eficaz (capacidade) a liberdade de expressão (recurso). As pessoas afligidas pela pobreza encontram-se tanto perante a falta de recursos (económicos e sociais), como perante fracos níveis de factores de conversão importantes, como é o caso da educação. Perista e Baptista referem que os baixos níveis de educação levam à pobreza, ocorrendo também o inverso, criando-se um ciclo vicioso (2010: 6). A educação pode ser considerada como uma capacidade fundamental, que serve de base para outras capacidades (Terzi, 2004 *apud* Otto & Ziegler, 2006). Os dados estatísticos sobre a situação dos jovens europeus confirmam que em domínios como a saúde, o bem-estar material e a política, a educação tem um papel determinante (Paolini, 2013). Por exemplo, quanto maior o grau de ensino concluído por um jovem, maior a probabilidade deste exercer o voto (*idem*: 13). Já dados referentes à UE-28, para o ano de 2015, permitem ver que a taxa de emprego entre jovens que concluíram algum grau de ensino superior é de três vezes a taxa de emprego dos que passaram dos primeiros anos do secundário (73,1% *versus* 24,0%)¹¹.

Existe uma outra perspectiva sobre os bens sociais, incluindo os primários, e sobre os princípios que devem orientar a sua distribuição. Na sua teoria sobre as Esferas da Justiça, Walzer defende que os vários bens têm significados distintos, fazem parte de esferas da vida diferentes e por isso têm e devem ter critérios de distribuição próprios (Poblete, s/d: 6). Segundo esta perspectiva teórica as desigualdades e as injustiças são alimentadas pela utilização dos bens sociais de forma monopolizadora e predominante (*ibid.*). Olhando de novo para a educação, podemos afirmar que a ausência de bens e condições de vida da esfera da segurança e bem-estar, que tornam possível a pobreza, são bens e condições que permitem o acesso à educação. Mas quando a educação depende de dinheiro, este é um bem social que está a invadir a esfera da educação e a perturbar o seu critério de distribuição, agindo como um bem predominante. Na verdade, o dinheiro está entre os três bens dominantes identificados por Walzer, a par

¹¹ Eurostat, 2016. Youth employment by sex, age and educational attainment. Acedido a 04.05.2016, em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/youth/data/database>.

do poder e da própria educação (Poblete, s/d: 7). O monopólio destes bens não é uma injustiça por si, já que pode resultar de uma distribuição justa dentro das suas próprias esferas. É o uso predominante dos bens que constitui uma forma de tirania (Ribeiro & Pimenta, 2014: 210), tal como acontece quando o dinheiro permite e/ou facilita a aquisição de educação.

Ao contrário das soluções habituais que propõem a redistribuição dos bens dominantes procurando instaurar a “igualdade simples”, a solução que Walzer defende é a “igualdade complexa” que consiste no respeito social pelos critérios de distribuição de cada esfera (Poblete, s/d: 7, 12). Se tal respeito existir, do insucesso de um indivíduo numa esfera (como o mercado ou a educação) não resultará necessariamente o seu insucesso e a sua exclusão noutras esferas vitais, tais como a saúde e bem-estar, a política ou a justiça. Quando se defende que os Direitos Humanos são indivisíveis e interdependentes, o objectivo é justamente contrariar situações de acesso parcial, isolado e logo ineficaz aos direitos¹². Contudo, se a realização de direitos depende em grande medida de bens dominantes, tais como dinheiro, educação ou poder, a própria cidadania passa a depender destes. Pensamos que tal vai profundamente contra este ideal e contra a igualdade complexa defendida por Walzer. De acordo com o próprio, para conseguir a última é necessário lutar para reduzir ou eliminar o predomínio de determinados bens (Poblete, s/d: 12). A riqueza, por exemplo, pode significar mais do que isso e ter o poder de tornar os que “não a possuem (...) desmerecedores da própria condição de cidadão” (Tavares, 2009: 7222). Por isso, temos que indagar-nos até que medida a própria cultura de uma sociedade, que é aquela da qual dependem os significados dos bens sociais (incluindo aqueles ligados à riqueza) e os seus critérios de distribuição (*idem*: 7219), é responsável por criar condições para o predomínio e para a pobreza e a exclusão social.

¹² Tal acesso equivale em Sen a ter apenas determinadas capacidades abertas, mas que não seriam suficientes e interligadas de modo a permitirem a obtenção de “funcionamentos” valorizados e desejados. Esta é uma das razões pelas quais é importante que as pessoas tenham disponíveis “conjuntos de capacidades” (Robeyns, 2011). Esta ideia leva-nos a questionar se uma cidadania restringida pela pobreza pode ser considerada cidadania.

Uma ideia muito profunda de liberdade é a de Berlin. Para este autor, a liberdade caracteriza-se primeiramente pela falta de obstáculos às acções dos indivíduos (liberdade negativa) e, em segundo lugar, enquanto realização pessoal e auto-aperfeiçoamento (Skinner, 2002: 238, 239). No fundo, a liberdade no sentido positivo, que inclui a liberdade negativa por definição, é para Berlin o “eu no seu melhor” (*idem*: 240). Esta é a liberdade de alguém atingir o seu verdadeiro potencial. Mas para tal, esse alguém precisa das capacidades adequadas, de uma igualdade equitativa de oportunidades e da liberdade da dominação que resulta do uso predominante de bens sociais.

Sen permite-nos compreender que a pobreza é uma violação da liberdade negativa, pois evidencia como ela restringe a agência (capacidade de agir). Aliás, a ausência de capacidades básicas é uma forma de definir a pobreza (Robeyns, 2011). Segundo aquele autor “a privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (...) ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam” incluindo a oportunidade de evitar a “morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária” (Sen, 2010: 32). Ao nosso ver, Waldron defende algo bastante semelhante. De acordo com o autor a necessidade extrema afecta a agência dos indivíduos e assim torna-os vulneráveis à violação dos seus direitos tradicionalmente vistos como negativos (Waldron, 1993: 8). E se liberdade é autonomia, não faz sentido pensar que uma pessoa que vive com necessidades extremas seja uma pessoa autónoma, dona de si mesma (*ibid.*). Trata-se de uma ideia simples mas bastante importante. Acresce que as pessoas em situação de pobreza extrema podem conformar-se de tal modo com a sua situação que tão pouco desenvolverão planos de vida ou almejarão a realização dos seus mais elementares direitos humanos (Linhares & Santos, 2014: 157). Assim sendo, não é mero acaso que os direitos sociais tenham vindo a ganhar importância no plano político e a ser incluídos por alguns no conjunto de direitos civis. Tal deve-se à compreensão de que aqueles são indispensáveis para cumprir os requisitos de uma cidadania livre e igual (Altman, 2013; Waldron, 1993: 8-11). Ainda, é importante não esquecermos que a cidadania enquanto ideal não se baseia somente na liberdade individual, mas na ideia de uma liberdade básica real de todos, tal como definida por

Rawls no seu primeiro princípio de justiça. E se a vida se desenvolve num conjunto de esferas interligadas e necessárias aos cidadãos, a liberdade de entrar nelas e de aceder aos seus bens sem predomínio influi directamente sobre as capacidades, conjuntos de capacidades e factores de conversão que os cidadãos têm.

4. NOTAS FINAIS

Após a breve análise de autores como Rawls, Sen, Waldron e Marshall, pensamos que tanto a cidadania como a pobreza são questões fundamentais de liberdade. Onde existe pobreza não existe liberdade no sentido mais humano da palavra, e logo não existe verdadeira cidadania. A definição de liberdade implícita em Sen e aquela oferecida por Berlin, sobretudo no seu segundo sentido, parecem-nos fiéis à vida concreta em sociedade e às aspirações das pessoas. Ao nosso ver, a cidadania deve basear-se nestas concepções de liberdade.

Um olhar demasiado centrado na cidadania enquanto princípio pode perder de vista a sua importância enquanto meio e fim, enquanto liberdade efectiva. A cidadania depende não só de um estatuto (um bem primário), mas também da possibilidade de realizá-lo. Sen e Walzer permitem-nos supor que diferentes grupos sociais têm diferentes possibilidades de utilizar a cidadania enquanto meio para colocar reivindicações sociais e políticas, e logo de expressar as suas preocupações publicamente. Para além de tal ser uma injustiça potenciada pela dominação por alguns da esfera política, acaba por alimentar um ciclo vicioso em que quem poderá mais necessitar de atenção pública, em determinado momento, não a tenha por falta de capacidades. Hohfeld ajuda-nos a compreender a acrescida importância da cidadania activa. Por isso, é prioritário para a cidadania como um todo o verdadeiro empoderamento de quem está oprimido pela pobreza. As organizações da Sociedade Civil desempenham um papel muito importante. Mas existem exemplos de como podem desempenhar um papel mais substancial, ao permitirem a participação de quem está (ou esteve) em situação de pobreza e exclusão. Um bom exemplo é o movimento “Uma Vida como a Arte”, composto e gerido por pessoas que estão (ou estiveram) em situação de sem-abrigo¹³.

¹³ Para saber mais sobre este movimento, recomenda-se a visita ao seu website: <http://umavidacomoaarte.wix.com>. Último acesso a 08.04.2016.

A mais-valia deste tipo de inclusão não está apenas no seu valor inerente, mas também no facto de que quem passa (ou passou) por uma situação de pobreza ter um ponto de vista e sensibilidade únicos sobre esta. Por outro lado, Perista e Baptista deixam-nos saber que a pobreza é um fenómeno “estrutural e extenso” que aflige muito mais pessoas do que as medições pontuais permitem ver (2010). Os investigadores olham para os dados relativos à pobreza entre 1995 e 2000 e concluem que durante seis anos consecutivos, 47% das famílias em Portugal estiveram em situação de pobreza durante pelo menos um destes anos (*idem*: 4). Torna-se assim ainda mais necessário o envolvimento de toda a sociedade na procura de soluções transversais. O Estado, por sua vez, pode e deve ter um papel mais pro-activo na criação de ocasiões para a participação dos que estão em pior situação. Tal é importante para que estas pessoas possam recuperar parte da sua cidadania, tornando-se parceiras na procura de soluções sociais para um problema que ultrapassa em muito a esfera individual nas suas origens, sem deixar de afectá-la de forma particularmente grave.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, R. (2008). *Associativismo, capital social e mobilidade; Contributos para o estudo da participação associativa de descendentes de africanos lusófonos em Portugal*. Tese de doutoramento, Universidade Aberta, Lisboa.
- Altman, A. (2013). Civil Rights. In E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2013 Edition). Acedido a 29.12.2015, em: <http://plato.stanford.edu/entries/civil-rights/>.
- Barbalet, J.M. (1989). *Cidadania*, Lisboa: Editorial Estampa.
- Bueno, R. (2010). John Rawls e a Teoria da Justiça Revisitada, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIV, 667-697.
- Costa, P.M. (2013). A cidadania e a promoção da igualdade. *Working paper*.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics*, 104, 352-381.
- Lavalle, A. (2003). Cidadania, Igualdade e Diferença. *Lua Nova*, 59, 75-93.

- Linhares, D. & Santos, A. (2014). Amartya Sen e John Rawls: Um diálogo entre a abordagem das capacidades e a justiça como equidade. *Theoria-Revista Eletrônica de Filosofia*, 6 (15), 153-161.
- Macedo, S. (1990). *Liberal Virtues: Citizenship, Virtue, and Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, T. (1998). La temprana influencia de la ciudadanía en la classe social. In T.H. Marshall e T. Bottomore, *Ciudadanía y Classe Social* (pp.36-50). Madrid: Alianza Editorial.
- Matos, R. & Rovella, S. (s/d). Do crescimento econômico ao Desenvolvimento Sustentável: conceitos em evolução. *Working paper*.
- Monteiro, R. & Castro, L. (2008). A Concepção da Cidadania como Conjunto de Direitos e sua Implicação para a Cidadania de Crianças e Jovens. *Psicologia Política*, 8(16), 271-284.
- Otto, H.-U. & Ziegler, H. (2006). Capabilities and Education. *Social Work and Society – International Online Journal*, 4(2). Acedido a 14.01.2016, em: <http://www.socwork.net/sws/article/view/158/549>.
- Paolini, Giulia e outros (2013). Youth Social Exclusion and Lessons from Youth Work: Evidence from literature and surveys. EACEA/Eurydice. Acedido a 04.05.2016, em: http://eacea.ec.europa.eu/youth/tools/publications_en.php.
- Perista, P. & Baptista, I. (2010). A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção. *Fórum Sociológico On-line*, 20. Acedido a 29.12.2015, em: <http://sociologico.revues.org/165>.
- Poblete, J. (s/d). Michael Walzer y "Igualdad Compleja". *Working paper*.
- Rawls, J. (2000). *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes.
- Ribeiro, V.M & Pimenta, C.O. (2014). Resenha: Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade. *Revista @mbienteeducação*, 7(1), 209-14. Acedido a 14.01.2016, em: http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volume_7_1/Educa%C3%A7%C3%A3o_01-2014_209-214.pdf.

- Robeyns, I. (2011). The Capability Approach. In E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2011 Edition). Acedido a 03.04.2016, em: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capability-approach/>.
- Sachs, I. (1998). O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*, 12(33), 149-155.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, A. (1993). O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades. *Lua Nova*, 28/29, 313-333.
- Skinner, Q. (2002). A Third Concept of Liberty. *Proceedings of the British Academy*, 117, 237-68.
- Tavares, F. (2009). Michael Walzer e as Esferas da Justiça. *Paper* apresentado no XVIII Congresso Nacional da CONPEDI, 4 a 7 de Nov. 2009, São Paulo.
- Terzi, L. (2004). On Education as a Basic Capability. *Paper* apresentado na 4.^a Conferência Internacional sobre a Abordagem das Capacidades: "Melhorando a Segurança Humana", Setembro de 2004, Universidade de Pavia.
- Waldron, J. (1993). *Liberal Rights. Collected Papers 1981-1991*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Wenar, L. (2015). Rights. In E.N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2015 Edition). Acedido a 29.12.2015, em: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/rights/>.
- Young, I. (2006). Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, 67, 139-190.

A POLÍTICA PORTUGUESA DE INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES: UMA ANÁLISE DOS DOIS PRIMEIROS PLANOS DE INTEGRAÇÃO

Paulo Manuel Costa

RESUMO

Em 2007 e 2010, Portugal aprovou dois planos para a integração dos imigrantes (PII), os quais fizeram uma sistematização das medidas escolhidas para promover a integração dos imigrantes residentes. Estas medidas incidiam sobre uma grande variedade de sectores como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política de integração. Numa análise geral, verificamos que a maioria das medidas que constituem os PII podem enquadrar-se em dois grandes tipos: *a)* informar, sensibilizar e formar os imigrantes, e *b)* capacitar os sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias para lidarem com a especificidade da sua condição. Apesar disso, as medidas previstas e a execução que delas foi feita sugerem a ausência de uma intervenção política coerente e articulada por parte do estado português em relação à integração dos imigrantes, prevalecendo, sobretudo, a intenção de mostrar que se está a intervir na área.

Palavras-chave: Política de Integração, Imigrantes, Planos, Portugal.

1. INTRODUÇÃO

A integração é um conceito em relação ao qual não existe consenso e que frequentemente é utilizado de uma forma vaga no discurso político. Em traços gerais, pode dizer-se que a integração designa as políticas e as medidas que visam fomentar a coesão social através da aproximação das condições de vida de todos os residentes, ao mesmo tempo que procura promover a sua identificação com a comunidade política, nomeadamente através da geração e do fortalecimento de laços de união e da partilha de valores e de práticas entre todos (Costa, 2015: 56).

Para isso, a intervenção pública pode assumir uma grande diversidade de formas, em resultado das diferenças contextuais e históricas da realidade nacional, pelo que não

existe um único modelo de integração (Cesareo, 2011: 9-11, Scholten, 2011: 18). Em consequência das medidas adoptadas e dos objectivos que se pretendem alcançar, a política de integração pode traduzir-se num dos seguintes modelos: assimilacionismo, diferencialismo, multiculturalismo ou interculturalismo (Costa, 2015: 56-58; Scholten, 2011: 38-42).

Nos últimos anos, Portugal obteve boas classificações no Migrant Integration Policy Index (MIPEX), o qual mede as políticas de integração de migrantes em 40 países e que é utilizado para avaliar a adopção pelos Estados nacionais das melhores práticas internacionais em matéria de migrações e integração¹. Simultaneamente, Portugal aprovou dois planos para a integração dos imigrantes (PII), os quais fizeram uma sistematização das medidas escolhidas para promover a integração dos imigrantes residentes.

Neste trabalho, pretendemos analisar brevemente os dois primeiros planos de integração adoptados por Portugal², dando uma particular atenção às medidas relativas ao emprego e à participação política e cívica. Para isso, começaremos por fazer uma breve síntese da evolução dos fluxos imigratórios e das medidas de integração social em Portugal e procuraremos identificar as principais orientações em matéria de definição da política de imigração portuguesa.

2. EVOLUÇÃO GERAL DOS FLUXOS E INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES

Os fluxos migratórios para Portugal assumiram uma dimensão mais significativa no início da década de 90 do século passado³. Até essa altura, o número de imigrantes era relativamente reduzido e só em 1989 foi ultrapassado o número de 100.000 estrangeiros⁴.

¹ A informação sobre o MIPEX está disponível *on-line*: <http://www.mipex.eu/>.

² Actualmente está em vigor o Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020), o qual foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de Março. Este plano não será objecto de apreciação neste trabalho pois ainda está em execução e não existe informação suficiente sobre o modo como está a ser implementado.

³ Para um maior desenvolvimento, cfr. Costa, 2012: 57-156.

⁴ Mais concretamente, em 1989, estavam a residir 101.011 estrangeiros em Portugal (SEF, 2003: 8).

No período logo a seguir ao 25 de Abril de 1974, e na sequência do processo de descolonização, ocorreu um regresso significativo de portugueses estabelecidos nas ex-colónias portuguesas (os denominados “retornados”), o qual terá envolvido pelo menos 471.427 portugueses (Pires, 2003: 200). Embora não se possa considerar como um movimento imigratório, este fluxo representou um importante desafio de integração para a sociedade portuguesa.

Na sequência da entrada em vigor do Acordo de Schengen, o qual visou estabelecer a liberdade de circulação de pessoas na Comunidade Europeia⁵, e da realização de vários processos extraordinários de regularização de imigrantes em situação irregular, ocorreram dois importantes fenómenos: o aumento significativo da população estrangeira residente no território português e uma mudança nos grupos nacionais com um maior número de residentes em Portugal.

Em relação ao primeiro aspecto, a população estrangeira em Portugal, com títulos de residência válidos (incluindo autorizações de permanência), superou as 350.000 pessoas a partir de 2001, tendo atingido, em 2009, o máximo histórico de 451.742 estrangeiros (SEF, 2012: 14), começando a decrescer a partir desse ano. Em princípio, este decréscimo reflecte as dificuldades financeiras e económicas enfrentadas por Portugal nos últimos anos, as quais tiveram impacto, nomeadamente, sobre o mercado de trabalho e a taxa de desemprego.

Quanto à evolução da composição das nacionalidades dos residentes, assistiu-se a uma diminuição do peso dos estrangeiros provenientes dos países mais desenvolvidos, nomeadamente da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América, e a uma diminuição relativa dos nacionais dos países africanos de língua portuguesa, ao mesmo tempo que ocorreu um aumento da comunidade brasileira e dos nacionais da Europa do leste. Deste modo, enquanto em 2002 os cinco grupos nacionais numericamente mais importantes eram, por ordem decrescente, Cabo Verde, Brasil, Angola, Guiné-Bissau e

⁵ O Acordo de Schengen foi assinado pela Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 11 de Junho de 1985; Portugal aderiu ao Acordo de Schengen em 25 de Julho de 1991, tendo os instrumentos de adesão sido ratificados através do Decreto do Presidente da República n.º 55/93 e a Resolução da Assembleia da República n.º 35/93, ambos de 25 de Novembro.

Reino Unido, em 2012, essa ordem passou a ser a seguinte: Brasil, Ucrânia, Cabo Verde, Roménia e Angola (SEF, 2012: 16-17; 2003: 32).

Embora vigore um princípio geral de equiparação de direitos e deveres entre os estrangeiros e os portugueses, este princípio não é absoluto uma vez que a Constituição Portuguesa exclui desta equiparação os direitos políticos, o exercício de funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres que sejam reservados exclusivamente aos nacionais portugueses pela Constituição ou pela lei (cfr. artigo 15.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição Portuguesa).

Em qualquer caso, e em função do princípio geral de não-discriminação (cfr. artigo 13.º da Constituição Portuguesa), a evolução das medidas de integração dos imigrantes não pode deixar de acompanhar o progresso da política pública de inclusão social. E, neste particular, queremos destacar três acontecimentos que nos parecem particularmente marcantes, nomeadamente pelo impacto e pela discussão pública que geraram:

- i) Entre 1992 e 2004, realizaram-se cinco processos de regularização extraordinária⁶, os quais permitiram legalizar a permanência de cerca de 300.000 pessoas em Portugal. Tendo em conta os dados sobre o número de estrangeiros residentes, estes processos extraordinários de regularização mostraram que a entrada irregular era a via privilegiada para ingressar no país e evidenciaram a desregulação do mercado de trabalho, pois só poderia beneficiar destes processos de legalização quem estivesse a exercer uma actividade profissional (ou tivesse uma outra fonte de rendimentos) e efectuasse descontos para as finanças e para a segurança social. A concessão destes títulos de residência permitiu, nomeadamente, o acesso e o exercício de direitos e deveres de cidadania que estão associados a uma permanência regular e autorizada em território português, alargando o número dos seus titulares.
- ii) A implementação do «Programa Especial de Realojamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto», aprovado em 1993, o qual promoveu a

⁶ Estes processos de regularização extraordinários ocorreram em 1992-1993, 1996, 2001-2003 (autorizações de permanência), 2003 e 2004.

construção de 31.000 habitações entre 1994 e 2005 (Malheiros & Fonseca, 2011: 74) e possibilitou a redução significativa dos denominados «alojamentos não clássicos»⁷ que rodeavam as duas principais cidades portuguesas e o realojamento dos respectivos moradores em habitação social, tendo abrangido igualmente os imigrantes residentes nessas zonas. Embora este programa de realojamento seja susceptível de diversas críticas, nomeadamente pelo facto do recenseamento dos beneficiários ter abrangido apenas aqueles que residiam em 1993 nas áreas-alvo de intervenção ou pela concentração dos realojados em bairros sociais com a consequente segregação residencial e social, teve a virtualidade de garantir o acesso a uma habitação condigna e a melhoria das condições higiénico-sanitárias a um número significativo de pessoas. Na realidade, se, em 1991, 24% dos originários dos países africanos de língua portuguesa residentes na Área Metropolitana de Lisboa faziam-no em alojamentos não clássicos, esse número já era de 9% em 2001 (Malheiros & Vala, 2004: 102). Apesar disso, entre 1991 e 2001, no território nacional, a percentagem da população estrangeira a viver em alojamentos não clássicos passou de 7,4% para 12,5%, reflectindo o aumento dos fluxos imigratórios para Portugal (Gonçalves, 2004: 79).

- iii) A extensão e a facilitação das regras de aquisição e de atribuição da nacionalidade portuguesa, em resultado das alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, no regime da nacionalidade, nomeadamente, passando-se a prever que os filhos de estrangeiros residentes que tenham nascido em Portugal são portugueses de origem, se um dos seus pais também tiver nascido em território português e se aí tiver a residência na altura do nascimento, ou a dispensa de comprovação da existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional por quem pretenda adquirir a nacionalidade através de naturalização. Na sequência destas mudanças, e embora tenham sido introduzidas algumas alterações nas competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) quanto à apreciação dos processos de naturalização, os dados existentes mostram o enorme impacto desta alteração, pois, em 1996, o SEF tinha deferido 7.066 processos, enquanto

⁷ O conceito de «alojamento não clássico» é utilizado para designar alojamentos como «barracas, casas rudimentares de madeira, improvisados e móveis» (Gonçalves, 2004: 73).

em 2012 emitiu 30.247 pareceres, dos quais 28.907 foram positivos (SEF, 2006: 46; 2012: 51). Neste momento, ainda não é possível ter uma ideia clara de quais as consequências deste aumento das naturalizações para o processo de integração social, mas o seu impacto formal já é significativo.

Em linha com a denominada «Agenda Social Europeia», aprovada pela União Europeia em 2000, Portugal adoptou nos últimos anos uma estratégia nacional de combate à pobreza e à exclusão social, a qual encontrou tradução nos planos nacionais de acção para a inclusão, aprovados em 2001, 2003, 2005, 2006 e 2008⁸. Nestes planos, as medidas dirigidas especificamente aos imigrantes foram poucas e não revelaram uma estratégia específica de intervenção; no entanto, como os imigrantes foram identificados como um dos grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão, foram destinatários directos das medidas universais adoptadas.

Na caracterização da situação dos imigrantes que fizemos em trabalho anterior (cfr. Costa, 2012), efectuada a partir de informação estatística e de opinião retirada de vários documentos oficiais nacionais e europeus, nas áreas do emprego, participação cívica e política, aceitação do pluralismo e da diferença e interacção interétnica, é possível sintetizar as seguintes grandes tendências:

- em relação ao mercado de trabalho, existe um padrão de divergência entre os estrangeiros e os nacionais quanto às habilitações escolares, aos níveis de qualificação e à situação perante a profissão; apesar do discurso político ter estado muito centrado no combate à imigração irregular, a acção inspectiva sobre o mercado de trabalho desenvolvida pelo Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) apresenta números muito baixos (Costa, 2012: 170).
- existe uma diferença significativa entre as remunerações auferidas por estrangeiros e portugueses, a qual só não é favorável aos portugueses nos escalões mais qualificados e intermédios; e um nível de sinistralidade laboral mais elevado entre os estrangeiros, o que poderá resultar da falta de qualificações e de condições físicas

⁸ Em 2011, o governo optou pela apresentação de um «programa de emergência social».

- para o exercício de certas actividades e dos condicionalismos que influenciam o acesso ao mercado de trabalho (Costa, 2012: 181).
- existe a percepção pelos imigrantes de que são objecto de discriminação no local de trabalho (Costa, 2012: 185).
 - na opinião pública prevalece uma visão utilitarista da imigração, reconhecendo-se a sua necessidade para a economia, ao mesmo tempo que se defende que a entrada em Portugal deve estar dependente da existência de ofertas de trabalho e se estabelece uma associação entre os grupos étnicos, o desemprego e o trabalho não declarado (Costa, 2012: 177); por outro lado, a opinião pública mostra algum receio face ao impacto que a imigração pode ter sobre o seu modo de vida, pelo que embora seja favorável ao diálogo intercultural defende a necessidade de preservar os valores e os princípios que enformam o modo de vida e de estar dos portugueses (Costa, 2012: 219).
 - o número de estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral é reduzido e o seu peso relativo no corpo eleitoral é muito baixo, o que poderá ser consequência do quadro legal restritivo, em resultado da adopção do princípio da reciprocidade, e do ambiente político geral caracterizado pela fraca participação política e cívica e pelo pouco interesse pela política (Costa, 2012: 192, 200).
 - embora o número de associações de imigrantes reconhecidas pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI) pareça relativamente elevado (noventa e nove associações⁹), a sua visibilidade pública não é muito grande e os órgãos de comunicação social étnicos são poucos, o que poderá determinar o acesso dos imigrantes à esfera pública (Costa, 2012: 206).
 - os portugueses aceitam uma composição parlamentar com maior diversidade étnica, mas expressam um menor nível de aceitação face à hipótese de alguém proveniente de uma minoria étnica ocupar o cargo político mais importante do país (Costa, 2012: 200-201).
 - embora pareça existir um elevado nível de contactos com pessoas de diferentes grupos culturais, eles ocorrem predominantemente em público e no local de tra-

⁹ Fonte: ACIDI, «Associações de Imigrantes em Portugal», página consultada a 02.04.2014, em <http://www.acidi.gov.pt/es-imigrante/informacao/associacoes-de-imigrantes-em-portugal>.

balho, o que não facilita a interacção e o conhecimento mútuo (Costa, 2012: 227).

É tomando como base esta caracterização geral que nos propomos analisar os dois planos portugueses para a integração dos imigrantes, aprovados em 2007 e 2010.

3. OS PLANOS PARA A INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES

O primeiro Plano para a Integração dos Imigrantes (PII1) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3 de Maio, para vigorar durante três anos, sendo constituído por 122 medidas. O segundo plano (PII2) foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de Setembro, para vigorar entre 2010 e 2013, e contém 90 medidas.

Ambos os documentos revelam um esforço significativo para estabelecer um plano de acção em matéria de integração dos imigrantes, embora revelem também várias limitações, umas de cariz técnico, nomeadamente na definição dos indicadores e das metas, e outras com um pendor mais político, como a coordenação política na definição e na articulação das medidas dos vários ministérios e a ausência de um documento oficial que forneça o enquadramento necessário e determine os critérios que deverão orientar a apresentação das medidas de acção.

Em termos de estrutura institucional, o acompanhamento «a nível interministerial» da política de integração dos imigrantes foi atribuída, inicialmente, ao Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas¹⁰, que foi substituído depois pelo Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas¹¹. E, mais tarde, foi transformado em Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural¹².

A missão do ACIDI era «colaborar na concepção, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e sectoriais, relevantes para a integração dos imigrantes e das minorias étnicas, bem como promover o diálogo entre as diversas culturas, etnias e religiões» (artigo 3.º, n.º 1 do DL 167/2007). Para isso, uma das suas atribuições era a

¹⁰ Criado pelo Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro.

¹¹ Conforme o Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro.

¹² Criado pelo Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio.

«participação na concepção, desenvolvimento e coordenação de políticas públicas transversais, integradas e coerentes» (artigo 3.º, n.º 2, al. *a*) do DL 167/2007).

Em 2014, o ACIDI foi substituído pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM)¹³. A sua missão foi também alterada, pois cabe-lhe agora

[...] colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, relevantes para a atração dos migrantes nos contextos nacional, internacional e lusófono, para a integração dos imigrantes e grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e para a gestão e valorização da diversidade entre culturas, etnias e religiões. (artigo 3.º, n.º 1 do DL 31/2014)

A primeira atribuição do ACM passou a ser a de «promover a imagem internacional de Portugal enquanto destino de migrações» (artigo 3.º, n.º 2, al. *a*) do DL 31/2014), cabendo-lhe igualmente «colaborar, em articulação com outras entidades públicas competentes na conceção e desenvolvimento das prioridades da política migratória» (artigo 3.º, n.º 2, al. *c*) do DL 31/2014).

Nas suas várias manifestações institucionais, o Alto Comissariado nunca teve uma competência de coordenação e de integração das medidas políticas em matéria de imigração, cabendo-lhe apenas «colaborar» ou «participar» na definição e na execução das medidas aprovadas pelos vários ministérios. Isto não significa, naturalmente, que o Alto Comissariado não terá tido a possibilidade de influenciar as medidas adoptadas e o tempo da sua aprovação, mas apenas que, por não ter competências para isso, nem peso político¹⁴, não teve força para determinar o tipo de medidas que seriam aprovadas, cabendo a respectiva escolha aos ministérios sectoriais, que as adoptaram a partir das respectivas prioridades políticas.

Em simultâneo com a fragilidade da coordenação política, é difícil identificar um documento oficial que indique as orientações gerais da política de imigração portu-

¹³ Criado pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de Fevereiro.

¹⁴ O Alto Comissário foi, inicialmente, equiparado a subsecretário de Estado e apenas para efeito de constituição do gabinete e remuneração; em 2007, o Alto Comissariado foi transformado em instituto público.

guesa e que permita entender quais são os objectivos e os caminhos a seguir para os atingir. Um documento deste tipo permitiria superar as limitações da coordenação política, pois daria a conhecer as grandes linhas estratégicas de intervenção, servindo da baliza para as medidas sectoriais.

Naturalmente, pode questionar-se a importância ou a relevância de um documento deste tipo, pois ele, por exemplo, pode dificultar a adequação da política às mudanças que entretanto ocorram nos fluxos migratórios e na sociedade de acolhimento¹⁵. A sua aprovação e aceitação também podem ser difíceis por não existir o necessário consenso político quanto às prioridades e ao modo como a intervenção política deverá ser seguida, o que implica que quando ocorrem mudanças no poder político são introduzidas alterações nas prioridades políticas, gerando incerteza e instabilidade (o que tem sido particularmente evidente, em Portugal, em matéria de regulação dos fluxos migratórios). Por fim, a explicitação de uma determinada política sujeita-a mais facilmente ao escrutínio e à crítica, ao mesmo tempo que facilita a construção de alternativas políticas, pelo que possibilita a apreciação e a avaliação de uma certa política ou a falta dela.

Em contrapartida, a existência de um documento deste tipo permite uma maior segurança na definição de um rumo a seguir e, conseqüentemente, uma maior facilidade na identificação das medidas e das acções a desenvolver, ao mesmo tempo que garante a estabilidade necessária para a sua implementação e avaliação; a fixação num documento não implica rigidez, mas a clarificação das opções políticas que servirão de guia para a definição e a execução de um plano de acção.

Os programas eleitorais dos partidos políticos e os programas do Governo não servem para este objectivo e não preenchem este vazio, uma vez que os primeiros estão enquadrados na luta política pela conquista do poder e os programas dos governos, em regra, são iguais aos programas eleitorais do partido ou dos partidos vencedores. Para além disso, a sua análise em concreto revela que eles, normalmente, limitam-se

¹⁵ A título exemplificativo, podemos referir, em Portugal, os novos desafios que a dada altura foram colocados pela imigração do leste europeu ou o impacto da crise económica e financeira sobre os fluxos migratórios.

a apresentar um número reduzido de medidas, dispersas, com baixo nível de concretização e sem que sejam clarificados os objectivos gerais prosseguidos.

Por sua vez, os planos para a integração dos imigrantes, embora sejam mais exaustivos na apresentação de medidas de acção, não permitem conhecer claramente as orientações políticas gerais que enquadram os planos e determinam a escolha daquelas medidas em concreto (e não outras). Essa insuficiência também não é suprida pelos preâmbulos dos diplomas legais que aprovam os PII, pois embora estes nos forneçam algumas indicações sobre os objectivos que se pretendem alcançar, a sua extensão é diminuta.

Em concreto, e tomando como referência o preâmbulo da resolução e o texto de enquadramento do PII1, este propunha-se, em síntese, alcançar «níveis superiores de integração», através do reforço da coesão social e de uma melhor integração e gestão da diversidade cultural; para isso, o Estado era apresentado como o «principal aliado da integração dos imigrantes». Quanto às medidas escolhidas, elas visavam assegurar:

- o acolhimento e a integração plena das comunidades imigrantes;
- a promoção da integração com mais cidadania e a afirmação do carácter indissociável dos direitos e dos deveres de cidadania;
- a promoção da igualdade de oportunidades;
- a afirmação do princípio da interculturalidade;
- a participação e a co-responsabilidade dos imigrantes e da sociedade civil pelas políticas de imigração.

Por sua vez, o PII2 pretendeu dar continuidade a uma «nova geração de políticas sociais», embora afirmasse que pretendia fazer isso com «inovação», sem que clarificasse como; em simultâneo, enalteceu o papel de todos os parceiros públicos e privados no esforço de identificar as necessidades e na definição das medidas a adoptar. Como objectivos, o PII2 pretendeu:

- favorecer a plena integração dos imigrantes;
- assegurar o pleno respeito pelos direitos dos imigrantes;
- promover a coesão social e a igualdade de oportunidades;
- favorecer o diálogo intercultural.

Deste modo, verificamos nos dois documentos a utilização de um certo tom propagandístico (exs.: «níveis superiores de integração», «integração plena», «nova geração de políticas sociais»), o qual não é acompanhado pelo prévio enquadramento da situação dos imigrantes sobre a qual se pretende intervir, não é justificada a escolha daquelas medidas em concreto, nem são indicadas as mudanças que têm de ser feitas em relação às medidas anteriores.

Para além disso, ao longo dos documentos são utilizados vários conceitos que parecem ser estruturantes, como a «igualdade de oportunidades», a «coesão social» ou a «interculturalidade», sem que seja explicitado o entendimento que sobre eles existe ou o seu conteúdo, o que faz com que prevaleça uma ideia difusa sobre qual poderá ser o seu sentido e o seu conteúdo. Por outro lado, como estamos a falar de conceitos em relação aos quais não existe consenso sobre a sua definição e existe uma grande multiplicidade de sentidos possíveis, parece que fica a faltar um quadro referencial claro que facilite a definição e a implementação dos programas de acção. Este carácter vago pode ter algumas vantagens para a defesa das propostas, mas ao mesmo tempo também os expõe mais facilmente a críticas, nomeadamente na articulação e na coerência entre as medidas propostas e os conceitos utilizados.

As medidas que integravam os PII incidiam sobre uma grande variedade de sectores, como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça, revelando assim o carácter transversal da política de integração. Numa análise geral aos dois PII, a maioria das medidas que os constituem podem enquadrar-se em dois grandes tipos:

a) Informar, sensibilizar e formar os imigrantes

Podem enquadrar-se aqui as medidas do PII1 que visavam a sensibilização dos beneficiários de realojamento habitacional para o cumprimento dos deveres contratualizados (medida 21), o incentivo à utilização do Sistema Nacional de Saúde (SNS) (medida 22), a promoção do envolvimento das famílias na escola (medida 34), a oferta de programas de aprendizagem da língua portuguesa (medidas 51, 52 e 54), a

divulgação de formas alternativas de resolução de conflitos (medida 62), o acesso pelos reclusos estrangeiros a acções de escolarização e de formação (medida 68), a facilitação do acesso às novas tecnologias de comunicação (medidas 71 e 72), a promoção do acesso à actividade desportiva e a divulgação de casos de sucesso (medidas 73 e 76), a promoção do acesso à informação e orientação em matéria de formação e de emprego (medida 81), a promoção de campanhas de informação e sensibilização para os direitos e os deveres das mulheres imigrantes (medida 115) ou a promoção da empregabilidade e do empreendedorismo das mulheres imigrantes (medida 116).

Quanto ao PII2, manteve muitas das medidas indicadas anteriormente, tendo acrescentado outras como o envolvimento dos imigrantes beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) em formações de literacia básica (medida 11), a disponibilização de oferta educativa e formativa mais diversificada (medida 26), a promoção de estilos de vida saudáveis junto dos jovens imigrantes (medida 38), a divulgação dos apoios sociais disponíveis para os imigrantes idosos (medida 69), a divulgação dos direitos decorrentes das contribuições para a segurança social (medida 70), o desenvolvimento de acções de prevenção da violência doméstica (medida 86) ou a realização de acções de sensibilização e de formação sobre tráfico de pessoas (medida 87).

b) Capacitar os sectores da administração pública que têm um maior contacto com as minorias para lidarem com a especificidade da sua condição

Neste tipo, incluem-se as medidas que no PII1 previam a consolidação dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e dos Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII) (medidas 1 a 3, 38 e 63), a melhoria do atendimento pelo SEF (medida 4), a formação contínua dos funcionários do Centros de Emprego (medida 5), a criação de gabinetes de apoio à habitação (medida 16), a implementação de referenciais internacionais de atendimento nos hospitais (medida 25), a formação dos profissionais do SNS (medidas 26 e 93), a integração de mediadores sócio-culturais nas instituições públicas (medidas 28 e 35), a formação dos professores (medidas 31, 56 e 93) ou a formação dos funcionários da segurança social (medidas 50 e 93).

Por sua vez, o PII2 manteve muitas das medidas do PII1, tendo previsto ainda a participação do SEF em iniciativas nas escolas para facilitar a regularização dos menores (medida 32), a institucionalização de procedimentos de agilização do atendimento a doentes evacuados dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) (medida 39), a promoção de um programa específico para a área da saúde mental (medida 40), a criação de uma parceria entre o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Justiça para promover a regularização de quem está sujeito a medidas de reinserção social (medida 46), a melhoria da tramitação dos processos da nacionalidade (medida 49), o reforço da capacidade interventiva da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial (medida 54), a capacitação dos mediadores interculturais para as questões de género (medida 84) ou a criação de uma rede de apoio e protecção às vítimas de tráfico de seres humanos (medida 88).

4. AS MEDIDAS PARA O EMPREGO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CÍVICA

Na impossibilidade de analisar todas as medidas previstas, optamos por nos debruçar com um pouco mais de profundidade nas medidas elencadas para duas áreas específicas: o emprego e a participação política e cívica. A opção por estas duas áreas resulta do facto do fenómeno imigratório estar em grande medida associado ao exercício de uma actividade profissional, pelo que a forma como se processa o acesso ao mercado de trabalho e as condições em que são exercidas as actividades profissionais são bons indicadores do modo como decorre a integração dos imigrantes; por outro lado, a participação cívica e política é um dos indicadores que pode ser utilizado para avaliar o tipo e a intensidade da ligação mantida pelos imigrantes com a sociedade de acolhimento.

No PII1, a parte sobre o emprego e a formação profissional integrava nove medidas. Destas, três medidas eram relativas às estruturas de atendimento dos imigrantes (sendo que uma delas era sobre o acesso ao ensino superior e ao reconhecimento de habilitações académicas obtidas no estrangeiro) e duas eram sobre campanhas de sensibilização (segurança no trabalho e cumprimento das obrigações sociais e fiscais).

As restantes previam o incentivo ao empreendedorismo empresarial, à sindicalização e à responsabilidade social das empresas e, por fim, o reforço da acção inspectiva.

Quadro 1 – Medidas em matéria de Emprego e Formação Profissional (PII1)

Medida	Indicadores	Metas
Acções de formação contínua para funcionários dos centros de emprego sobre as problemáticas da integração laboral (5) ¹⁶	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação • N.º formandos 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de 5 acções de 12 horas sobre «Cidadania e Diversidade Cultural nas Práticas Profissionais» • 150 técnicos • Campanhas de sensibilização sobre a temática nos centros de emprego
Facilitar a entrada no ensino superior a estudantes que tenham frequentado o ensino superior no estrangeiro e simplificar o reconhecimento de graus académicos superiores estrangeiros (6)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º serviços de atendimento específico para imigrantes abertos nas universidades e politécnicos • N.º de equivalências 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 gabinetes até ao final de 2009 • Aumento de 15% de equivalências concedidas face a 2006
Campanha de sensibilização dos imigrantes para a segurança no trabalho, prevenção de acidentes laborais e doenças profissionais (7)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos • N.º acções de sensibilização e de participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 60.000 folhetos por 5.000 empresas • 50 acções de sensibilização até 2008
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizam ilegalmente mão-de-obra imigrante (8)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º operações de inspecção • N.º empresas fiscalizadas • N.º infracções detectadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento anual de 10% das operações • Aumento anual de 10% das empresas fiscalizadas
Campanha de sensibilização dos imigrantes e dos empregadores para o cumprimento das obrigações junto da Seg. Social e da administração fiscal (9)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos • N.º acções de sensibilização • N.º trabalhadores que na renovação ou requisição da AR cumprem as obrigações 	<ul style="list-style-type: none"> • 15.000 folhetos até 2008 • 5 peças de comunicação • 100% de cumprimento
Incentivo à responsabilidade social dos empregadores e trabalhadores portugueses na integração dos imigrantes no contexto laboral (10)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de grupo de trabalho sobre Responsabilidade Social das Empresas • N.º projectos locais focados na integração dos imigrantes • N.º acções de sensibilização 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 reuniões do grupo de trabalho • 10 projectos até 2008 • 3 seminários sobre Responsabilidade Social
Implementação do programa de intervenção para trabalhadores imigrantes desempregados (11)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º imigrantes abrangidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento de 7.000 pessoas
Incentivo à participação sindical (12)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º imigrantes sindicalizados • N.º folhetos distribuídos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 20% de imigrantes sindicalizados • 50.000 folhetos

¹⁶ O número entre parêntesis corresponde ao número de ordem da medida no plano.

Incentivo ao empreendedorismo empresarial (13)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º gabinetes de apoio • N.º atendimentos • N.º novas empresas criadas • N.º cidadãos que requeiram ou sejam abrangidos pelo programa de incentivo à criação do próprio emprego 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 gabinetes • 500 atendimentos • 50 novas empresas, por ano • 30 imigrantes abrangidos pelo programa
--	--	---

No caso da medida sobre a acção inspectiva, a sua redacção suscita algumas dúvidas, uma vez que se defendia o reforço da inspecção sobre as «entidades empregadoras que utilizam ilegalmente mão-de-obra imigrante», quando o expectável seria que o objectivo fosse actuar, por exemplo, sobre os sectores que tradicionalmente empregam mais mão-de-obra imigrante para, desse modo, conseguir identificar eventuais situações ilegais. Tal como está, a redacção da medida sugere tacitamente que as empresas portuguesas pode recorrer com facilidade ao trabalho ilegal de imigrantes.

Das medidas elencadas, as mais relevantes parecem-nos ser precisamente o reforço da acção inspectiva sobre o mercado de trabalho, o programa de apoio aos desempregados e a sensibilização para as condições de segurança no trabalho.

O reforço da acção inspectiva pretendia fazer face a uma situação que, em 2006, se caracterizava por 147.945 estrangeiros a trabalharem por conta de outrém (GPE, 2008: 95), sendo que a acção inspectiva da ACT, nesse ano, apenas abrangeu 2.723 trabalhadores estrangeiros (ou seja, 1,84% do total de trabalhadores estrangeiros), tendo nessas visitas sido detectados 366 ilícitos contra-ordenacionais sobre estrangeiros (ACT, 2007: 24, 28); por sua vez, os dados do SEF para 2006 indicam a realização de um total de 3.688 acções de fiscalização (dados não desagregados) e a abertura de 1.326 processos por falta de título de residência que permitisse o exercício de uma actividade profissional (SEF, 2006: 32, 44). Quanto ao programa de apoio aos desempregados, ele pretendia intervir sobre uma situação que, em 2006, se caracterizava pela existência de 26.062 estrangeiros beneficiários do subsídio de desemprego (correspondendo a 5,1% do total de desempregados) (Segurança Social, 2009).

Para a avaliação dos resultados das medidas previstas nestas duas áreas, os relatórios de execução não nos fornecem muitos elementos para perceber o seu impacto.

Em relação ao reforço inspectivo, o relatório final só nos fornece informação sobre o número de inspecções efectuadas pelo SEF, a qual é informação agregada e não nos indica o número de contra-ordenações por utilização ilegal de mão-de-obra imigrante. Por outro lado, só o primeiro relatório de execução apresenta dados sobre a acção da ACT, destacando-se o número reduzido de acções inspectivas efectuadas e o número bastante baixo de infracções laborais detectadas (ACIDI, s/d-d: 22). Se consultarmos os relatórios de actividades do SEF, verificamos que, em 2009, foram abertos 969 processos por emprego de estrangeiros não habilitados (432 processos em 2012)¹⁷, embora se tenha registado, em geral, um aumento do número de acções de fiscalização do SEF.

Quanto ao número de imigrantes desempregados abrangidos pelo programa de apoio eles foram: 6.433 (2006), 6.147 (2007), 7.092 (2008), 9.199 (2009), 12.751 (2010) e 13.802 (2011) (ACIDI, s/d-c: 17; s/d-b: 13).

Em relação à campanha de sensibilização sobre a segurança no trabalho, os folhetos foram redigidos em português, russo, romeno e crioulo, incidindo sobre a prevenção de riscos para a saúde e segurança nas áreas da construção civil, agricultura, electricidade, químicos e movimentação manual de cargas. Os relatórios de avaliação não apresentam dados quanto ao número de trabalhadores imigrantes e empresas abrangidos pelas sessões de sensibilização (ACIDI, s/d-c: 14).

Por fim, parece-nos de salientar a visão corporativista associada à pretensão de incentivar o sindicalismo dos imigrantes. O Estado não pretende apenas sensibilizar os imigrantes para a existência de sindicatos e as suas funções (o que numa perspectiva ampla se poderia enquadrar na garantia de defesa dos direitos dos trabalhadores), mas quer que os imigrantes se sindicalizem efectivamente, estabelecendo uma meta de aumento de

¹⁷ Esta redução do número de processos pode não resultar necessariamente de uma redução da actividade inspectiva, uma vez que ocorreu uma diminuição no número de estrangeiros residentes em Portugal.

20% de trabalhadores estrangeiros sindicalizados (embora depois no relatório final de execução se considere que os sindicatos não têm os dados desagregados necessários para avaliar o impacto da medida – cfr. ACIDI, s/d-c: 17, o que revela também o deficiente conhecimento do contexto sobre o qual se pretende intervir).

Em matéria de participação política e cívica, no PII1, seleccionamos para o quadro 2 as medidas que integravam as secções sobre o «Acesso à cidadania e direitos políticos» e o «Associativismo imigrante», de modo a possibilitar analisar as medidas do plano que tinham um âmbito de intervenção mais individual e outras com uma incidência mais colectiva.

Na primeira vertente, a medida mais significativa é aquela que procura promover o recenseamento eleitoral, tendo em vista as eleições autárquicas de 2009. Para o efeito, foram financiados cinco projectos, embora não tenham sido disponibilizados dados sobre o número de imigrantes abrangidos, nem o respectivo impacto sobre o recenseamento. No entanto, este não parece que tenha sido especialmente significativo, uma vez que os dados da Direcção-Geral de Administração Interna sobre o número de estrangeiros não-comunitários recenseados aponta para uma diminuição bastante significativa do número de recenseados no período de vigência do PII1: 19.727 (2007), 17.105 (2008), 16.040 (2009).

Quadro 2 – Medidas de participação política e cívica (PII1)

Medida	Indicadores	Metas
Acção de promoção de recenseamento de todos os imigrantes elegíveis para participação nas eleições autárquicas (111)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º peças de comunicação sobre participação política dos imigrantes • Reunião com as associações de imigrantes • Iniciativas de promoção do recenseamento eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 peças de comunicação • Reunião no final de 2007 • 5 projectos financiados em 2008
Estudo sobre a participação política dos imigrantes residentes de longa duração (112)	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo efectuado no âmbito do Observatório da Imigração 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo em 2007/08, com divulgação no 1.º semestre de 2008
Campanha de divulgação de direitos e deveres dos consumidores (113)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos distribuídos 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000 folhetos

Promoção do associativismo junto dos imigrantes (94)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos de incentivo ao associativismo • N.º peças de comunicação nos media 	<ul style="list-style-type: none"> • 10.000 folhetos distribuídos pelos CNAI, CLAI e associações • 15 peças de comunicação (programa Nós e BI)
Participação das associações de imigrantes na política de acolhimento e integração (95)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º encontros com as associações para esclarecimento, informação e debate sobre políticas de acolhimento e integração • N.º parcerias das associações com autarquias em projectos financiados pelo ACIDI • N.º conselhos consultivos municipais criados 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 encontros por ano • Participação das autarquias em 50% dos projectos financiados • 5 conselhos em 2007, 10 em 2008 e 20 em 2009
Apoio no reconhecimento da representatividade das associações (96)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º atendimentos de associações candidatas • N.º acções de formação sobre reconhecimento e respectivo número de formandos 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 atendimentos de informação e esclarecimento • Mínimo de uma acção de formação • 15 formandos por ano
Apoio na gestão de projectos associativos para a integração (97)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º visitas do Gabinete de Apoio Técnico às associações • N.º acções de formação em gestão de projectos • N.º apoios financeiros concedidos e respectivo montante • Criação de base de dados sobre programas de apoio público de que as associações possam beneficiar • N.º associações a beneficiarem de projectos/apoios enquadrados na responsabilidade social das empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitar todas as associações reconhecidas e não reconhecidas • 6 acções de formação • 40 acções financiadas por ano, num montante total de 500.000€ • Divulgação e alimentação da base de dados a partir de Maio/2007 • 5 associações/ano
Disponibilização de recursos para o funcionamento das associações (98)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º sedes concedidas/disponibilizadas pelo poder local • N.º associações com acesso à net na sede ou perto 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 associações (aumento de 10% por ano) • 40 associações
Acções de formação para líderes associativos (99)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação para dirigentes ou funcionários • N.º formandos • N.º associações representadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Um curso de especialização "Gerir Parcerias", em 2007, para 30 formandos • 3 mini-acções de formação • 50 formandos anuais e 35 associações representadas
Criação de uma rede inter-associativa (100)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º encontros entre associações • N.º iniciativas promovidas por mais de uma associação 	<ul style="list-style-type: none"> • Um encontro anual de todas as associações • 5 iniciativas em parceria, envolvendo 15 associações, anualmente

Quanto às medidas de apoio ao associativismo, elas são muitas e variadas e revelam, a nosso ver, uma intervenção excessiva nas dinâmicas da sociedade civil, nomeadamente, porque se pretende: promover o associativismo junto dos imigrantes, apoiar a gestão das associações, apoiar a formação dos dirigentes, disponibilizar recursos e criar uma rede inter-associativa. Ou seja, na prática, o Estado pretende tutelar toda a acção das associações de imigrantes.

Desde logo, é de notar que os problemas identificados, como as dificuldades de auto-financiamento, a sustentabilidade ou a falta de recursos para o funcionamento das associações de imigrantes (ACIDI, s/d-c: 58), são comuns ao associativismo em Portugal. Por outro lado, a intervenção estatal acarreta sempre bastantes riscos, como o desvirtuamento da acção associativa, o afastamento das organizações em relação às dinâmicas e às necessidades das populações e a sua subordinação à obtenção de ganhos políticos pelas estruturas do poder. Desde modo, a intervenção estatal pode conduzir ao esvaziamento e à invisibilidade das associações, ocupadas com a elaboração de relatórios burocráticos de actividades e de orçamentos para desenvolverem projectos financiados pelo Estado, segundo as prioridades definidas pelo poder político.

No relatório de execução de 2007/2008, na área da promoção do associativismo, o ACIDI fez uma menção ao reconhecimento e acreditação das associações representativas das Comunidades Ciganas, e embora salvasse que elas não se podem «considerar associações de imigrantes em sentido estrito» (ACIDI, s/d-d: 72), não evita a gravidade da menção. Serão os ciganos imigrantes em sentido lato?

Da lista de medidas que estavam incluídas no acesso à cidadania e aos direitos políticos, não foram integradas no quadro 2 aquelas que previam a divulgação das leis da nacionalidade e da imigração, pois embora a nacionalidade e o tipo de permanência influenciem a aquisição de direitos e de deveres de cidadania e determinem o tipo de participação política e cívica, esta relação não é directa e imediata e as medidas previstas eram sobretudo de divulgação. Para além disso, e após a aquisição da nacionalidade, em rigor, não podemos falar de imigrantes.

Ao longo do PII1 existem outras medidas de divulgação através das quais se procura sensibilizar e envolver a sociedade civil na promoção do exercício e acesso a certos direitos de cidadania, como é o caso da criação de Centros de Apoio à Habitação (medida 16), nos quais se pretende envolver as associações de imigrantes e as ONG no apoio à procura de habitação pelos imigrantes, ou o desenvolvimento de parcerias que facilitem a promoção do acesso dos imigrantes e das minorias étnicas à saúde (medida 29).

No PII2, a secção sobre o emprego, a formação profissional e as dinâmicas empresariais, integrava sete medidas. Em relação ao PII1, foram introduzidas algumas novidades, como a criação de uma base de dados com informação sobre as qualificações de nível superior dos imigrantes ou uma campanha da informação sobre os direitos e deveres laborais, bem como a proposta de uma mudança legislativa que possibilitasse a renovação da autorização de residência temporária em caso de incumprimento das obrigações da segurança social por parte da entidade empregadora.

Esta última medida foi adoptada pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de Março, o qual deu uma nova redacção ao n.º 4 do artigo 63.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. No entanto, a nova redacção da norma é pouco clara e subordina a possibilidade de renovação da autorização de residência à apresentação de prova em como foi entregue uma queixa junto das autoridades competentes (presume-se que contra a entidade empregadora), o que faz com que o avanço da protecção dos imigrantes face à anterior previsão normativa pareça na realidade pequeno, nomeadamente porque o interessado terá de fazer uma queixa contra o empregador, em relação ao qual está numa posição de dependência.

Quadro 3 – Medidas em matéria de Emprego e Formação Profissional (PII2)

Medida	Indicadores	Metas
Reforço do incentivo ao empreendedorismo imigrante (14)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º formandos em programas de empreendedorismo • N.º voluntários que integram o programa mentor • N.º negócios criados 	<ul style="list-style-type: none"> • 200 formandos por ano • 20 mentores por ano • 15 negócios por ano
Reforço da actividade inspectiva sobre as entidades empregadoras que utilizem ilegalmente mão-de-obra imigrante (15)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º operações de inspecção efectuadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento anual de 5%
Reforço da informação/formação aos imigrantes sobre os seus direitos e deveres laborais (16)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos • N.º acções de formação sobre matéria laboral junto do CLAII • N.º encontros sobre direitos e deveres laborais dos imigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.000 folhetos • 5 acções de formação • Um encontro por ano
Agilização do processo de reconhecimento de qualificações (17)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação nos CNAI e CLAII • N.º imigrantes encaminhados para cursos profissionalizantes e de dupla certificação • N.º imigrantes inscritos nos Centros Novas Oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 acções de formação • Encaminhamento de 500 imigrantes • Aumento de 10%
Incentivo à responsabilidade social das organizações (18)	<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade ao grupo de trabalho sobre responsabilidade social • Adopção de um referencial ético que valorize a diversidade e promova o diálogo intercultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões quadrimestrais • Elaboração de um referencial ético em 2012
Criação de um sistema de informação sobre imigrantes altamente qualificados (19)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma base de dados 	<ul style="list-style-type: none"> • Uma base de dados até final de 2013
Consolidação do Programa de Intervenção para Trabalhadores Desempregados Imigrantes (20)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º desempregados imigrantes abrangidos por ano 	<ul style="list-style-type: none"> • 7.500 por ano
Facilitação e promoção do acesso à formação profissional e ao emprego (21)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º gabinetes de inserção profissional em funcionamento • N.º atendimentos por ano • N.º formandos com formação em TIC 	<ul style="list-style-type: none"> • 21 GIP para imigrantes • 15.000 atendimentos por ano • 150 formandos
Renovação dos títulos de residência em caso de incumprimento pela entidade empregadora das obrigações perante a segurança social (22)	<ul style="list-style-type: none"> • Entrada em vigor da revisão legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração legislativa até 2012

No essencial, as novidades introduzidas no PII2 face ao anterior plano são pouco significativas e não se vislumbra que o mesmo tenha integrado os resultados da sua avaliação ou as eventuais alterações que ele possa ter provocado na situação dos imigrantes, mantendo-se a preferência por medidas mais “fáceis”, como a produção de informação ou o desenvolvimento de formação.

Naturalmente, não se pretende desvalorizar este tipo de medidas, mas a sua apreciação supõe que se possa avaliar como é que elas influenciaram em concreto a situação dos imigrantes, seja na qualidade do atendimento prestado pelos serviços públicos, seja na forma como os imigrantes viram a sua vida melhorar e conseguiram alcançar os seus objectivos pessoais. Este tipo de avaliação não se consegue com dados sobre folhetos distribuídos ou o número de formandos que participam em acções de formação. Para além disso, quando vemos os resultados produzidos, constata-se o pouco sucesso de algumas medidas, como aconteceu com a distribuição de folhetos sobre direitos e deveres que tiveram de ser redistribuídos, ou a promoção do acesso à formação em tecnologias de informação e comunicação que se traduziu apenas no acompanhamento de um estágio curricular e na inscrição de dois formandos e de dois estagiários (ACIDI, s/d-a: 14, 16).

No PII2, a principal novidade, em matéria de participação política e cívica, foi a inclusão de uma medida sobre a revisão da lei das associações de imigrantes, não concretizada.

Quadro 4 – Medidas de participação política e cívica (PII2)

Medida	Indicadores	Metas
Promoção de recenseamento da população imigrante elegível para participação eleitoral (58)	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura de um gabinete no CNAI Lisboa • N.º atendimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Um gabinete de apoio ao recenseamento até ao final de 2011 • 1.000 atendimentos
Consolidação da informação/formação dos imigrantes sobre os direitos de consumidores (59)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º acções de formação sobre consumo por ano 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de duas acções de formação por ano
Promoção do associativismo junto dos imigrantes (60)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º folhetos/brochuras • N.º sessões de informação/sensibilização • N.º peças/artigos comunicação 	<ul style="list-style-type: none"> • 5.000 folhetos • 2 sessões de informação/sensibilização com 50 participantes • 12 peças/artigos de comunicação
Apoio ao reconhecimento da representatividade das associações (61)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º atendimentos sobre reconhecimento • N.º visitas a associações em processo de reconhecimento 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 atendimentos/ano • Visitas a 10% de associações em processo de reconhecimento/ano
Apoio na gestão de projectos associativos para a integração dos imigrantes (62)	<ul style="list-style-type: none"> • N.º associações e iniciativas apoiadas financeiramente pelo ACIDI • N.º mini-acções ou sessões de informação para dirigentes/técnicos • N.º participantes • N.º associações representadas • N.º visitas a associações reconhecidas • N.º associações juvenis apoiadas 	<ul style="list-style-type: none"> • 35 associações apoiadas anualmente • 130 iniciativas por ano • 12 mini-acções/sessões • 150 participantes • 30 associações • 50 associações • Apoio a todas as associações juvenis inscritas no RNAJ, mediante candidatura
Revisão da lei das associações de imigrantes (63)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisão legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> • A aprovar até 2012

Se, no PII1, a sensibilização dos imigrantes para os seus direitos de consumidor terá sido feita com a distribuição de 10.000 folhetos, no PII2 foram previstas duas acções de formação por ano. Embora não existam dados no relatório de avaliação sobre o número de imigrantes abrangidos em 2010/11, no ano de 2012, nas duas acções de formação, foram abrangidos um total de 83 formandos (ACIDI, s/d-a: 27), o que sugere um impacto praticamente irrelevante da medida, conclusão esta que só seria contrariada se estes formandos tivessem um grande efeito multiplicador sobre os restantes imigrantes.

Nesta área continua a sobressair uma intervenção significativa junto das associações, tendo sido acompanhadas durante os três anos, em média, cerca de 40 associações e 150 iniciativas (ACIDI, s/d-a: 28; s/d-b: 22).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta breve análise dos dois primeiros planos de integração sugere a ausência de uma intervenção coerente e articulada por parte do Estado português em relação à integração dos imigrantes, parecendo prevalecer, sobretudo, a intenção de mostrar que se está a intervir na área. Esta ideia não está em contradição com a avaliação positiva da política de integração portuguesa feita nos relatórios do MIPEX, uma vez que estes incidem apenas sobre a transposição normativa formal de boas práticas.

Na construção dos PII, os indicadores e as metas escolhidas são, sobretudo, formais ou processuais (exs. número de folhetos distribuídos, realização de reuniões, criação de grupo de trabalho, etc.). E, por vezes, são incluídas metas que não são passíveis de verificação, como sucedeu com a indicação do número de imigrantes sindicalizados ou o número de sedes atribuídas às associações pelas Câmaras Municipais (ACIDI, s/d-c: 17, 61), o que demonstra pouco conhecimento das áreas sobre as quais se pretende intervir. Ou, então, são escolhidas metas que medem pouco como, por exemplo, o estabelecimento de uma taxa de 100% de cumprimento das obrigações sociais e fiscais pelos imigrantes na renovação das autorizações de residência, pois esta taxa nunca poderá estar muito longe dos 100%, uma vez que o artigo 78.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, estabelece expressamente que a autorização de residência temporária só é renovada se o interessado tiver «cumprido as suas obrigações fiscais e perante a segurança social».

Quanto aos relatórios de execução existentes, eles são excessivamente descritivos e estão centrados nas taxas de execução das medidas dos PII, sem que nos forneçam elementos que permitam analisar o impacto efectivo que as medidas tiveram sobre as condições de vida dos imigrantes e sobre o respectivo processo de integração na sociedade portuguesa.

Nos relatórios de execução nota-se igualmente a tentativa de desvalorizar o não cumprimento de algumas das metas previstas, indicando outras actividades e iniciativas que foram realizadas, mesmo que elas não tenha uma relação directa com as medidas aprovadas. Por exemplo, no relatório final de execução do PII1 começa-se por reconhecer que não foram criados os conselhos consultivos municipais previstos, no entanto, depois, é referida a constituição de três pactos territoriais para o diálogo intercultural (criados no âmbito de um projecto local), os fóruns de cidadania e as actividades de seis CLAll, para, no final, se concluir que, afinal, a meta de constituição de 10 conselhos consultivos foi atingida em 2008¹⁸.

É inegável que os planos para a integração dos imigrantes são um instrumento importante de intervenção política, nomeadamente porque fazem uma sistematização das medidas escolhidas por várias instituições para promover a integração dos imigrantes residentes em Portugal.

Estes planos revelam também a transversalidade da política de integração ao incluírem medidas que incidem sobre uma grande variedade de sectores como o emprego, a habitação, a saúde, a educação, a segurança social ou a justiça.

Apesar disso, parece ser necessária uma maior liderança e concertação políticas de modo a conseguir definir um enquadramento mais claro quanto aos objectivos a atingir com a política de integração. Esta parece que será a melhor via para conseguir mobilizar a acção das várias instituições nacionais com vista a conseguir estabelecer uma intervenção política coerente e que se traduza na melhoria efectiva das condições de vida dos imigrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-a). *Relatório de Execução – Janeiro a Dezembro de 2012*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁸ Para além do mais, não se tem em conta que estas actividades por muito relevantes que sejam não se podem comparar, em importância, com a possibilidade de participação em órgãos consultivos a funcionarem junto do poder político.

- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-b). *Relatório de Execução – Setembro de 2010 a Dezembro de 2011*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-c). *Relatório Final*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (s/d-d). *Relatório Anual de Execução – Maio de 2007 – Maio de 2008*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Autoridade para as Condições do Trabalho (2007). *Relatório Anual da Área Inspectiva 2007*. S/l: Autoridade para as Condições do Trabalho.
- Cesareo, V. (2011). What kind of integration? In V. Cesareo & G. C. Blangiardo (eds.), *Integration Indexes: An Empirical Research on Migration in Italy* (pp.5-22). Milano: ISMU.
- Costa, P.M. (2015). O interculturalismo político e a integração dos imigrantes: o caso português. *Política & Sociedade*, 14(30), 56-71.
- Costa, P.M. (2012). *Comunidade Política, Imigração e Coesão Social: O caso português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2010). *Mapa n.º 5/2010*. Diário da República, 43 (II série), de 3 de Março de 2010.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2009). *Mapa n.º 6/2009*. Diário da República, 43 (II série), de 3 de Março de 2009.
- Direcção-Geral de Administração Interna (2008). *Mapa n.º 11/2008*. Diário da República, 45 (II série), de 4 de Março de 2008.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (2008). *Quadros de Pessoal 2006*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Gonçalves, C. (2004). Caracterização da População Residente em Alojamentos não Clássicos, nos Censos de 1991 e 2001, *Revista de Estudos Demográficos*, 36, 71-87.
- Malheiros, J.M. & Fonseca, L. (coord.) (2011). *Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

- Malheiros, J.M. & Vala, F. (2004). A problemática da segregação residencial de base étnica – questões conceptuais e limites à operacionalização: o caso da Área de Metropolitana de Lisboa, *Revista de Estudos Demográficos*, 36, 89-109.
- Partido Social Democrata (2011). *Recuperar a Credibilidade e Desenvolver Portugal*. Programa Eleitoral do Partido Social Democrata.
- Partido Socialista (2011). *Defender Portugal, Construir o Futuro: 2011-2015*. Programa Eleitoral do Partido Socialista.
- Pires, R.P. (2003). *Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Presidência do Conselho de Ministros (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. S/l: Presidência do Conselho de Ministros.
- Scholten, P. (2011). *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Segurança Social (2009). *Beneficiários de Nacionalidade Estrangeira com Prestações de Desemprego no Ano, por regiões e centros distritais*. Ficheiro digital. Acedido a 25.08.2009, em: <http://www.seg-social.pt/go.asp?estatisticas>.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo*. Oeiras: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2006). *Relatório de Actividade 2006: Imigração, Fronteiras e Asilo*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2003). *Relatório Estatístico*. Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

II. **MOBILIDADES:** AS CRISES DESIGUAIS

A CRISE GLOBAL DE REFUGIADOS: (IN)VISIBILIDADE E MEMÓRIA DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS¹

Lúcio Sousa

RESUMO

“Refugiado” foi eleita em Portugal a palavra do ano de 2015 (Porto Editora, 2016). A visibilidade acrescida do nome, e tema, foi recorrentemente acompanhado de outra palavra, que embora não tenha ganho o reconhecimento público, teve uma omnipresença indiscutível: crise. Esta desmultiplicou-se em inúmeras asserções para designar os eventos em curso: crise humanitária, crise migratória, crise de refugiados, crise de solidariedade e crise global de refugiados. A Europa, a União Europeia em particular, e os seus Estados, face aos fluxos de pessoas em deslocamento em direção às suas fronteiras, depara-se com um desafio que está a colocar em causa a sua própria essência democrática. Todavia, a associação do termo crise com fluxos migratórios, e de refugiados em particular, não é algo de novo e há uma recorrência no uso do termo para descrever estes fluxos, assim como a condição dos instrumentos legais ao dispor dos Estados para lidarem com este processo: a crise de asilo. Este ensaio pretende contextualizar de forma exploratória a atual visibilidade da crise global de refugiados, no contexto da invisibilidade estrutural que parece caracterizar o fenómeno, procurando reinscrever na memória social contemporânea a sua emergência como fenómeno social de forma a dar profundidade histórica, e reflexiva, à dinâmica dos eventos em curso.

Palavras-chave: Crise, Invisibilidade, Memória, Migrações Forçadas, Refugiados.

1. AS “CRISES” E A “INVISIBILIDADE ESTRUTURAL” DOS MIGRANTES FORÇADOS

“Crisis and migration have a long association, in popular and policy discourse, and in social scientific analysis. Many crisis situations are associated with significant out-migration and displacement, and in-migration is often

¹ Este texto retoma, parcialmente, ideias e texto dos subcapítulos 2.1.1 e 2.1.2 de Sousa (1999), desenvolvendo e atualizando o seu conteúdo. Agradeço a leitura e sugestões da Doutora Rosana Albuquerque e do Doutor Paulo Manuel Costa.

associated with tensions or conflict at destination. Moreover, there is a deep well of sedentarist thinking, which in some sense frames migration *as* crisis, and staying put as the natural and desirable human condition” (Lindley, 2014: 1).

O uso do vocábulo “crise” associado ao processo migratório tem, como refere Anna Lindley, uma longa ligação com três discursos paralelos: um discurso popular, um discurso político e um científico. As relações entre estes vários discursos e as mútuas influências não são inocentes. As narrativas subjazem uma forma de ver o mundo e as ações subsequentes, e podem levar, como refere a autora, a uma naturalização do processo migratório como “crise”. É por isso forçoso, como refere Sarah Lischer (2014: 1), contextualizar o termo, deslocando-o do contexto macro, onde é usualmente empregue, e recolocando-o igualmente no seu âmbito mais micro, na vida e percurso dos indivíduos e grupos em fuga.

Nesta aceção, “crise” implica também a necessidade de reconhecer como evento crítico, e traumático, a tomada de decisão, por um indivíduo ou uma família face a um perigo eminente. Esta noção é concomitante, e tão válida, quanto a noção de crise na vertente política, associada à insustentabilidade de uma situação que tende a degenerar sem as devidas ações (Lischer, 2014: 1). No caso de pessoas perseguidas ou cercadas por violência e conflito generalizado, a omissão de uma tomada de opção pode ser fatal. Sendo este um texto predominantemente descritivo dos fluxos e processos não podemos esquecer esta faceta pessoal da “crise”.

Esta dimensão pessoal é, também, reflexiva, porquanto ela afeta todos os indivíduos, refugiados, requerentes de asilo, migrantes forçados, e os decisores políticos, partidos e cidadãos. Como expressa Adelman, em 1983, no seu artigo “The refugee crisis”: “(...) the real crisis is not simply one of numbers or even of the degree of hardship, both physical and emotional, suffered by all those who are homeless. *The real crisis is a moral and political one*” (1983: 1).

A expressão *crise global de refugiados*, evocada por Filippo Grandi, o novo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (CPR, 2016), face aos acontecimentos recentes

associados ao fluxo de migrantes que atravessam o Egeu e o Mediterrâneo em direção à Europa, é recorrente e pode ser assim entendida em múltiplos sentidos. Todavia, é fundamental ter presente que a percepção e categorização dos processos e das pessoas definem estatutos mas também possibilidades (Sousa & Costa, 2015). Esta definição do “outro” tem um reverso, ela permite igualmente caracterizar quem define e avaliar a sua própria condição. Como refere Adelman, a crise é moral e política.

De facto, cada época parece instaurar momentos críticos relacionados com os movimentos migratórios de refugiados. Em 1989, Zolberg et al. (1989), referia-se à “crise de refugiados” que grassava o mundo em desenvolvimento como sem precedentes. Gil Loescher, em 1996, invocava, igualmente, a expressão “crise global de refugiados”. A centralidade crítica do tema nas questões sociais levava Goodwin-Gill a afirmar: “Migration, wheter voluntary or involuntary, free or coerced, is flagged rightly today as one of the critical issues of the decade” (1997: 9). Mais recentemente, Panayi e Virdee (2011), descrevem o século XX como *o século dos refugiados*. Face aos acontecimentos em curso, no Mediterrâneo, e não só, o século XXI parece seguir o mesmo caminho.

Todavia, as deslocações de pessoas devido a conflitos e perseguições é um fenómeno antigo. O conceito de asilo precede em muito o seu reconhecimento legal contemporâneo e reveste-se, no plano histórico e etnográfico, de múltiplos exemplos (Séгур, 1998). A relevância adquirida no século XX decorre da sua proeminência política, nomeadamente, no plano internacional: “It is in the twentieth century that the question of refugees has been politicized and internationalized” (Bettatti, *apud*. Joly, 1996: 34).

Este reconhecimento tem um papel fundamental pois implica atribuir, ou não, um estatuto, reconhecer, ou não, um lugar numa sociedade, e com isso direitos e obrigações mútuas, entre indivíduos, entre estes e Estados e igualmente entre Estados. Como menciona Mason: “The stakes for being “labelled” a particular way are significant, since those designated as refugees have access to certain rights and resources (...)” (2000: 242). O sistema internacional de proteção dos refugiados, incluindo aqui as normas existentes, adotadas pela maioria dos países do mundo, pressupõe um conjunto de

direitos e deveres, que, usualmente, são transpostos para a legislação nacional dos países signatários, embora nestes a formulação concreta das medidas de receção e integração possam variar.

No campo académico o desenvolvimento dos estudos sobre requerentes de asilo e refugiados tem uma tradição em ambas as margens do Atlântico (Sousa, 1999). A relevância do termo *crise* neste âmbito é também manifesta na academia. Uma breve recensão do termo no título ou palavra-chave nas publicações listadas entre 1986 e 2015 no *Refugee Studies Centre*, da Universidade de Oxford², embora sucinta, é ilustrativa. Nos anos oitenta não se encontra nenhuma publicação com este termo. Nos anos noventa o número de publicações com este termo é quatro. Entre 2000 e 2009 a palavra é associada a vinte e quatro publicações. Nos últimos cinco anos o termo “crise” já se encontra mencionado trinta e sete vezes.

Desde os anos noventa do século XX o campo de estudos sobre refugiados expandiu-se com a emergência do conceito de migrações forçadas (Mason, 2000; Chimni, 2008), passando a incluir um grupo mais vasto de pessoas em fuga, internamente e internacionalmente, por causas mais abrangentes do que aquelas sustentadas nos instrumentos internacionais clássicos.

Considerando a recorrência das crises enunciadas e a sua aparente omissão ou esquecimento da memória, longa e curta, das sociedades (Zahra, 2015) poderemos suscitar aqui a noção de “invisibilidade estrutural” referida por Malkki (1995) sobre os refugiados Hutu nos campos de refugiados no contexto dos discursos nacionais respetivos, e transpô-la para os discursos e narrativas globais do mundo contemporâneo. Os refugiados têm uma invisibilidade estrutural, apesar das alusões mediáticas, decorrente das crises persistentes e do estado prolongado a que são votados, associado a uma indiferença ou afastamento da sociedade “normal”, tanto na de origem como na de acolhimento, ou devido à distância, geográfica e sociocultural onde ocorrem, acrescentamos. A exceção ocorre, por norma, quando estes refugiados são uma ameaça

² Pesquisa efetuada dia 3 de fevereiro de 2016 empregando a palavra “crisis” associada a cada ano de publicação (1986-2015) no sítio <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications>.

à segurança do Estado que os acolhe, o que foi o caso dos rebeldes Hutu no antigo Zaire, e como parece ser agora com a associação da ideia de que nos fluxos atuais em direção à Europa albergam potenciais terroristas, por um lado, e que estes mesmos fluxos ameacem o modo de vida europeu.

A invisibilidade referida por Malkki é expressa em termos antropológicos, pela noção de impureza. A condição liminar do refugiado na(s) sociedade(s), aquela onde se encontra e aquela de onde fugiu, é passível de ser transposta para os processos em curso, nomeadamente na Europa, cada vez mais marcada por “terras de ninguém”, muros e fronteiras reforçadas (Zahra, 2015). A incapacidade para ficar e permanecer na terra de origem é, hoje em dia, fortemente marcada pela inabilidade para aceder a uma terra de acolhimento. Estamos perante pessoas que parecem não estar na “ordem natural das coisas” e sem capacidade para “subverter” essa mesma ordem (Malkki, 1995), ativa ou reativamente, acrescentaríamos. De facto, as cortinas de ferro que de novo se impõem, conforme refere Tara Zahra, são marcadas por um aturado escrutínio: político, securitário e social, que nos coloca de novo face às questões de alteridade e impureza, ameaças decorrentes das diferenças culturais e o reforço aparente das ideologias e ideários nacionais. A memória do mal ocorrido na história parece banalizar-se, porque esquecido, para usar a terminologia de Hannah Arendt, ela mesma uma refugiada, que Zahra cita para relembrar a reminiscência e similitude de práticas em construção em relação a outras ocorridas na Europa entre as duas guerras mundiais.

2. REFUGIADOS CLÁSSICOS, OU PRÉ-MODERNOS: A EMERGÊNCIA DE UM “FENÓMENO SOCIAL DISTINTO”

Os fluxos de refugiados no século XX têm como antecedentes históricos próximos os denominados *refugiados clássicos*, termo empregue por Zolberg et al. (1989). Com origem no século XVI, estes vão, em parte, configurar muitos dos problemas e conceitos contemporâneos.

O termo “refugiado” emerge na Europa do século XVI, sugerindo uma nova consciência de um “fenómeno social distinto” (Zolberg et al., 1989: 5-18; Marrus, 2010). O vocábulo

refugiado, na sua aceção pré-moderna (Marrus, 2010), terá sido usado pela primeira vez em 1573, em França, no contexto da concessão de asilo a Calvinistas dos Países Baixos. Cerca de cem anos mais tarde é utilizado em Inglaterra para classificar os Huguenotes, Calvinistas franceses que ali se refugiaram. O fator religioso sobressai assim como elemento de perseguição de comunidades, sendo a qualidade de refugiado atribuída por quem as recebe, às autoridades do país de refúgio. O quadro legal da época enquadrava estes refugiados no contexto do “exílio” (Marrus, 2010). Trata-se de um período em que o Estado se assume, cada vez mais, como entidade responsável pelo reconhecimento de tal condição (Ségur, 1998).

No entanto, a concessão deste estatuto não se faz de forma generalizada, havendo pessoas e grupos que não obtiveram o reconhecimento, o que preconiza de igual forma diferenças essenciais na perceção do fenómeno social, e criando assim distintas categorias: *refugiados reconhecidos* e os *não reconhecidos* (Zolberg et al., 1989: 5-18). O caso dos Judeus portugueses, de Muçulmanos em Espanha, contemporâneos a estes eventos, são alguns desses exemplos (Zolberg et al., 1989; Marrus, 2010). No caso dos Judeus a maioria dos países europeus nunca reconheceu este grupo perseguido e ameaçado de morte devido à sua confissão religiosa, sendo distintas as formas como foram acolhidos.

A perseguição por motivos políticos é aceite no século XVIII relativamente aos fugitivos das revoluções na Europa, como a Francesa; finalmente, nos princípios do século XIX avoluma-se a noção de refugiados associadas a minorias nacionais e apátridas perseguidas, decorrentes do desenvolvimento ou queda de impérios que vão originar os Estados-Nação nos finais do século XIX e princípio do século XX. Esta evolução política tende a uma homogeneização do espaço nacional – a fórmula mono-nacional – e a criação de um sentimento comum partilhado, cimentando a inclusão e gerando a exclusão, colocando em perigo as minorias e criando para muitos dos que as integravam a situação de apatridia, de que os Arménios constituem um exemplo clássico.

Desta análise sobre os refugiados clássicos ficam ressalvadas algumas ideias que se tornam aspetos estruturantes do fenómeno em análise. Um conjunto de causas que,

por adesão ou nascimento, tornam determinado indivíduo, ou grupo, suscetível de ser perseguido no seu local de origem ou residência. Esses mesmos sujeitos só garantem a sua segurança atravessando as fronteiras dos seus países e sendo aceites, ou não, por outro Estado que os admita de vontade própria ou com interesses específicos.

3. AS CRISES MODERNAS: A EMERGÊNCIA DO SISTEMA INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

É no século XX que se desenvolve o denominado *sistema internacional de refugiados*. Este sistema caracteriza-se pela existência de um quadro legal internacional composto por um conjunto de leis internacionais que contemplam os refugiados: leis de refugiados; leis humanitárias e leis dos direitos humanos. Trata-se de um sistema apoiado num quadro institucional que se desenvolve desde os anos 20 mas que só se concretiza após a Segunda Guerra Mundial. Este quadro institucional interliga os vários elementos em presença: Estados, refugiados, organizações internacionais³ (Rogers & Copeland, 1993). O desenvolvimento deste quadro institucional e normativo pressupõe o uso uniforme do termo refugiado. Todavia, como veremos, este é empregue por vezes com diferentes aceções, nomeadamente no plano regional e de acordo com o contexto operacional⁴. Outra dimensão do termo refugiado resulta de uma análise de índole académica, que enfatiza analiticamente as causas de partida, assim como a postura dos refugiados face ao seu país de origem e aos motivos que os levaram a sair. Um exemplo referencial desta análise é a proposta feita por Zolberg *et al* (1989) de categorizar os refugiados em *activist*, *target* e *victim*; respetivamente ativista, alvo ou vítima⁵. Estes desenvolvimentos académicos não são todavia meros exercícios científicos. A ligação da academia com a emergência de novos conceitos e a sua legitimação concetual no plano político tem ajudado na afirmação de novas perspetivas sobre o conceito de refugiado. Um exemplo disso, de que falaremos mais adiante é a evolução do conceito de refugiado

³ Exemplo do Alto-comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e organizações não-governamentais.

⁴ Para uma análise destes termos consultar o Glossário Sobre Migração, da Organização Internacional das Migrações (OIM, 2009).

⁵ Uma revisão exploratória destes e outros conceitos propostos por vários autores pode ser explorada em Sousa (1999, 45-51).

pela Organização de Unidade Africana (All, 1967) ou os recentes progressos sobre o conceito de migração forçada e a sua operacionalização (Lischer, 2014). Todavia, apesar da existência destes instrumentos legais, que podem ser mesmo ativados na ausência de uma adesão formal, são várias as formas de contornar os princípios, quer para quem os subscreve, quer, sobretudo, para quem não o faz.

Numa síntese das principais características destes novos movimentos de refugiados nos tempos modernos Marrus (2010) identifica três indicadores: o primeiro, o aumento dramático de refugiados; o segundo, o facto de estes movimentos serem acompanhados de uma nova forma de apatridia, concomitante com a crescente marginalização dos refugiados à medida que os Estados-Nação desempenham as funções anteriormente assumidas pela Igreja e comunidades locais e instituem a cidadania como elemento central da relação do indivíduo com o Estado. Finalmente, em terceiro lugar, Marrus refere o aumento da durabilidade dos períodos de exílio, em muito casos com os campos de refugiados a tornaram-se comuns ao mesmo tempo que se tentavam encontrar soluções para esta classe crescente de pessoas desenraizadas, acolhidas pelos seus “relutantes anfitriões” (Joly & Cohen, 1989).

Zolberg et al. (1989: 18-29) identifica três momentos de crises de refugiados ao longo do século XX: a primeira crise Europeia, consequência da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa de 1917; a segunda crise Europeia, que tem início nos anos trinta e a Segunda Guerra Mundial com a consequente repartição e desmembramento de impérios coloniais; e a terceira crise, consequência da conjunção de circunstâncias deteriorantes no mundo em desenvolvimento resultantes de conflitos militares e sociais. A estas três podemos acrescentar uma quarta, que se individualiza sobretudo com os acontecimentos recentes na Europa resultantes do desmembramento da ex-União Soviética e da guerra na ex-Jugoslávia. Este período posterior à Guerra Fria foi, inicialmente, encarado como uma época de resolução de muitos conflitos, que eram influenciados pelo medir de forças entre as superpotências. No entanto, apesar de terem sido solucionados alguns casos, outros surgiram com uma violência inaudita atingindo mesmo a Europa (Rogers & Copeland, 1993: 5).

A primeira crise europeia surge com a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917. A Primeira Guerra Mundial atesta a dissolução da Velha Europa e o nascimento sangrento da Nova Europa (Joly, Kelly & Nettleton, 1997) deixando, durante e após o conflito, um rasto de pessoas deslocadas através de países em reconstrução e fronteiras em redefinição. A desintegração de impérios, como o Otomano, e a formação de novos Estados é marcada por conflitos violentos e massacres de que são exemplos os ocorridos com Arménios, Assírios, Caldeus, Macedónios, Sérvios e Turcos.

No entanto, é a preocupação com os mais de um milhão de refugiados russos entre 1917 e 1921 que leva à primeira tentativa formal de criar um sistema internacional para resolver o problema dos refugiados. Apoiado somente por organizações não governamentais, surge, em 1921, o primeiro *High Commissioner on Behalf of the League in connection with the Problem of Russian Refugees in Europe*, coordenado por Fridjof Nansen. A opção preferida de Nansen para a resolução do problema dos refugiados era a repatriação, desde que voluntária. Um princípio que viria a ser desenvolvido e aplicado em termos legais como o *non refoulement*⁶.

Contudo, muitos não queriam regressar, o que implicou criar condições para a sua instalação ou deslocação para outros países. O movimento de refugiados implicava a posse de documentação. Como muitos eram apátridas, foi outorgado um documento de viagem – o passaporte Nansen – a grupos específicos de refugiados que perderam a protecção do seu Estado de origem: Russos (1922), Arménios (1924), Assírios, Assírio-Caldeus, Kurdos, Sírios e Turcos (1928).

Todavia, estas conquistas são escassas. O problema foi encarado pela Liga das Nações como temporário e abordado de uma forma *ad hoc*. A situação vai sofrer mudanças significativas com o avolumar da segunda crise europeia. Os anos trinta são marcados pelo início da fuga de Judeus da Alemanha de Hitler (1936 e 1938) e de Sudetas da ex-Cecoslováquia (1939). Como refere Joly (1997: 6) este período é marcado não tanto

⁶ Princípio segundo o qual nenhum refugiado será expulso ou reenviado para um país onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas (Conclusão n.º 6, EXCOM, in CPR [Internet] Home Page).

pelos fluxos de refugiados que conseguiram fugir mas por aqueles que, por variadas razões, não o conseguiram fazer. Exemplos destes casos trágicos foram os dos muitos Russos e de outros cidadãos soviéticos submetidos às purgas de Estaline e as vítimas do Holocausto.

A criação, em 1933, de uma *High Commission for Refugees Coming from Germany* pela Liga das Nações mostrou-se incapaz de resolver o problema, pois exigia-se uma ação não só humanitária mas sobretudo política. É neste período que se desenvolvem as discussões sobre o estatuto de refugiado, deixando este de ser um tema restrito à relação individual entre Estados e passando a ocupar uma posição de relevo na política internacional. É também nesta época que se define um conjunto de direitos que se vão tornar angulares no apoio aos refugiados, de que se destacam os documentos de viagem, resoluções relativas à educação, direito ao trabalho no país recetor, entre outros.

A guerra de 1939-45 veio aumentar de forma insuspeita o número de pessoas deslocadas na Europa: 60 milhões segundo algumas estimativas (Joly, 1997: 6). Finda esta, permaneciam deslocadas na Europa cerca de 12 milhões de pessoas. As Nações Unidas estabelecem então a *United Nations Relief and Rehabilitation Agency* (UNRRA), substituída em 1947 pela *International Refugee Organization* (IRO). Com cerca de um milhão de refugiados para reinstalar, a IRO, trabalhando fora do sistema das Nações Unidas, obteve grande sucesso uma vez que o período de recuperação económica do pós-guerra exigia muitos trabalhadores. O fenómeno dos refugiados não tinha, no entanto, tendência a desaparecer. Assim, com o fim do mandato da IRO, surge, em 1951, o *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR⁷).

Este processo é concomitante com o desenvolvimento da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado* – a Convenção de Genebra de 1951. Resultado de longas e morosas negociações entre especialistas de Direito e representantes de Governos, o produto final foi um instrumento, pretensamente universal, segundo o qual qualquer

⁷ Em português: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

indivíduo podia solicitar o estatuto de refugiado desde que justificasse a existência de uma perseguição individual, com base em determinados aspetos específicos. A definição de refugiado em termos personalizados representou uma alteração profunda em relação ao sistema anterior de reconhecimento coletivo por pertença a determinados grupos nacionais. O termo refugiado passou, então, a designar qualquer pessoa:

“Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (CPR, 1996: 138).

A definição foi inicialmente limitada no tempo e no espaço, circunscrevendo a sua ação aos acontecimentos ocorridos antes de 1951. A maioria dos Estados, apesar de poderem optar por uma concepção mais lata, restringiram geograficamente o seu raio de ação à Europa. Estas limitações estão intimamente ligadas com a expectativa de uma resolução rápida do problema do pós-guerra. No entanto, a persistência das crises e a sua expansão a uma escala global, levou à reformulação dos princípios limitativos e à possibilidade de retirar as restrições espaço-temporais da definição conforme consta no denominado Protocolo de Bellagio de 1967, mais conhecido como Protocolo de Nova Iorque.

O fenómeno dos refugiados no período do pós-guerra não afetou somente a Europa. No Médio Oriente foi adotada uma postura diferente em relação aos Palestínianos. Estes são o primeiro grupo de refugiados não Europeus para com quem a comunidade internacional assume uma responsabilidade direta. Para lidar com a problemática que se tornara um dos pontos mais sensíveis e, ainda, sem resolução no Médio Oriente, as Nações Unidas criaram em 1948 um organismo próprio, distinto do ACNUR, o *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR), substituído em 1949 pelo *United Nations*

Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), ainda em atividade.

Todavia, na mesma altura, as deslocações de milhões de refugiados resultantes da partição de impérios coloniais e a criação de novos Estados, como foi o caso da Índia e Paquistão, não foram objeto de grande atenção internacional (Panayi & Virdee, 2011).

Os anos sessenta são marcados pelo aparecimento de múltiplos casos de refugiados no denominado *Terceiro Mundo*, ou *Mundo em Desenvolvimento*. As causas deste fenómeno são várias: descolonização, formação de novos Estados, subdesenvolvimento, conflitos étnicos e de classe e as rivalidades entre as super-potências. A grande parte destes conflitos gerou vítimas de violência generalizada, uma categoria excluída da Convenção de Genebra, pelo que a comunidade internacional e o ACNUR lidaram com estes grupos no âmbito dos seus “bons ofícios”, uma prática iniciada em 1957.

É neste contexto que vão surgir, a nível regional, outras definições de refugiado. Em 1969 a Organização de Unidade Africana (OUA), reafirmando o conceito de refugiado presente na Convenção de Genebra, alarga o seu âmbito ao grupo das pessoas vítimas de guerras e de violência generalizada⁸. Assim, na sua Convenção de Adis-Abeba declara no ponto 2 do Artigo I:

“O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (CPR, 1996: 116).

Este alargamento de conteúdo permite uma maior flexibilidade, possibilitando a receção de grandes fluxos de refugiados em países com incapacidade financeira para desenvolver os morosos procedimentos administrativos de determinação do estatuto

⁸ Um processo a que não são alheios os conflitos resultantes das guerras coloniais em curso nos territórios portugueses de África, em particular Angola, Moçambique e Guiné Bissau, que durante os anos 60 correspondiam a 50% dos refugiados africanos (Gould, 1974; Milner, 2009).

de refugiado. Ao mesmo tempo, ao retirar ênfase à perseguição individual, critério básico de classificação da Convenção de Genebra, os países africanos dão um passo no sentido de não culpabilizar, e antagonizar, os Estados vizinhos enquanto agentes persecutórios, uma característica comum a todas as Declarações, pela qual a atribuição de asilo não deverá ser encarada como um ato de hostilidade de um Estado em relação a outro.

De igual forma, a América Latina, com uma longa tradição de asilo político e diplomático, mais elitista, face às características dos fluxos que se desenvolvem nos anos 1970 e 1980 vai alargar o conteúdo do conceito de refugiado. A *Declaração de Cartagena de 1984*, adotada pela Organização dos Estados Americanos em 1985, estipula que:

“(…) Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para a sua utilização na região é o que, para além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”
(ap. CPR, 1996, p. 124).

A necessidade de desenvolver novos conceitos de refugiados está intimamente ligada às características da terceira crise mundial identificada por Zolbert et al. (1989). Uma crise resultante, sobretudo, da reconfiguração do mundo do pós-guerra e da situação de confrontação entre as duas super-potências: EUA e URSS. Coincide com um período de acalmia relativa da situação da Europa que recebe, sobretudo, refugiados provenientes dos países do bloco comunista. No *Terceiro Mundo*, a crise é mais aguda visto que o conflito político e social resultante do processo de mudança em muitos países é fortemente condicionado pelo ambiente de guerra fria e as suas guerras de procuração. A formação de novos Estados, alguns através de lutas de libertação; os conflitos étnicos no seu seio; o conflito comunal⁹ e o separatismo são algumas das situações que afetaram os países

⁹ Ou “Comunalismo”. Designação usada para descrever numa população a alteridade resultante da religião ou etnia. É utilizada, sobretudo, no contexto do Sudoeste Asiático, como por exemplo na Índia, em relação aos conflitos entre Muçulmanos e Hindus. V. Kofi Hador (1993), *Dicionary of Third World Terms*.

em desenvolvimento.

Se a grande maioria destes refugiados procura asilo nos países vizinhos, uma parte começa a afluir aos países ocidentais, sobretudo a partir dos anos 1970. São os denominados “New Refugees” (Joly, Kelly & Nettleton, 1997). Muitos deslocam-se ao abrigo de programas planeados de reinstalação em países terceiros, caso dos Vietnamitas que transitam de campos de refugiados no Sudeste Asiático para países Ocidentais como a Inglaterra, a França e os EUA. Muitos outros chegam espontaneamente. Este período coincide com a recessão dos anos setenta devido à crise do petróleo e o início de uma postura restritiva nas políticas em relação à imigração e ao asilo.

A tendência restritiva verificada vai sofrer uma expressão ainda maior, não só em relação aos refugiados provenientes dos países em desenvolvimento, mas também do seio da própria Europa. As causas próximas desta situação são o desmembramento da ex-União Soviética e da ex-Jugoslávia. Esta crise caracteriza-se pela limitação crescente de entradas e pela existência de medidas e interpretações restritivas da Convenção de Genebra bem como uma alteração radical da “imagem” do refugiado. Este passa a ser visto como um imigrante disfarçado e a sua estadia já não é encarada como permanente mas temporária. Esta visão restritiva “(...) fail to note that many immigrants of the 1960s and 1970s were refugees ‘in disguise`.” (Joly *et al*, 1997: 10)¹⁰.

4. CRISE PÓS-MODERNA: A GEOGRAFIA GLOBAL DAS MIGRAÇÕES FORÇADAS E DE REFUGIADOS

Usando a expressão de Koser (2007) procuremos agora caracterizar sucintamente a geografia global da crise contemporânea, as crises para além das nomeadas por Zolberg *et al* (1989).

Os anos noventa do século XX foram anos de ambiguidade e esperança. A Europa vê-se confrontada com uma guerra na Bósnia, os atos de genocídio no seu seio e a crise humanitária subsequente. Outras crises subsistem há anos, como que contidas na sua própria dinâmica interna, afastadas dos centros de decisão e interesse, político e

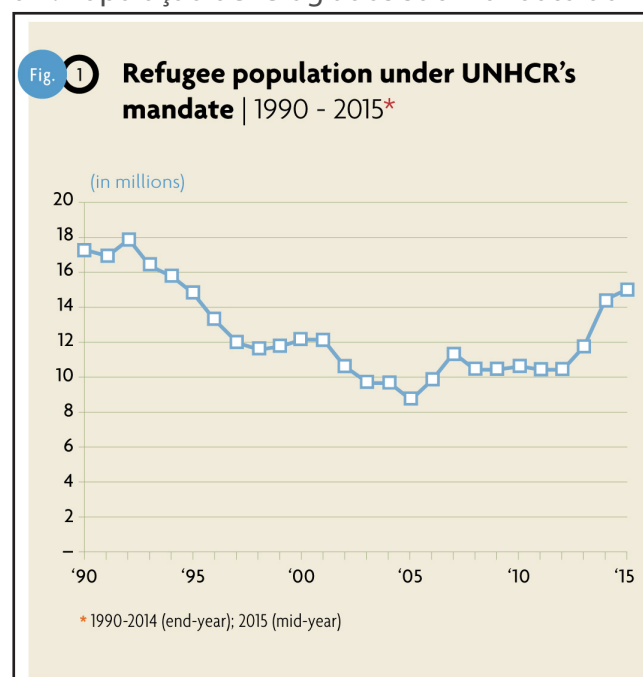
¹⁰ Processo similar ocorreu em Portugal após 1975 com o afluxo de retornados (Sousa, 1999).

mediático. Como que esquecidas, ou no limbo: “Too Many, Too Long: African Refugee Crisis Revisited”, como refere o título do artigo de Ogenga Otunnu (1992), ilustrativo da situação africana no início dos anos 90.

Todavia, algumas situações captam a atenção do mundo e deram a esperança de que algo se podia fazer. A resolução de situações de conflito permitiu o regresso de muitos refugiados aos seus países de origem, como foi o caso de Moçambique¹¹.

Em 2005 existem cerca de 8,4 milhões de refugiados no mundo, um dos números mais baixos em décadas. A maioria dos refugiados é proveniente do Afeganistão, Somália, Sudão e Burundi. A África é o continente mais afetado, tanto como país de origem como de acolhimento, e o local onde se encontram algumas das situações de refúgio mais prolongadas, o que atesta a irresolução dos problemas que estiveram na origem.

Figura 1: População de refugiados sob mandato do ACNUR



Fonte: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>

No entanto, a partir de meados da década, a situação tende a inverter-se e o número de refugiados aumenta. A estes casos juntam-se os novos focos de conflito, sobretudo no Médio Oriente, com a situação no Iraque, a Líbia e, mais recentemente, na Síria. A

¹¹ No momento em que redigimos este texto surgem as primeiras notícias da existência de refugiados moçambicanos que procuraram de novo refúgio no Malawi devido ao conflito entre a Renamo e o Estado moçambicano (Metro, 8 de fevereiro de 2016: 9).

crise, dita global, persiste, ainda assim, na frieza dos números, com valores inferiores aos registados no princípio dos anos noventa.

Estas situações prolongadas e as novas crises, aparentemente distantes, levam a que, já em 2011, Gil Loescher fale de uma *crise global de deslocamento prolongado*. Em 2013, Alexander Betts, face à insuficiência do conceito de refugiado ou migrante forçado, propõe outro conceito para designar, e reinterpretar, estas situações prolongadas: “migração de sobrevivência”, tendo como subjacente a incapacidade, ou não vontade, dos Estados em assegurar a proteção dos seus cidadãos. A incapacidade de Estados e instituições internacionais de salvaguardarem e protegerem os refugiados levam Roger Zetter (2015) a enunciar como título do seu livro: *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*.

Uma proteção que é, cada vez mais, complexa de assegurar pelos interesses em presença. O desenvolvimento do conceito de migrantes forçados, assinala a insuficiência das categorias existentes para retratar as pessoas em fuga e as suas causas, sobretudo as deslocação no interior do seu próprio país. Na perspetiva das migrações internacionais, que têm na transposição da fronteira do país de origem um elemento central, esta nova perspetiva desafia a elaboração de instrumentos novos de intervenção humanitária pois vai ao encontro do princípio de soberania de cada Estado. Como refere Castles:

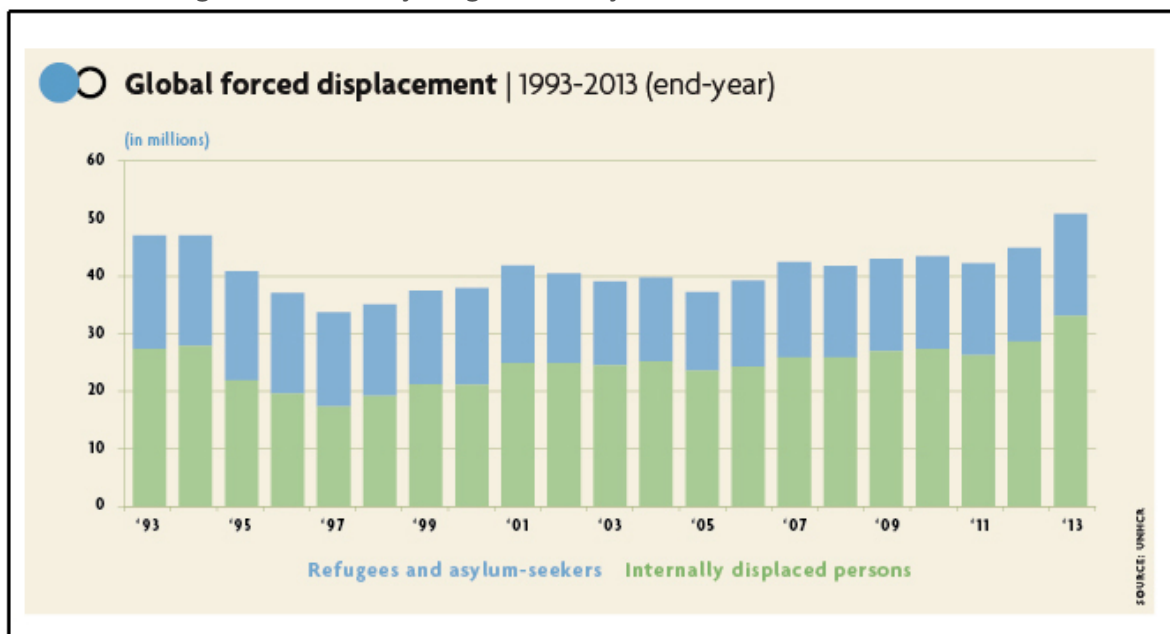
“Forced (or involuntary) migration is distinguished in analytical and policy terms from economic (or voluntary) migration. Forced migration includes a number of legal or political categories, all of which involve people who have been forced to flee their homes and seek refuge elsewhere. Popular usage tends to call them all ‘refugees’, but in legal terms refugees are actually quite a narrow category. The majority of forced migrants flee for reasons not explicitly recognized by international refugee law, and many of them are displaced within their own country of origin” (Castles, 2004: 1).

A preocupação política, humanitária e académica, com os grupos de populações que, não atravessando as fronteiras dos seus Estados de origem, apresentavam motivos

para se deslocarem devido à violência generalizada, os designados *deslocados internos* adquiriu uma expressividade crescente¹². A estas pessoas, deslocadas devido à violência de índole política, adicionaram-se outros motivos de migração forçada¹³.

Mason (2000: 241), afirma que “Forced migration flows occur because of a variety of causal factors, including persecution, natural and industrial disasters, development projects, environmental degradation, war and conflict, ethnic discrimination, etc.”. Todavia, os conflitos armados recentes mostram como a relação entre deslocamentos internos e externos são permeáveis e a sua contiguidade resulta da oportunidade.

Figura 2: Deslocações globais forçadas 1993-2013 (final do ano)



Fonte: <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>

A inclusão desta categoria de migrante forçado é igualmente apropriada pelo ACNUR, que proclama já em 2013 que o seu número engloba mais de 50 milhões de pessoas,

¹² A relevância do tema tem, todavia, um reconhecimento crescente, incentivado pela ação da sociedade civil internacional, pela elaboração de legislação nacional em alguns países, quer através da criação de instrumentos regionais, como é o caso do Pacto dos Grandes Lagos, de 2008, e a Convenção da União Africana para a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala) de 2010. Para saber mais consultar: <http://www.internal-displacement.org/law-and-policy> [Acesso a 26.02.2016].

¹³ Chimni (2011: 13) analisa de forma contundente a emergência dos estudos das migrações forçadas, para lá dos estudos sobre refugiados, tendo em consideração a história e relacionamento entre colonialismo e humanitarismo, como laços que relacionam os dois tempos. Serão os estudos das migrações forçadas parte de um projeto que visa estabelecer uma ordem imperial pós-colonial, aliando interesses políticos e humanitários.

número que não se registava desde a II Grande Guerra Mundial. Os deslocados internos são, na atualidade, em número superior aos refugiados e requerentes de asilo. O UNHCR (2015a) indicava a existência em 2014 de 59,5 milhões de deslocados forçados, sendo que 19,5 milhões são refugiados, 38,2 milhões deslocados internos e 1,8 milhões requerentes de asilo. Os principais países de acolhimento de refugiados eram a Turquia, com 1,59 milhões, o Paquistão, com 1,51 milhões, o Líbano, com 1,15 milhões, o Irão, com 982 000 mil, a Etiópia, com 659 500 mil e a Jordânia, com 654 100 mil. Nenhum país europeu se encontra nos dez principais países de asilo no mundo. No final de 2014 a Alemanha era o país europeu com mais refugiados reconhecidos: 485,081. Todavia, é um dos países do mundo onde se registaram maior número de requerentes de asilo, a par da Federação Russa (UNHCR, 2015a: 28).

Os cinco principais países de origem de refugiados, responsáveis por 62%, são a Síria, o Afeganistão, a Somália, o Sudão e o Sudão do Sul.

No cômputo geral, cerca de 86% dos refugiados encontram-se em regiões consideradas em desenvolvimento, o valor mais alto desde há duas décadas, sendo que entre estes, os países designados como *menos desenvolvidos* dão asilo a 3,6 milhões de refugiados, 25% do total de refugiados no mundo (UNHCR, 2015a: 2).

Muitas destas situações registadas nos países em desenvolvimento são designadas por *refugiados prolongados*, por se tratar de casos em que populações de refugiados com a mesma origem, e contando pelo menos 25,000 elementos, vivem no mesmo local há bastante tempo: registam-se doze casos com mais de 30 anos, doze casos com 20-29 anos, seis casos com 10-19 anos e três com mais de 10 anos. São números reveladores da invisibilidade estrutural referida (UNHCR, 2015a: 11).

Face a estes números insurgem-se, nesta conjuntura recente, os das pessoas que tentam chegar à Europa, através do Egeu e do Mediterrâneo. Em 2015, terão entrado 1.046.599 pessoas na Europa (OIM, s.d).

5. CONCLUSÕES: (IN)VISIBILIDADES, O TEMPO E O ESPAÇO DAS MEMÓRIAS

A crise global de refugiados, ou a crise global de migrantes forçadas remete-nos para as lembranças mais negras da humanidade, a II Grande Guerra Mundial. De facto, é como se o mundo estivesse, hoje, de forma latente, numa III Grande Guerra Mundial.

Todavia, como observamos, este processo não emerge de um momento para o outro. Os fatores e os movimentos, a crise, estão presentes desde há várias décadas e, em algumas zonas do globo, a presença de comunidades refugiadas com décadas de estadia forçada, quer dentro, quer fora dos seus países de origem, atesta a incapacidade desses países, e da comunidade internacional, em resolver os problemas políticos que estão na base da sua manutenção. A primavera árabe, os novos conflitos e a emergência de ameaças terroristas de cariz global, fazem com que os problemas se agudizem e a relação entre deslocados internos e externos nunca foi tão premente.

Sendo este um problema recorrente, o que o torna então tão visível no último ano para que a palavra refugiado tenha adquirido um reconhecimento tão grande? Loescher e Loescher (1994) iniciam o seu livro relatando o exemplo paradigmático do sucedido no Ruanda "(...) the numbers alone tell the story: 2 million persons displaced, including over 1 million people who crossed into Zaire in one 48-hour period" (1994: xi). E, tal como agora, as imagens dilacerantes de homens, mulheres e crianças em fuga eram regularmente observadas na televisão (Loescher, 1996).

A principal diferença parece residir, comparando com o período mencionado, com a direção dos fluxos. Atualmente, um significativo número está a deslocar-se em direção às fronteiras da Europa e, em particular, às da União Europeia¹⁴. Parte destas pessoas foge por motivos económicos, um maior número foge de conflitos armados, e atendendo a alguns dos países de origem torna-se, cada vez mais, difícil discernir as causas, ou separá-las, nomeá-las (Sousa & Costa, 2015). Todavia, a ambivalência discursiva entre os agentes políticos europeus vacila entre a oportunidade económica, o rejuvenescimento

¹⁴ Um dos aspetos mais simbólicos da cobertura mediática tem sido as imagens da morte. Esta geografia da perda, do desaparecimento e da morte é manifesta no Egeu e no Mediterrâneo. Todavia, não lhe é exclusiva. Para saber mais consultar: <http://missingmigrants.iom.int/> [acesso a 4.03.2016].

demográfico e o temor securitário, manifestado em práticas reinstaladas de controlo e segurança face à globalização do terrorismo, passível de estar presente entre os que se deslocam¹⁵. Neste contexto, cada vez mais se coloca em causa a “pureza”, a fidedignidade, dos que procuram asilo e refúgio, distinguindo entre bons e maus migrantes, bons e maus refugiados, não só pelas causas que os impelem a fugir, mas também, e esta é a questão mais problemática, pela alteridade cultural e religiosa que representam e as alterações que podem introduzir no espaço europeu. Este mesmo espaço onde o tempo parece fundar uma barreira à memória dos eventos que aqui ocorreram, num passado recente, tornando-os invisíveis, e às pessoas, insensíveis.

O termo refugiado é complexo mas tem uma fundamentação legal cujo reconhecimento está, cada vez mais, ameaçado. O termo parece articular-se mal na atualidade com dois afins que o concretizam: o substantivo *refúgio* e o verbo *refugiar*. Segundo o dicionário Houaiss (2003), a palavra refúgio tem o seu étimo latino associado a “refúgio, asilo, acolhida, guarida”, o lugar para onde se foge para escapar a um perigo” enquanto refugiar é o ato de agir “retirar-se para lugar em que haja segurança, protecção (...) tomar asilo; asilar-se, expatriar-se (...) encontrar amparo ou consolo (...) dar protecção a si mesmo (...)”.

Termino parafraseando a dedicatória inicial de Loescher e Loescher (1994):

“This book [artigo] is dedicated to refugees everywhere.

We must remember they are all individuals like ourselves”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aall, C. (1967). Refugee Problems in Southern Africa. In S. Hamrell (ed.), *Refugee problems in Africa*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Adelman, H. (1983). The Refugee Crisis. *Refuge*, 2(5), 1-3.

Betts, A. (2013). State fragility, refugee status and “survival migration”. *Forced Migration Review*, 43. Acedido a 16.01.2016, em: <http://www.fmreview.org/fragilestates/betts>.

¹⁵ Na fase final de elaboração deste trabalho tivemos a feliz coincidência de encontrar mais um debate sobre o termo “crise” no contexto europeu: Genova & Tazzioli (coord. e ed.) (2016).

- Castles, S. & Miller, M. (2009). *The Age of Migration International population movements in the modern world*. New York/London: The Guilford Press.
- Chimni, B.S. (2008). The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, 22(1), 11-29.
- CPR (Conselho Português para os Refugiados) (1996). *Asilo em Portugal*. Lisboa: CPR.
- CPR (2016). Há necessidade de soluções para conter a crise global de refugiados, diz Grandi. Acedido a 16.01.2016, em: <http://www.cpr.pt>.
- ECRE (European Council on Refugees and Asyles) (2015). *AIDA Asylum Information Database. Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. Annual Report 2014/2015*. Brussels: ECRE. Acedido a 13.01.2016, em: <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015>.
- Fiddian-Qasmiyeh, E. et al (eds) (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gatrell, P. (2013). *The Making of the Modern Refugee*. Oxford: Oxford University Press.
- Genova, N. & Tazzioli, M. (coord.) (2016). New Keywords Collective "Europe/Crisis: New Keywords of 'the Crisis' in and of 'Europe'". *Near Futures Online 1 "Europe at a Crossroads"*. Acedido a 21.03.2016, em: <http://nearfuturesonline.org/europecrisis-new-keywords-of-crisis-in-and-of-europe/>.
- Gould, W.T.S. (1974). Refugees in Tropical Africa. *International Migration Review*, 8(3), 413-43. Acedido a 07.09.2015, em: <http://www.jstor.org/stable/3002374>.
- Houaiss, A. & Villar, M. (2003). *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Lisboa: Temas e Debates.
- Joly, D. & Cohen, R. (eds.) (1989). *Reluctant Hosts: Europe and its refugees*. Aldershot: Avebur.
- Joly, D., Kelly, L. & Nettleton, C. (1997). *Refugees in Europe: The Hostile New Agenda*. London: Minority Rights Group International.
- Joly, D. (1996). *Haven or Hell? Asylum policies and refugees in Europe*. London: MacMillan Press Ltd.

- Koser, K. (2007). *International Migration A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Lischer, S.K. (2014). Conflict and Crisis Induced Displacement. In E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long & N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Online publication. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0005
- Loescher, G. & Loescher, A. (1994). *The Global Refugee Crisis: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO
- Loescher, G. (1996). *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Loescher, G. (2011). The global crisis of protracted displacement. *World Politics Review*. Acedido a 03.02.2016, em: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/7804/the-global-crisis-of-protracted-displacement>.
- Malkki, L.H. (1995). *Purity and exile: violence, memory, and national cosmology among refugees in Tanzania*. Chicago-London: The University of Chicago Press.
- Marrus, M. (2010). *The Forty Years' Crisis: Refugees in Europe, 1919-1959*. Acedido a 16.02.2016, em: <http://backdoorbroadcasting.net/2010/09/michael-marrus-refugees-in-europe-explaining-the-forty-years%E2%80%99-crisis/>.
- Mason, E. (2000). Forced Migration Studies: Surveying the Reference Landscape. *Libri*, 50(4), 241-251.
- Milner, J.H.S. (2009). *Refugees, the State and the Politics of Asylum in Africa*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- OIM (s.d.). *Migrations Flows – Europe*. Acedido a 04.04.2016, em: <http://migration.iom.int/europe/>.
- OIM (2009). *Direito Internacional da Migração N° 22 – Glossário sobre Migração*. Em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>.
- Otunnu, O. (1992). Too Many, Too Long: African Refugee Crisis Revisited. *Refuge*, 12(3), 18-26.

- Panayi, P. & Virdee, P. (2011). *Refugees and the End of Empire: Imperial Collapse and Forced Migration in the Twentieth Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Porto Editora (2016). *Portugueses elegem refugiado como PALAVRA DO ANO 2015*. Acedido a 27.01.2016, em: <http://www.portoeditora.pt/imprensa/noticia/ver/portugueses-elegem-refugiado-como-palavra-do-ano-2015?id=81162>.
- Rogers, R. & Copeland, E. (1993). *Forced Migration Policy Issues in the Post-cold War World*. Medford: Tufts University/The Fletcher School of Law and Diplomacy.
- Segur, P. (1998). *La crise du droit d`asile*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Sousa, L. (1999). *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados? – Um estudo sobre as dificuldades de inserção de refugiados em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: Universidade Aberta. Em: <http://hdl.handle.net/10400.2/2106>.
- Sousa, L. & Costa, P.M. (2015). Refugiado, imigrante ou pessoa...? O poder de nomear. *Plataforma Barómetro Social* [Em linha]. Em: <http://barometro.com.pt/archives/1830>.
- UNHCR (2014). *World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era*. Acedido a 10.02.2016, em: <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>.
- UNHCR (2015). *UNHCR Mid-Year Trends 2015*. Acedido a 03.02.2016, em: <http://www.unhcr.org/56701b969.html>.
- UNHCR (2015a). *World at War. UNHCR Global Trends 2014*. Acedido a 03.02.2016, em: <http://unhcr.org/556725e69.html>.
- Zahra, T. (2015). The Return of No-Man`sland. Europe`s Asylum Crisis and Historical Memory. *Foreign Affairs*, Tuesday, September 22. Council on Foreign Relations. Acedido a 18.02.2106, em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-09-22/return-no-man-s-land>.
- Zetter, R. (2015). *Protection in Crisis: Forced Migration and Protection in a Global Era*. Acedido a 03.02.2016, em: <http://www.migrationpolicy.org/research/protection-crisis-forced-migration-and-protection-global-era>.

MIGRAÇÃO DE RETORNO: O PROGRAMA DE APOIO AO RETORNO VOLUNTÁRIO EM PORTUGAL¹

Filipa Violante Couchinho

RESUMO

O presente trabalho pretende efetuar uma análise da denominada migração de retorno e, neste contexto, do caso particular do programa de apoio ao retorno voluntário, adotado em Portugal, no âmbito do retorno assistido de cidadãos nacionais de países terceiros. Para tal, será analisado inicialmente o conceito de retorno, procedendo-se ao seu enquadramento no contexto do processo migratório, abordando-se de seguida o retorno voluntário no contexto europeu, dando especial atenção à Diretiva Comunitária n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (“Diretiva Retorno”); posteriormente serão examinados os programas de apoio ao retorno em Portugal, com particular incidência no Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVoRe), no quadro de um protocolo assinado entre o Estado Português e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) – Missão em Portugal; finalmente, será observado, como estudo de caso, o fluxo de retorno ao Brasil, cujos nacionais são, estatisticamente, os beneficiários mais representativos do referido programa em Portugal, assim como exemplos de programas para a sua reintegração.

A metodologia deste trabalho é baseada na análise documental, cujas fontes são referenciadas ao longo de todo o trabalho, bem como na respectiva bibliografia, constante no final do trabalho. No âmbito do estudo efetuado com vista à elaboração do presente trabalho, a OIM e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) surgem como fontes institucionais da maior relevância, por se afirmarem como os principais operadores neste domínio.

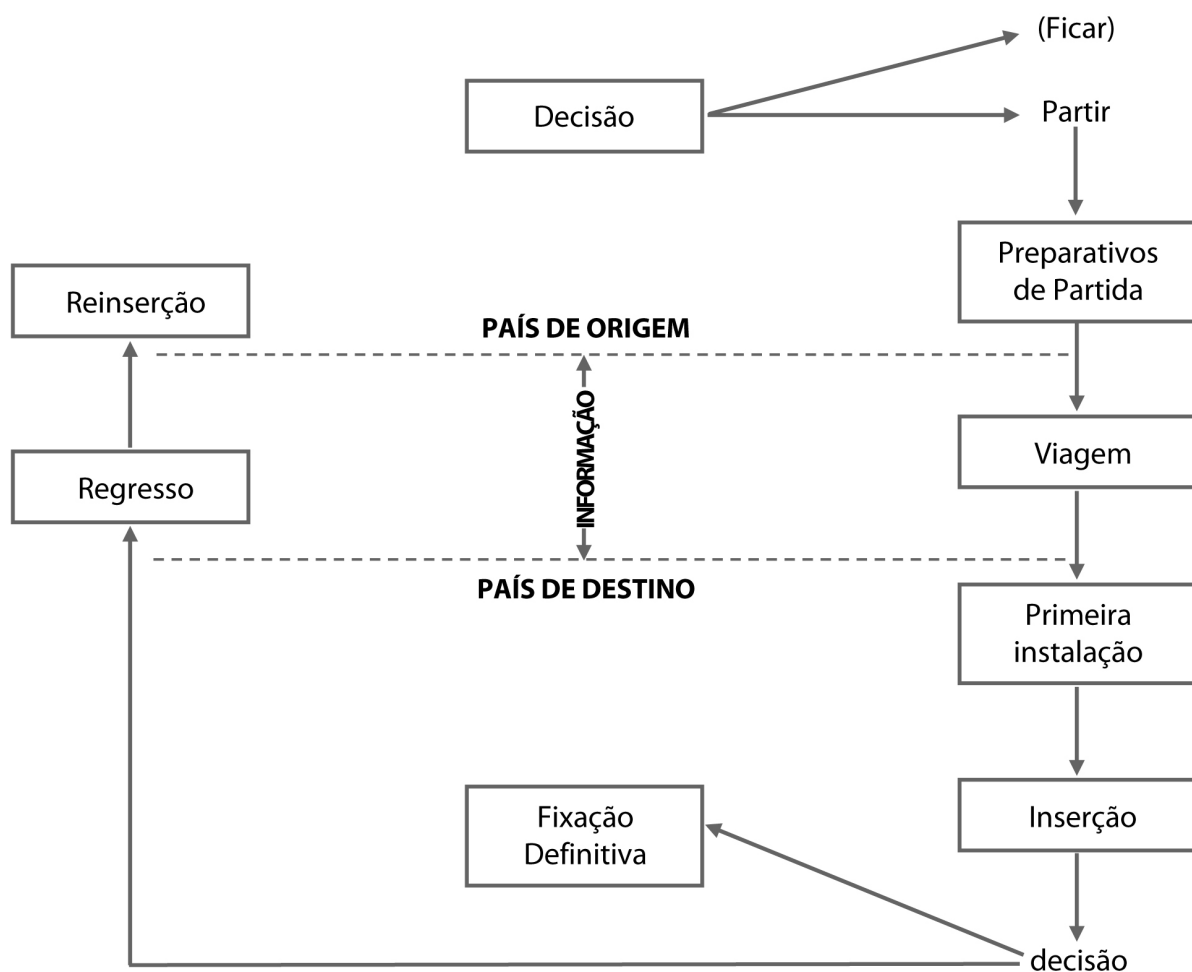
Palavras-chave: Migrações, Retorno, Retorno Voluntário, Portugal, Brasil.

¹ Gostaria de agradecer ao Professor Lúcio Sousa pelo seu apoio.

1. O RETORNO NO PROCESSO MIGRATÓRIO: DEFINIÇÃO E DIMENSÕES DO CONCEITO

O conceito de processo migratório resume, segundo Castles (2003), “(...) os conjuntos complexos de factores e interações que conduzem à migração internacional e influenciam o seu curso (...)”, afectando “(...) todas as dimensões da existência social”, com as suas dinâmicas próprias (Castles, 2003: 21, tradução nossa). Este percurso é, de acordo com Rocha-Trindade [et al.] (1995: 37), citada por Sousa (1999), constituído por diversas fases (Figura 1): a intenção de partir, os preparativos de partida, a viagem, a primeira instalação, a inserção, momento em que se opera a decisão de efetuar uma fixação definitiva ou o regresso. No caso da opção pelo regresso surge, por fim, a fase da reintegração no país de origem, com a qual se dá o denominado “processo de ciclo fechado” (Sousa, 1999: 52). Mas tal desfecho, pelas mais variadas razões, nem sempre tem lugar, como examinaremos mais adiante.

Figura 1: Percurso Migratório (Rocha-Trindade et al., 1995)



Fonte: Sousa (1999: 52).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o contexto em que a migração, bem como os fluxos migratórios têm lugar, está em constante evolução, exigindo que políticas de migração e de integração acompanhem as suas mudanças (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014).

O fenómeno da migração internacional tem moldado Estados e sociedades desde os tempos mais remotos; porém, segundo aponta Castles (2003), o que é distintivo nos anos recentes é “(...) a sua estrutura global, a sua centralidade relativamente às políticas nacionais e internacionais e as suas enormes consequências económicas e sociais”, sendo traços característicos da migração internacional atual, de acordo com o autor, por um lado, o “(...) desafio colocado à soberania dos estados, especificamente à sua capacidade para regular os movimentos de pessoas entre as suas fronteiras.”; por outro, o desafio do “transnacionalismo”, à medida que as pessoas adquirem maior mobilidade, e que muitas passam a ter relações importantes e duradouras de natureza política, económica, social ou cultural em duas ou mais sociedades em simultâneo” (Castles, 2003: 3, tradução nossa).

Contudo, o facto de se ter instalado uma crise ao nível global, com impacto a partir do ano de 2007 em diante, leva a um “(...) significativo aumento no número de migrantes retornados” (Botega *et al.*, 2015: 3), o que faz com que o retorno ganhe, progressivamente, maior relevância e visibilidade, não obstante os inevitáveis dilemas de ficar ou partir, que se dão não só no país de origem, como também no país de destino/acolhimento, quando a realidade vivida, afinal, não tem correspondência com os objectivos previamente definidos.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), entende-se por migração de retorno: “Deslocação de pessoas que regressam ao seu país de origem ou de residência habitual, geralmente, depois de passarem, pelo menos um ano noutra país” (OIM, 2009: 41). À luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, “Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.” (Artigo 13.º, n.º 2 DUDH). Nestes termos,

“Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país.” (Artigo 12.º, n.º 4 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos [PIDCP]). Assim, não haverá lugar a restrições, conforme o Artigo 12.º, n.º 3 PIDCP,

“(…) a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moralidade públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto”.

Nesta perspectiva, o direito de regressar assume-se como “(…) outra vertente do direito à livre circulação.” (OIM, 2009: 19). De acordo com Siqueira, Assis e Dias (2010), o retorno “(…) é constitutivo do projeto migratório, mesmo que ao longo do tempo não se concretize” (Siqueira, Assis & Dias, 2010: 63). Todavia, para alguns autores, como Rivera-Sánchez, o retorno “(…) não é necessariamente definitivo e permanente, mas uma fase do processo migratório, que tem efeitos sobre as pessoas e os lugares, tal como a emigração” (Rivera-Sánchez, 2013 citado por Botega *et al.*, 2015: 4).

Nas palavras de Cassarino (2013), “(…) na atualidade, a atenção dada pelas organizações internacionais à ligação entre migração e desenvolvimento tem evidenciado a necessidade de se reexaminarem as abordagens teóricas à migração de retorno” (Cassarino, 2013: 22), na medida em que as abordagens para as motivações do retorno “(…) não abarcam apenas trabalhadores migrantes, estudantes migrantes, migrantes altamente qualificados, empresários retornados, mas também os refugiados e solicitantes de asilo” (*Id.*: 43).

De facto, no âmbito das políticas relativas à migração de retorno, é importante fazer a distinção entre regresso voluntário, o que é mais relevante para o desenvolvimento, e retorno involuntário relacionado com, por exemplo, a rejeição de um pedido de asilo ou a deportação de imigrantes em situação irregular, porquanto os migrantes que retornam ao país de origem são potenciais impulsionadores do desenvolvimento nos seus países, desde que reintegrados com sucesso no mercado de trabalho e na sociedade local (Global Migration Group, 2015).

Nestes termos, o retorno pode ser involuntário ou “(...) forçado – devido a uma decisão administrativa ou judicial – ou voluntário – caso seja produto da livre escolha do indivíduo” (Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2011, citado por Botega *et al.*, 2015: 4). O mesmo pode também ser assistido quando “o migrante volta para a terra de origem com o apoio logístico e financeiro de um Estado, Organização não-governamental ou organização internacional (...)”, ou espontâneo, “(...) quando o regresso se dá por conta própria” (*Id.*: 4), em resultado de terem sido alcançados os objetivos que determinaram a partida do país de origem, ou em face de tal não ter sucedido, decorrente dos mais diversos constrangimentos, prolongados ou súbitos. Neste trabalho, analisamos, precisamente, a vertente do retorno voluntário assistido. Neste contexto, “(...) estão fora do âmbito do retorno assistido os casos de retorno coercivo de nacionais de países terceiros” (SEF, 2009: 10).

A este nível, não só a OIM, como os governos de muitos países de acolhimento “(...) consideram o programa de Regresso Assistido e de Reintegração mais vantajoso do que a deportação, pois envolve o migrante no processo decisório” (Observatório do Grupo de Estados da África, Caraíbas e Pacífico [ACP] das Migrações, 2013: 16). Porém, conforme constatado pelo Observatório ACP das Migrações (2013), no retorno, “(...) a preparação dos migrantes retornados, assim como a sua mobilização de recursos, depende das circunstâncias presentes nos países de origem e de destino” (*Id.*: 16).

Nestes moldes, “(...) se o enquadramento social, económico e político no país de origem for desfavorável, é provável que ocorra reemigração” (*Ibid.*: 14), pelo que o retorno é mais sustentável “(...) quando associado a mecanismos de assistência que apoiam a criação de oportunidades socioeconómicas e previnem a exclusão e a separação dos migrantes retornados das comunidades não migrantes” (*Ibid.*: 18).

Assim, de acordo com Cassarino (2013): “Quanto maior o nível de ‘preparedness’ maior será a capacidade dos retornados de mobilizar recursos de forma autónoma e mais intensa a sua contribuição para o desenvolvimento” (Cassarino, 2013: 49-50). Este é, em última instância, o desfecho ideal para um percurso que se inicia com o salto para o

desconhecido, para uma realidade, a maior parte das vezes, em tudo diferente daquela com a qual se (con)viveu, até então.

2. O RETORNO VOLUNTÁRIO NO CONTEXTO EUROPEU: DIRETRIZES E REGULAMENTOS

No contexto europeu, o fenómeno migratório é uma questão central, sobretudo ao nível político, económico e social. Atualmente, a União Europeia (UE) conta com uma população imigrante, ao nível de cidadãos nacionais de países terceiros, bastante expressiva². Estes cidadãos imigram para a UE por diferentes razões: para estudar ou fazer investigação, para trabalhar, ou para reagrupamento familiar.

A imigração beneficia não só os imigrantes, como também a sociedade de acolhimento³; todavia, as vantagens da imigração só se concretizarão se os imigrantes se integrarem com êxito no país de acolhimento, respeitando as normas e os valores da sociedade que os acolhe e esta, por seu turno, permite aos imigrantes participar plenamente na sociedade, dando-lhes a oportunidade de aprenderem uma língua, de estudar, de trabalhar e de gozarem dos mesmos direitos que os cidadãos da União Europeia (Comissão Europeia [CE], 2014: 3). A abordagem da UE em relação à migração não pode, por isso, ser parcial, mas sim equilibrada, global e assente no respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. As autoridades europeias e nacionais visam, no espaço europeu, "(...) criar uma estratégia para gerir a imigração, consubstanciada numa política comum, que envolve as componentes de gestão dos fluxos e de integração social" (*Id.*: 65). A imigração é do interesse da UE; contudo, de acordo com Matos (2010):

"O envelhecimento demográfico, a escassez de mão-de-obra qualificada, o desequilíbrio em volume de pedidos de asilo e admissão de refugiados, o crescente fluxo de imigrantes irregulares e os problemas associados com uma comunidade imigrante mal integrada num espaço europeu de mobilidade criam uma conjuntura social e económica complexa" (Matos, 2010: 65).

² De acordo com dados do Eurostat, a 01 de janeiro de 2014, a população residente na UE, formada por cidadãos nacionais de países terceiros, era de 19.6 milhões – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics [16 de janeiro de 2016].

³ Nomeadamente, colmatando insuficiências de mão-de-obra ao nível do mercado de trabalho europeu – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics [16 de janeiro de 2016].

De facto, a multiplicação dos controlos à imigração na UE desencadeia, inevitavelmente, fluxos de imigração ilegal ou irregular, os quais têm lugar ao arrepio das normas comunitárias, entre eles o de chegada massiva de refugiados e imigrantes a território europeu, muitas vezes em condições dramáticas e sub-humanas, como temos assistido nos últimos anos, fruto de crises mundiais cada vez mais frequentes, de origem humana ou natural, que obrigam as pessoas a abandonar o país de origem (CE, 2014: 3).

Nestes termos, ao nível comunitário, e especificamente em matéria de cidadãos nacionais de países terceiros em situação irregular, o repatriamento ao seu país de origem afirma-se como “(...) elemento essencial para uma política de imigração sustentável e credível, assente no total respeito dos seus direitos fundamentais, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” (CE, 2014: 6). Neste contexto, ainda que de forma nada pacífica, surge a “Diretiva Retorno” – Diretiva 2008/115/CE, estabelecendo, conforme o seu artigo 1.º:

“(...) normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de protecção dos refugiados e de direitos do Homem”.

Esta diretiva prevê o repatriamento de imigrantes que se encontrem em situação irregular, “(...) seja porque entraram já no território europeu dessa forma, seja porque, por qualquer razão, os documentos que lhes garantem permanência legal caducaram” (Pais & Morgado, 2009: 3), e surge em “(...) resultado do desenvolvimento de uma Europa como espaço sem fronteiras internas e com uma política de imigração comum” (Matos, 2010: 66), que privilegia o retorno voluntário sobre o retorno coercivo⁴.

Num contexto mais abrangente, surge o Regulamento (UE) n.º 516/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, sendo um dos seus objetivos o consagrado no artigo 3.º, n.º 2, al. c):

⁴ Vide Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) in the EU: http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr_in_the_eu.pdf [13 de junho de 2015].

“Promover estratégias de regresso equitativas e eficazes nos Estados-Membros, que contribuam para a luta contra a imigração ilegal, com ênfase na sustentabilidade dos regressos (...)”. Destaque também neste regulamento para as medidas contempladas, em matéria de regresso (Capítulo IV – Artigo 11.º e seguintes).

É importante reforçar que, “(...) o retorno voluntário desde há alguns anos vem assumindo um papel chave no contexto da política de retorno da União Europeia, onde é considerado como componente essencial para uma abordagem equilibrada e sustentada do retorno” (SEF, 2009: 19).

Ainda assim, conforme Matos (2010), sem prejuízo de, em termos institucionais, se privilegiar o regresso voluntário, os cidadãos nacionais de países terceiros, em situação irregular, têm necessariamente que ter em consideração os seguintes aspectos: permanecer em território europeu em situação irregular pode, muito provavelmente, acarretar um procedimento administrativo ou judicial de afastamento; todavia, o regresso pode não ser uma opção melhor, sobretudo perante a incerteza de condições de sobrevivência no país de origem.

A este respeito, o Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados (Council on Refugees and Exiles [ECRE]), considera o termo ‘voluntário’ inapropriado, ainda que seja receptivo à ideia de que os cidadãos nacionais de países terceiros a quem é imposta a obrigação de abandonar o território de um Estado-Membro do Acordo Schengen devem ter a faculdade de o fazer por sua iniciativa; porém, o ECRE aponta que a Diretiva não determina que seja dada liberdade aos cidadãos sujeitos a procedimentos de retorno para organizarem a sua própria partida (ECRE, 2009: 12).

3. O RETORNO VOLUNTÁRIO EM PORTUGAL

Na senda da orientação comunitária, Portugal tem vindo a consagrar soluções legislativas que estimulam o retorno voluntário de imigrantes, “(...) na perspectiva de ser esta a configurar uma forma mais digna, humana e sustentável de afastamento de nacionais de países terceiros” (SEF, 2009: 19).

Assim, “consciente que a falta de recursos económicos obsta a que muitos cidadãos estrangeiros optem livremente pelo abandono do território nacional” (*Id.*: 19), o Estado Português tem apoiado, desde 1997, o retorno assistido aos países de origem, através de programas específicos para o efeito, em cooperação com a OIM – Missão em Portugal, que é a entidade responsável pela operacionalização dos programas de retorno assistido em Portugal, no quadro da cooperação estabelecida pelo Estado Português, em articulação com o SEF e o Ministério da Administração Interna (MAI), que supervisiona e avalia a execução destes programas (SEF, 2009).

O Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração, atualmente executado pela OIM em Portugal, tem por objetivo promover, de maneira ordenada e efetiva, o retorno voluntário de imigrantes, não só irregulares como também regulares, em situação vulnerável; de requerentes de asilo cujo pedido tenha sido recusado ou esteja pendente de decisão final; de refugiados ou de pessoas sob proteção temporária; ou outras que pretendam regressar voluntariamente para o seu país de origem (SEF, 2010: 35).

De acordo com o SEF (2009), os principais motivos subjacentes à aplicação do programa de retorno voluntário são a insustentabilidade económica dos imigrantes que viram frustrados os seus projetos de estada em Portugal e, neste contexto, pretendem retornar ao seu país de origem, sendo um dos propósitos imediatos do programa em apreço, precisamente, suprir a falta de recursos económicos para abandonar o país (SEF, 2009: 28). Desta forma, o Programa prevê a concessão de apoio em três fases: 1) pré-retorno – abrange todas as atividades de disseminação de informação, aconselhamento e apoio ao candidato; 2) transporte – assistência até ao embarque e viagem de retorno; e, 3) pós-retorno – receção e transporte no país de destino e atribuição de um subsídio inicial e apoio a projetos de reintegração, sempre que se justifique (*Id.*: 24).

Os princípios gerais sobre esta matéria constam da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 09 de agosto, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e que estabelece o seguinte, no n.º 1 do artigo 139.º: “O Estado pode apoiar o regresso

voluntário de cidadãos estrangeiros que preencham as condições exigíveis aos países de origem, no âmbito de programas de cooperação estabelecidos com organizações internacionais, nomeadamente a Organização Internacional para as Migrações, ou organizações não-governamentais”.

Decorre ainda da referida lei, no seu artigo 213.º, que:

“1 – As despesas necessárias ao afastamento do País que não possam ser suportadas pelo cidadão estrangeiro ou que este não deva custear, por força de regimes especiais previstos em convenções internacionais, nem sejam suportadas pelas entidades referidas no artigo 41.º, são suportadas pelo Estado. 2 – O Estado pode suportar igualmente as despesas necessárias ao abandono voluntário do País: a) Dos membros do agregado familiar do cidadão estrangeiro objeto da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial quando dele dependam e desde que estes não possam suportar os respetivos encargos; b) Dos cidadãos estrangeiros em situação de carência de meios de subsistência, desde que não seja possível obter o necessário apoio das representações diplomáticas dos seus países.”

Mas, também a lei portuguesa de asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 05 de maio), ao abrigo do artigo 81.º, enuncia a possibilidade do recurso aos programas de retorno voluntário: “Pode ser prestada assistência aos requerentes e beneficiários de asilo ou proteção subsidiária que manifestem vontade de ser repatriados, designadamente através de programas de retorno voluntário e reintegração previstos na legislação aplicável”.

Contudo, sobretudo no caso das migrações forçadas e refugiados, “(...) a opção por ficar, e a adopção da nacionalidade portuguesa é o principal objectivo” (Sousa, 1999: 241), na medida em que, “(...) na maioria das vezes, a fuga e o exílio significam uma ruptura política com o Estado de origem” (Hathaway, mencionado por Joly, 1996, citado por Sousa, 1999: 63), e porquanto:

“A condição do refugiado é delimitada por uma clivagem no tempo, reforçada pela inacessibilidade do país de origem e na impossibilidade do regresso. A

perda de cidadania através da fuga impede o regresso ao ponto de partida. A própria condição “precária” do refugiado obtida no país de asilo também coloca de parte o regresso já que o refugiado é, por definição, aquele que não pode regressar” (Sousa, 1999: 64).

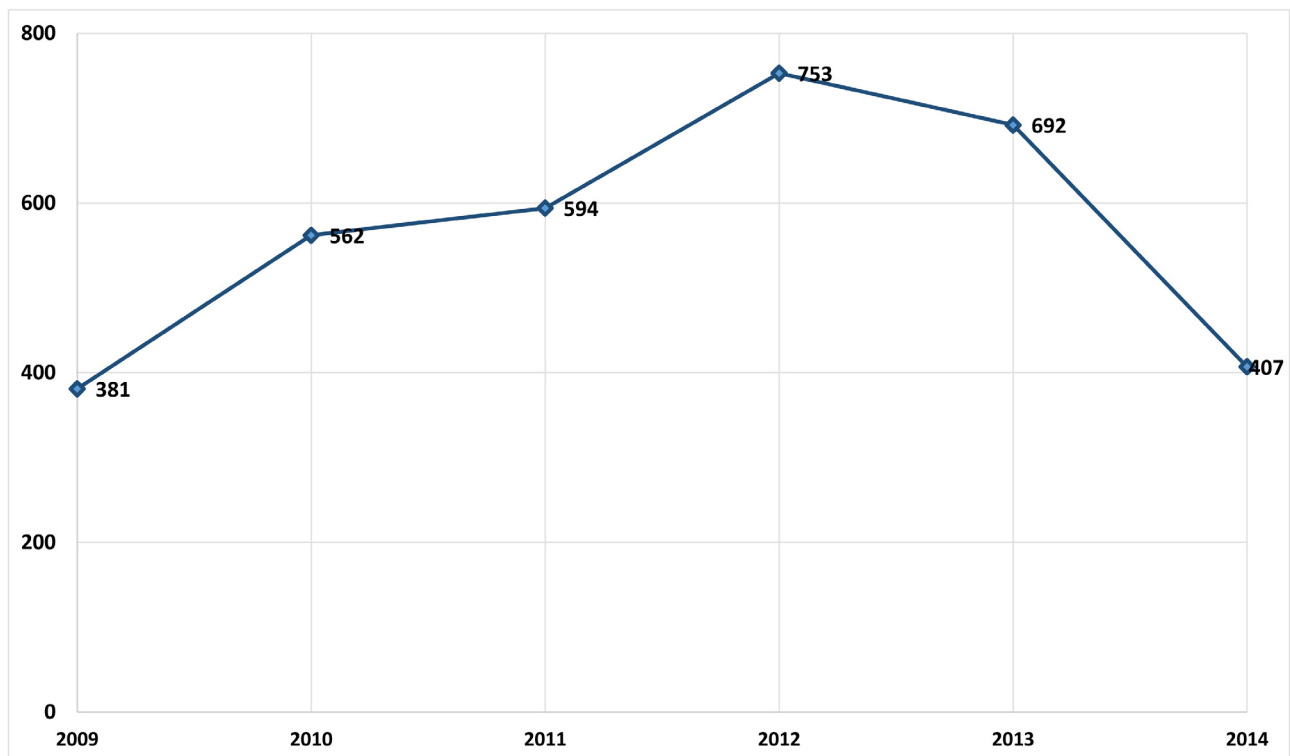
Além disso, segundo Sousa (1999), “(...) ainda que a sociedade de origem tenha sido objecto de transformações políticas que permitam a seu regresso em condições de segurança podem ainda existir motivos que o inibam ou impeçam de voltar” (Sousa, 1999: 253).

De facto, observa-se que, de acordo com dados do SEF (2009), é “residual” o peso de candidatos que tenham sido requerentes de asilo, refugiados e beneficiários de protecção subsidiária, facto que provavelmente se deverá à “(...) reduzida expressão da realidade da protecção internacional em Portugal (...)”, pois “(...) apesar de ter sido criada uma linha específica dentro do PRV [Programa de Retorno Voluntário] para beneficiários enquadráveis nesta tipologia, aquela nunca chegou a adquirir expressão por falta de candidatos” (SEF, 2009: 38).

Em Portugal, desde 1997 até à atualidade, foram implementados diversos programas de retorno, tendo o Programa de Retorno Voluntário, de acordo com Matos (2010), apoiado 1700 cidadãos estrangeiros, entre 1997 e 2005 (Matos, 2010: 35). Em Dezembro de 2006, foi criado o Programa de Sustentação do Retorno – Rede de Informação e Acolhimento (SuRRIA), para apoio ao regresso voluntário de imigrantes irregulares – 278 imigrantes, em 2007, e 347 imigrantes, em 2008 (*Id.*, 2010: 79).

A partir de 2009, com a criação do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVoRe), co-financiado pelo Fundo Europeu de Regresso e pelo Governo português por intermédio do SEF e da Secretaria Geral do MAI, passou a ser possível “(...) contribuir para um retorno efetivamente sustentável e integrado, numa perspectiva mais abrangente e, portanto, não limitada à fase anterior à partida” (SEF, 2010a: 35), sendo possível ver no gráfico infra os dados referentes aos beneficiários deste programa, no período compreendido entre os anos de 2009 e 2014.

Gráfico 1. Beneficiários do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração 2009-2014



Fontes: SEF, 2010b: 73; SEF, 2011: 37; SEF, 2012: 8; SEF, 2013b: 31; SEF, 2014: 22 e SSI, 2015: 216.

Em termos concretos, em 2009, beneficiaram do programa de apoio ao regresso voluntário um total de 381 estrangeiros, destacando-se os nacionais do Brasil (315), Angola (32), Cabo Verde (6) e Guiné-Bissau (6) (SEF, 2010b: 73). Num registo ascendente, em 2010, beneficiaram deste programa 562 cidadãos estrangeiros, salientando-se o Brasil (452) e, distanciados, Angola (53), Cabo Verde (14), Ucrânia (12) e S. Tomé e Príncipe (9) (SEF, 2011: 37). Continuando a linha ascendente, em 2011, foram 594 os cidadãos estrangeiros beneficiários deste programa, destacando-se o Brasil (500) e, em número bastante inferior, Angola (25), São Tomé e Príncipe (16), Cabo Verde (14) e Ucrânia (8) (SEF, 2012: 8). E, no ano de 2012, 753 cidadãos estrangeiros beneficiaram do Programa de Apoio ao Regresso Voluntário, refletindo um aumento de 26,77% face ao ano precedente. Em termos de nacionalidades mais representativas, sobressai uma vez mais o Brasil (644), São Tomé e Príncipe (22), Ucrânia (19) e Angola (19) (SEF, 2013b, p. 31).

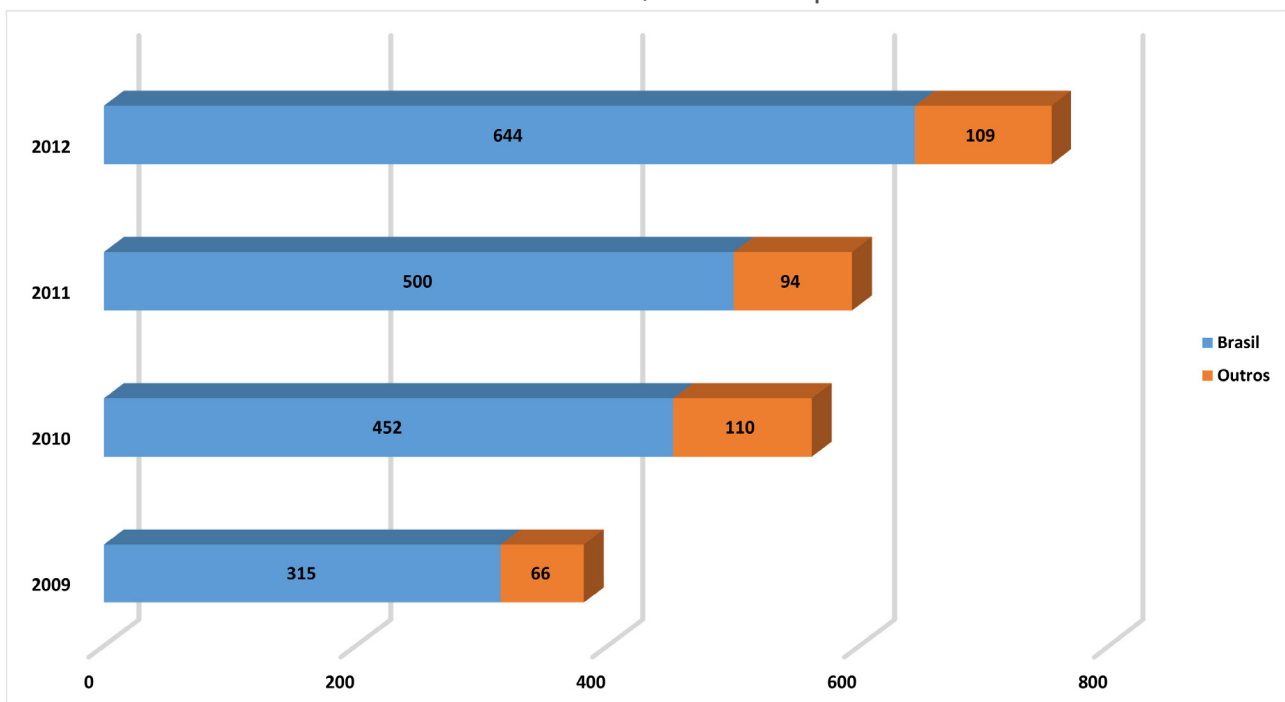
Contrariamente à linha seguida até aqui, em 2013, dá-se uma diminuição do número de cidadãos estrangeiros a beneficiar do programa em apreço, totalizando 692 cidadãos estrangeiros (SEF, 2014: 22), tendência que se manteve no ano de 2014, com 407

cidadãos estrangeiros a beneficiar deste programa. Não obstante, em 2014, os cidadãos brasileiros continuam a ser os mais beneficiados por este programa, representando 83,8% do total (Sistema de Segurança Interna, 2015: 216).

4. O FLUXO DE RETORNO AO BRASIL – ESTUDO DE CASO

Em resultado dos dados apresentados no ponto 3, verifica-se que os cidadãos nacionais do Brasil são, de longe, a nacionalidade que mais tem beneficiado dos programas de retorno voluntário implementados em Portugal, ao longo dos anos, conforme sintetizado no gráfico infra.

Gráfico 2. Beneficiários do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração 2009-2012, nacionais do Brasil, e de outros países



Fontes: SEF, 2010b, p. 73; SEF, 2011, p. 37; SEF, 2012, p. 8 e SEF, 2013b, p. 31.

Portugal, através do SEF, parceiro do Centro para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias (International Centre for Migration Policy Development), envolveu-se, então, num projecto que visa o reforço da capacitação das autoridades brasileiras para uma melhor gestão dos seus fluxos migratórios, com enfoque no apoio, na assistência e na integração laboral dos imigrantes de regresso ao seu país de origem (SEF, 2013a: 53; SEF, 2014: 40). Destaca-se aqui o reforço da componente de reintegração dos candidatos após o regresso, com vista a proporcionar uma opção de retorno mais sustentável e

favorável aos beneficiários da assistência.

Neste contexto, merece referência, igualmente, o projecto “Assessment of Brazilian Migration Patterns and Assisted Voluntary Return Programme from selected EU Member States to Brazil”, que decorreu entre setembro de 2007 e fevereiro de 2009, cofinanciado pela União Europeia (Fundo de Retorno – 2006) e gerido pela Missão Regional da OIM em Bruxelas. Este foi um projeto integrado de pesquisa e apoio ao retorno voluntário dirigido à comunidade brasileira residente na Bélgica, Irlanda e Portugal, que surgiu em resultado da procura crescente do retorno voluntário por parte dos cidadãos brasileiros nestes três países (SEF, 2009: 7-8).

Paralelamente, o Programa ARVoRe inclui também um elemento de apoio à reintegração voltado, especificamente, aos retornados de nacionalidade brasileira, e que responde à necessidade de acompanhamento dos retornados a médio prazo, através de um mecanismo de monitorização do processo de reintegração no Brasil (OIM, 2013: 14), através de uma rede de parceiros locais no Brasil, formada por organizações não-governamentais, nos principais estados de destino dos retornados de Portugal (Goiás, Minas Gerais e São Paulo), que atuam no local desde outubro de 2009 (*Id.*, p. 14). Essa rede, que localmente acompanha e apoia os casos de retorno assistido, é gerida pela missão da OIM em Buenos Aires, Argentina, escritório regional responsável pelo Brasil (SEF, 2009: 36).

De acordo com a OIM:

“(…) a reintegração no Brasil no âmbito do Programa de Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração da OIM Lisboa é eficaz, uma vez que o apoio da OIM possibilitou um retorno menos penoso, tendo a maioria conseguido ingressar no mercado de trabalho e experimentado um sentimento de bem-estar por estar de regresso a casa, o que contribuiu, dessa maneira, para um retorno definitivo dos migrantes ao seu país de origem” (OIM, 2013: 99).

De salientar igualmente, no Brasil, o “Portal do Retorno”⁵, o primeiro sítio eletrónico destinado a centralizar todas as informações disponíveis sobre programas e serviços

⁵ <http://retorno.itamaraty.gov.br/pt-br> [18 de junho de 2015].

que possam ser úteis a nacionais brasileiros que retornam ao país, especialmente os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade (Botega *et al.*, 2015: 41).

5. CONCLUSÕES

De acordo com Fernandes e Ribeiro: “Para a maioria dos organismos internacionais, o retornado é visto como um potencial empreendedor e motivador do desenvolvimento local” (2014: 18), face à sua situação financeira, que se perspectiva melhor do que quando partiu, bem como pela experiência entretanto adquirida num país de acolhimento mais desenvolvido e com mais recursos do que o seu; não obstante, acrescentam os autores, tal nem sempre sucede, pois, ao regressarem ao país de origem, muitas vezes os imigrantes “(...) só vivenciaram funções subalternas no mercado de trabalho, [o que] contribui para o elevado nível de fracasso e de frustrações” (*Id.*: 18).

Efetivamente, sem programas de retorno e reintegração, conforme Fernandes e Ribeiro (2014), não haveria informações para o retornado que viabilizassem a sua mais rápida adaptação, bem como o Estado não teria acesso a informações concretas e substanciais sobre o retornado, tornando a sua situação ainda mais vulnerável (*Ibid.*: 19). Acresce que, “(...) a maioria dos retornos dos imigrantes ocorre sem o apoio directo do Estado, sendo os efeitos deste movimento sentidos de forma desfasada em relação ao momento da partida do imigrante de território nacional” (SEF, 2010: 35), tornando-se, desta forma, difícil perceber o número de saídas ou regressos aos países de origem pelos estrangeiros, nomeadamente dos residentes em Portugal, uma vez que, “(...) na maioria dos casos, quando os cidadãos deixam Portugal não informam as autoridades competentes” (Oliveira & Gomes, 2014: 47).

Deste modo, com a criação, em 1997, do Programa de Retorno Voluntário em Portugal, o Estado Português, em cooperação com a OIM, tem conseguido apoiar o retorno assistido de cidadãos nacionais de países terceiros, o que faz deste programa um “(...) elemento relevante na gestão das políticas migratórias nacionais” (SEF, 2009: 9), ainda que as modalidades de apoio, ao longo destes anos, tenham vindo a registar alterações, “(...) nomeadamente no que se prende com os diferentes grupos alvo dos programas e

com a forma de assistência” (*Id.*: 9).

O Programa de Retorno Voluntário assume-se, desta forma, como um instrumento adicional de uma“(...) política coerente, equilibrada e integrada de entrada, permanência e saída de estrangeiros” (*Ibid.*: 39), recorrendo a ele, sobretudo, candidatos que viram fracassar os projetos pessoais de“(...) migração económica (...)”, e, em particular,“(...) imigrantes que se encontram em situação de permanência irregular em território nacional” (*Ibid.*: 40).

No fundo,

(...) há nas políticas migratórias portuguesas a percepção de uma ligação potencial entre as políticas de retorno e o apoio ao desenvolvimento dos países de origem dos imigrantes. Simultaneamente, porém, este tipo de programas funciona como uma válvula de saída de alguns migrantes cujos projectos migratórios não foram totalmente bem-sucedidos, evitando afastamentos coercivos e reduzindo a conflitualidade social (SEF, 2010: 37).

Falamos aqui de programas relativos a migrantes “económicos”. Seria interessante, numa outra vertente, analisar o caso específico de requerentes de asilo ou de proteção internacional cuja situação ao longo dos últimos anos, cada vez mais dramática, tem vindo a sensibilizar profundamente o poder político, quer comunitário quer nacional, para a necessidade de investir em programas de retorno voluntário que assistam de forma adequada os cidadãos cujos pedidos não tenham provimento em território europeu.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Botega, T., Cavalcanti, L. & Oliveira, A.T. (2015). *Migrações internacionais de retorno no Brasil*. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais.

Cassarino, J. (2013). Teorizando sobre a migração de retorno: Uma abordagem conceitual revisitada sobre migrantes de retorno. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 41, 21-54.

- Castles, S. & Miller, M.J. (2003). *The Age of Migration*. New York: Guilford Press.
- Comissão Europeia (2014). *Compreender as políticas da União Europeia: Migração e asilo*.
Doi: 10.2775/67496.
- Decisão n.º 575/2007/CE (2007). Fundo Europeu de Regresso para o período de 2008 a 2013 no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios». *Jornal Oficial da União Europeia*, L 144 (07-06-06), 45-65.
- Diretiva n.º 2008/115/CE (2008). Normas e procedimentos comuns nos Estados-Membro para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 348 (08-12-24), 98-107.
- Eurostat (2016). *Migration and migrant population statistics*. Comissão Europeia. Acedido a 16.01.2016, em: http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- Fernandes, D. & Ribeiro, J. C. (2014). Migração laboral no Brasil: Problemáticas e perspectivas. In *Seminário Migração laboral no Brasil - Desafios para políticas* (pp. 15-37). Brasília: Senado Federal.
- Global Migration Group (2015). *Return Migration*. Global Migration Group. Acedido a 12.06.2015, em: <http://www.globalmigrationgroup.org/theme/return-migration>.
- International Organization for Migration (2015). *Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR) in the EU*. International Organization for Migration. Acedido a 13.06.2015, em: http://publications.iom.int/bookstore/free/avrr_in_the_eu.pdf.
- Lei n.º 23/2007 (2007). Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República*, 1.ª Série, 127 (07-07-04), 4290-4330.
- Lei n.º 27/2008 (2008). Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª Série, 124 (08-06-30), 4003-4018.

Lei n.º 29/2012 (2012). Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República*, 1.ª Série, 154 (12-08-09), 4191-4256.

Lei nº 26/2014 (2014). Procede à primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo as Diretivas n.ºs 2011/95/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, 16 de dezembro de 1966. *Diário da República*, 1.ª Série, 85 (14-05-05), 2606-2637.

Matos, F.L. (2010). A Directiva europeia “retorno” (Directiva 2008/115/CE). Custos e benefícios para uma política comum de imigração. In F. Cruz & J. Cardoso (eds.), *Migrações e interculturalidade* (pp.61-93). Porto: Associação para a Investigação e Desenvolvimento Sócio-cultural e SOS Racismo.

Ministério das Relações Exteriores (2015). Portal do Retorno. Acedido a 18.06.2015, em: <http://retorno.itamaraty.gov.br/pt-br/>.

Observatório ACP das Migrações (2013). *Migração de retorno sul-sul: Desafios e oportunidades*. Em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/return_migration_por.pdf.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *International Migration Outlook 2014*. Doi:10.1787/migr_outlook-2014-en.

Organização Internacional para as Migrações (2009). *Glossário sobre migração*. Genebra: Organização Internacional para as Migrações.

Organização Internacional para as Migrações – Missão em Portugal (2013). *Fatores positivos e obstáculos para a reintegração sustentável no Brasil*. Lisboa: Organização Internacional para as Migrações.

Oliveira, C.R. (coord.) & Gomes, N. (2014). *Monitorizar a integração de imigrantes em Portugal (Imigração em números. Relatório decenal)*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

Pais, R. & Morgado, M.V. (2009). *Imigração, Integração e Diversidade. Que respostas europeias?* Em: <http://www.infoeuropa.euroid.pt/registo/000042746/>.

Regulamento (UE) n.º 516/2014 (2014). Cria o Fundo para o asilo, a migração e a integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão n.º 2007/435/CE do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 150 (14-05-20), 168-194.

Resolução n.º 217A (III) (1948). *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948-12-10). Em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>.

Resolução n.º 2200A (XXI) (1966). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*, (1966-12-16). Em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2009). *Retorno assistido e reintegração em países terceiros: Programas, estratégias e incentivos*. Em: http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/EstudosNacionais/2009_retorno_assistido.pdf.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2010a). *Migração temporária e circular em Portugal: Factos, políticas e estratégias*. Em: http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/EstudosNacionais/2010_migracao_temporaria.pdf.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2010b). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2009*. Em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2009.pdf.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2011). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2010*. Em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2012). *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2011*. Em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2013a). *Relatório anual de política 2012*. Em: <http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/Relat%C3%B3rio%20Po%C3%ADco%202012.pdf>.

- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2013b). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2012*. Em: <http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2014). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2013*. Em: http://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf.
- Siqueira, S., Assis, G. & Dias, C. A. (2010). As múltiplas faces do retorno à terra natal. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, 5, 61-85.
- Sistema de Segurança Interna (2015). *Relatório anual de segurança interna 2014*. Em: http://www.parlamento.pt/Documents/XIILEG/Abril_2015/relatorio-seginterna2014.pdf.
- Sousa, L. (1999). *Percursos de inserção de refugiados em Portugal: sós ou acompanhados?: Um estudo sobre as dificuldades de inserção de refugiados em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Aberta.

MOBILIDADE, FUGA E CIRCULAÇÃO DE CÉREBROS: A PERSPETIVA PORTUGUESA

Flávia Afonso

RESUMO

Na nova emigração do século XXI, os *cérebros* que partem avultam em número e, indubitavelmente, despertam a atenção política, económica e social. O cenário de crise prolongada e os constrangimentos da austeridade exortaram mutações que se manifestaram num acréscimo representativo da emigração qualificada no último quinquénio e, mormente, num exponencial desequilíbrio nos fluxos de mobilidade de cientistas e investigadores de e para Portugal. De acordo com investigações nacionais e internacionais recentes, Portugal destaca-se, no espectro europeu, como um dos países com uma das maiores taxas de *fuga de cérebros*.

Na atualidade, o estudo e análise deste quadro reveste-se de grande relevância, tendo em conta o panorama de vulnerabilidade socioeconómica sistémica que vivenciamos. De facto, o cariz desregulado desta *circulação* acarreta riscos significativos, levando à emancipação da premência de um debate cada vez mais abrangente e alicerçado em elementos factuais sobre a necessidade de se gerir, de forma mais equitativa e consciente, os ganhos e as perdas associados a estas dinâmicas de mobilidade do conhecimento.

Na presente análise, encetaremos com uma breve revisão genérica dos debates e dos principais argumentos desenvolvidos acerca da questão coeva da mobilidade científica. Concomitantemente, debruçar-nos-emos sobre o seu panorama na perspetiva europeia e, sobretudo, portuguesa. Neste contexto, promover-se-á uma análise da política pública instituída para gerir a posição do país no sistema internacional de conhecimento científico e tecnológico e perceber o impacto da sua posição, enquanto país de desenvolvimento intermédio. Partindo desta última, iremos problematizar os resultados das estratégias governamentais portuguesas para lidar com a sua posição semiperiférica nos mercados da ciência e tecnologia e internacional de *circulação de cérebros*.

Palavras-chave: Mobilidade Científica, Fuga de Cérebros, Circulação de Cérebros, Portugal, Políticas Públicas.

1. CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS: O ESTADO DA ARTE SOBRE A MOBILIDADE CIENTÍFICA

A crescente visibilidade, internacionalização e complexidade da natureza das mobilidades humanas tem constituído objeto de intensa escarpelização no campo das múltiplas ciências sociais e alcançado especial pertinência e destaque político e económico na hodiernidade (Peixoto, 2004; Videira, 2013). Termos como circulação, mobilidade, transnacionalismo ou, ainda, globalização e internacionalização constituem algumas noções comumente utilizadas para descrever as reconfigurações no espaço e no tempo das sociedades contemporâneas (Williams, Baláz & Wallace, 2004; Castles, 2005).

De facto, na atualidade, os fluxos de pessoas multiplicam-se, podendo originar contextos de entrada e saída, nomeadamente de indivíduos altamente qualificados. Apesar deste ser um processo contínuo, a sociedade em rede, alicerçada no poder da informação/conhecimento (Castells, 2003; Hargreaves, 2003), intensificou a procura de talentos e capital humano, promovendo uma incessante *circulação* de recursos humanos altamente qualificados, percecionada de sobremaneira como economicamente importante para os dois extremos da cadeia migratória (Peixoto, 2003; Góis & Marques, 2007).

Ainda que não exista uma definição consensualmente reconhecida da categoria dos altamente qualificados (Peixoto, 2003; Brandi, 2006; Isaakyan & Triandafyllidou, 2016), optamos pela veiculada por Iredale (2001: 8): trabalhadores "(...) com diploma universitário ou experiência extensiva/equivalente em qualquer área". Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico são vários os perfis profissionais alocados à atividade altamente qualificada (OECD, 1997), porém, na presente análise, concentrar-nos-emos, unicamente, nos cientistas e investigadores. Com efeito, a mobilidade científica internacional tem sido enfatizada nos contextos académico e político (Delicado, 2010), devido ao seu papel preponderante na circulação do conhecimento e no desenvolvimento das carreiras individuais e das dinâmicas de investigação das organizações (Musselin, 2004; Morano-Foadi, 2005).

De acordo com Videira (2013), a definição de migração internacional proposta pelas Nações Unidas (1998) é a usualmente aceite pela grande maioria da comunidade científica, tendo em conta a marcada porosidade e fragmentação das teorias migratórias. Esta implica movimentos de indivíduos que deixam os seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem noutros, podendo esses ser de curta duração (período superior a três meses, mas inferior a um ano) ou de longa duração (por um período mínimo de um ano) (Nações Unidas, 1998).

No espaço europeu, uma descrição concisa e unânime do que constitui a migração dos altamente qualificados é, ainda hoje, uma questão em aberto, devido à indefinição de algumas das questões conceptuais que lhe são subjacentes, nomeadamente o carácter heterogéneo dos seus atores e a mutabilidade dos seus percursos (Peixoto, 2003), que propendem a atravancar a "(...) distinção analítica entre migração e mobilidade" (Gomes, 2015b: 20) e a revelar como obsoletas algumas das dicotomias tradicionais que plasmaram a análise da migração até então (King, 2002). Não obstante, sublinham-se com acuidade alterações profundas dos movimentos migratórios em favor das migrações temporárias e de curta duração (Peixoto, 2001; King, 2002; Piracha & Vickerman, 2002). Autores sinalizam, em estudos sobre a mobilidade de cientistas e investigadores, a prevalência e incremento de trajetórias de mobilidade múltipla associadas, comumente, à construção e progressão na carreira (King, 2002; Ackers, 2005a, 2005b). Circunstâncias que emancipam a mobilidade como um constructo mais elucidativo e apropriado ao contexto da atividade científica, já que os seus percursos tendem a ser cada vez mais transitórios e circulares (Ackers & Gill, 2008). Assim sendo, o conceito de mobilidade científica contemporiza-se no estado da arte sobre o tema, abrangendo uma panóplia de movimentos geográficos balizada entre a mobilidade muito temporária e a migração permanente (Videira, 2013).

De acordo com Urry (2000), a mobilidade enforma a metáfora da sociedade global coetânea, possibilitando manifestas vantagens para aqueles que vivenciam esta experiência, particularmente para os mais qualificados (Videira, 2013). Segundo Gomes (2015b: 19), constata-se "(...) um enriquecimento das biografias, das competências

linguísticas e de competências transversais como a flexibilidade e o ecletismo cultural”. Todavia, a pertinência da mobilidade dos cientistas e investigadores extrapola o plano individual, potenciando a internacionalização e aptidão da investigação e do ensino superior e, simultaneamente, o progresso de redes transnacionais, que ativam a competitividade e valorização dos países e dos seus sistemas científicos (Fontes, 2007; Jöns, 2007; Ackers & Gill, 2008; Fontes, Videira & Calapez, 2013; Gomes, 2015b; Patrício & Pereira, 2015).

Consequentemente, a mobilidade dos *cérebros* é largamente fomentada pelas políticas de ciência e pelos quadros de financiamento europeus, observando-se uma expansão progressiva dos estímulos à internacionalização das carreiras científicas e das redes de cooperação institucionais (Ackers & Gill, 2008; Delicado, 2008; Patrício & Pereira, 2015), em prol de um crescimento mais sustentável, inteligente e inclusivo (Comissão Europeia, 2014).

No entanto, são crescentes as preocupações relativas ao desequilíbrio paulatino entre saídas e entradas de indivíduos altamente qualificados em países semiperiféricos com elevadas taxas de emigração, sustentadas no risco efetivo de subdesenvolvimento que poderá comprometer estruturalmente esses mesmos territórios (Docquier, Lohest & Marfouk, 2007).

A peculiar e dinâmica transdisciplinaridade entre os discursos político e científico afigura-se como apanágio representativo, ainda que de modo latente ou concreto, da panóplia de estudos concretizados sobre a temática das migrações qualificadas, no âmbito europeu e nomeadamente nacional (Hillmann & Rudolph, 1996; Peixoto, 2001, 2003; Góis & Marques, 2007; Ackers & Gill, 2008; Delicado, 2008, 2010).

Neste seguimento, os discursos focados nos fluxos de recursos humanos altamente qualificados, em geral, e de cientistas e investigadores, em particular, têm concentrado os seus argumentos em torno de constructos como a *fuga de cérebros*, *ganho de cérebros* e *circulação de cérebros* (Góis & Marques, 2007; Videira, 2013). Conceitos que descrevem diferentes perceções (por vezes discordantes) sobre aspetos primordiais do campo de

análise da mobilidade internacional, numa evolução que se subordina mais à dimensão analítica do que às mutações da realidade (Peixoto, 2006 citado em Góis & Marques, 2007).

A *fuga de cérebros* foi o primeiro conceito a emergir, no âmbito da reflexão internacional sobre as migrações qualificadas, sendo longitudinalmente objeto de um intenso debate entre investigadores (Peixoto, 2003; Góis & Marques, 2007; Videira, 2013). Proposição frequentemente associada ao fluxo migratório unidirecional de cientistas e quadros *altamente qualificados* e, por conseguinte, à perda do investimento aplicado na educação e formação destes últimos, a par da privação das externalidades que resultariam, presumivelmente desse (Haque & Kim, 1995; Salt, 1997).

O paradigma associado ao *ganho de cérebros* enquadrou uma nova perspetiva analítica do fenómeno das migrações qualificadas, explanando que a apreciação dos ganhos e perdas destes fluxos dever-se-á fundamentar no estudo abrangente e integrador de diferentes dimensões de análise (Baldwin, 1970). Neste campo, salientam-se entre outras: a capacidade de resposta do mercado laboral dos países de origem para absorver e proporcionar a maximização das competências dos seus recursos humanos; a contribuição das remessas, da captação de recursos e do retorno dos seus *cérebros*, após a aquisição de conhecimentos, condições e experiências relevantes para o progresso do país de origem; e o impacto da imigração qualificada no desenvolvimento de países emergentes (Baldwin, 1970; Rudolph & Hillmann, 1998; Beine, Docquier & Rapoport, 2001).

Na prossecução da miríade das configurações polarizadas acerca do fenómeno das migrações qualificadas, surgiu um novo arquétipo, o da *circulação de cérebros*, que o percebe como um decurso cada vez mais temporário, multidirecional e potencialmente vantajoso quer para os países origem quer para os países de destino (Peixoto, 1999; Straubhaar, 2000; Góis & Marques, 2007). Esta perspetiva advoga as crescentes e variadas mobilidades encetadas por cientistas e investigadores, como um vetor fundamental para a produção, acumulação e transferência de conhecimento,

firmado em redes diaspóricas evidenciadoras de um novo entendimento sobre o trans-nacionalismo migratório de profissionais altamente qualificados entre territórios com níveis de desenvolvimento díspares (Meyer, 2001; Meyer, Kaplan & Charum, 2001).

Não obstante, nos últimos anos, o paradigma da *fuga de cérebros* voltou a destacar-se, face à carência deste tipo específico de migrantes e à concorrência entre os países industrializados pela sua consecução; cenário agravado pela natureza díspar da apelidada crise das dívidas soberanas e o panorama de diminutas oportunidades que lhe está associado, especialmente em países menos desenvolvidos e semiperiféricos (Videira, 2013; Gomes, 2015b).

A proliferação de políticas e orientações com o desiderato de reforçar a capacidade de competição à escala mundial por *cérebros* (Iredale, 2001), levou os discursos atuais a (re)enfatizar a crescente distribuição assimétrica de recursos nos processos de globalização científica, educativa, cultural e económica (Davenport, 2004; Gomes, 2015b).

Mas, aqui desponta o paradoxo. A mobilidade científica não se estabelece sem saídas de indivíduos, em particular os mais qualificados, o que é naturalmente percecionado com inquietude, mas também otimismo (Videira, 2013). Por um lado, valoriza-se o seu potencial na criação de conexões que podem favorecer e motivar efetivamente os cientistas e investigadores a participar nestas transferências de capital humano (Meyer, 2001; Gill, 2005); por outro, receia-se que a confiança naquela conduza os países emissores a um estado de inércia e conformismo no que concerne à capacidade de fomentar o regresso dos seus recursos humanos altamente qualificados (Mahroum, 2000; Gomes, 2015b).

2. A MOBILIDADE CIENTÍFICA NO ESPAÇO EUROPEU

A mobilidade científica torna-se premente na política de Ciência e Tecnologia (C&T) da União Europeia (UE), sendo apreendida como um instrumento basilar para a profusão do conhecimento e integração dos sistemas de investigação (Comissão Europeia, 2005). Simultaneamente, aspira ao incremento da proficiência destes e, inerentemente, à

uniformização dos níveis culturais e económicos nos seus estados-membros (Cañibano, Otamendi & Andujar, 2008). Esta mobilidade é continuamente fomentada por diversas políticas europeias e expressivamente financiada com recurso a fundos públicos (Patrício & Pereira, 2015), de modo a estimular uma *Economia do Conhecimento*, ao mesmo tempo competitiva e alicerçada num mercado comum, que garanta a livre *circulação* de investigadores, conhecimento científico e recursos tecnológicos, tal como é preconizado pelo *Espaço Europeu da Investigação* desde 2000 (Comissão Europeia, 2014). Para esse efeito, a UE estimulou, desde então, a eliminação dos obstáculos legais e fiscais à cooperação no domínio da investigação, registados nas políticas migratórias europeias (Peixoto, 2001).

Assim sendo, as políticas de C&T europeias não são isentas neste tema, verificando-se um acréscimo de iniciativas individuais e coletivas de internacionalização, que se materializam na cooperação, trabalhos em redes e integração de instituições e organizações científicas internacionais (Gomes, 2015b). No entanto, na Europa é trazida à colação a possibilidade da mobilidade altamente qualificada se caracterizar por acentuados desequilíbrios conducentes a riscos estruturais (Mahroum, 1998; Iredale, 2001). Não obstante, as diretrizes veiculadas pela Comissão Europeia (2001) no que se refere à prevenção do risco de subdesenvolvimento (em regiões menos favorecidas) despoletado pelo acréscimo da concorrência pelos investigadores altamente qualificados, os cenários mais recentes, exarcebados pela crise financeira, revelam que nem todos os países detêm a mesma capacidade de atratividade e retenção de cientistas e investigadores (Franzoni, Scellato & Stephan, 2012).

3. PORTUGAL NO PANORAMA DA MOBILIDADE CIENTÍFICA: A EMIGRAÇÃO DOS SEUS QUALIFICADOS

A política portuguesa de *circulação de cérebros* alicerça-se em três objetivos fundamentais, a saber, cativar o retorno da mão de obra portuguesa altamente qualificada, que deixou o país em busca de melhores condições laborais, após ou no decorrer da sua formação; atrair profissionais estrangeiros altamente qualificados que podem trazer valor acrescentado às áreas científicas e tecnológicas, em particular; e evitar a perda de

quadros portugueses ou estrangeiros altamente qualificados, integrados nos nossos mercados científico, tecnológico e de docência, ou que estejam a estudar no nosso país (Carvalhais, 2011; Heitor, Horta & Mendonça, 2014).

Nas últimas décadas, verificou-se uma relevante evolução das políticas públicas associadas à capacitação e expansão do sistema científico e tecnológico nacional (Rodrigues, 2015). Este devir inicia-se com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e amplifica-se expressivamente a partir de meados da década finissecular, sustentado “(...) na implementação de políticas públicas específicas para o setor e dotadas de recursos financeiros nunca antes alcançados (...) quer no orçamento de Estado, quer através de Programas Operacionais financiados com fundos comunitários” (Martins & Conceição, 2015: 52). Procuraram-se, nesse decénio, promover políticas públicas de operacionalização de formação avançada, reforço das instituições científicas, internacionalização dos investigadores portugueses e edificação de infraestruturas de suporte que, embora auspiciosas, se pautaram por alguma lentidão e insuficiência no reforço da massa crítica e na superação do atraso científico estrutural que caracterizava Portugal (Nunes & Gonçalves, 2001; Heitor, 2015).

Na mudança do milénio, a Cimeira Europeia de Lisboa estabeleceu um nova abordagem de referência para o espaço europeu no que se refere ao desenvolvimento de competências, inovação e coesão social, com o fundamento de tornar a Europa na *Economia do Conhecimento* mais competitiva e dinâmica do mundo (Comissão Europeia, 2002; Carvalhais, 2011).

A expressão mais conseguida em Portugal, neste contexto, surgiu em 2005 com o lançamento do Plano Nacional Tecnológico (PNT), despoletando uma nova abordagem da política nacional de *circulação de cérebros* (Carvalhais, 2012). O PNT fundou o pilar para o incremento do *Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego* e encerrou em si o desiderato de promover a qualificação da sociedade portuguesa, traduzindo a aplicação em Portugal das prioridades da Estratégia de Lisboa (idem).

Nos anos subsequentes, foi lançada uma série de iniciativas com o desígnio de captar recursos altamente qualificados (nacionais e estrangeiros): os *Programas Ciência* com objetivo de apoiar as unidades de investigação na contratação de investigadores doutorados, a ampliação dos programas de doutoramento e pós-doutoramento em todas as áreas científicas, e os *Programas de Cátedras Convidadas* e *Welcome II* com o propósito de atrair para Portugal investigadores estrangeiros reconhecidos e com experiências de mobilidade internacional (Carvalhais, 2012; Rodrigues, 2015). Paralelamente, desenvolveram-se programas de parcerias celebrados com instituições académicas e de investigação internacionais, que visaram a internacionalização dos recursos humanos e das instituições científicas e académicas nacionais (Heitor, 2015).

Estas medidas políticas nortearam-se para a estruturação e crescimento do nosso sistema científico e tecnológico, focando-se com preponderância na alocação de recursos, através do acréscimo das verbas orçamentais e do impulso de projetos de apoio ao emprego científico (Heitor, 2015; Rodrigues, 2015). Até 2010-2011 verificou-se um aumento exponencial dos indicadores: de despesa em Investigação e Desenvolvimento (I&D), investimento que nesse biénio excedia os 2500 milhões de euros (OECD, 2016b); de recursos humanos altamente qualificados (cientistas e engenheiros) em atividade neste sistema que passaram de 2,7% em 2001 para 5,3% em 2011 (Eurostat, 2016); de capacidade de formação avançada com o número de novos doutorados a atingir os 2085 em 2011 (DGEEC, 2015); e de produção científica referenciada internacionalmente, que duplicou desde 2005 (PorData, 2016). Destaca-se que 2009 registou o maior pico de despesa em I&D, atingindo 1.58% do produto interno bruto (PIB), e de investigadores em atividade (superou os 40.000) em Portugal (OECD, 2016b). Em 2010, os dados divulgados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) apontavam que 42% dos investigadores contratados eram estrangeiros (Carvalhais, 2012). Em contrapartida, não é possível apurar o número de investigadores portugueses a atuar noutros países por falta de dados objetivos (Pereira, 2014).

Algumas das medidas supracitadas encontram-se estreitamente relacionadas com a Lei de Imigração, Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que com as alterações preconizadas pela

Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, continua a contemplar regimes específicos de entrada e permanência de imigrantes altamente qualificados para o exercício de atividade de investigação ou altamente qualificada (Góis & Marques, 2014). Desde 2007 que a legislação prevê, no atinente às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, um processo de admissão mais simples e rápido do que o precedente (Carvalhais, 2011). A primeira alteração à Lei n.º 23/2007 acrescenta a definição de “qualificações profissionais elevadas”, o que possibilitou o alargamento do regime previsto a docentes do ensino superior, potenciando a atração de mais recursos humanos altamente qualificados (Góis & Marques, 2014). Neste campo de ação, o enfoque desta mudança legislativa é a introdução do “cartão azul UE”, que se assume como um título de residência e estabelece um sistema de entrada e de permanência especial para trabalhadores estrangeiros altamente qualificados com o desígnio de atraí-los e fixá-los por um período não inferior a um ano, facultando-lhes o acesso paulatino ao mercado de trabalho nacional e conferindo-lhes igualdade de tratamento e direito ao reagrupamento familiar (Lei n.º 29/2012, artigo 121.º – A, B, G, H).

No tocante à validação das qualificações académicas de nível superior também se assinalaram mudanças. O Decreto-Lei n.º 341/2007 consagra um novo regime de reconhecimento dos graus académicos estrangeiros, consolidado na simplificação e agilização processual, ambicionando “(...) garantir a mobilidade efetiva e desburocratizada (...) de estudantes e diplomados (...) para atrair e fixar em Portugal recursos humanos qualificados, portugueses ou estrangeiros (...)” (p. 7376).

Verificou-se, assim, que a estratégia nacional para atrair *cérebros* se orientou para a conceção de um regime jurídico simplificado de entrada e de permanência especial de trabalhadores altamente qualificados, reforçado pela articulação interministerial e demais entidades envolvidas, traduzindo-se numa política de vistos pragmática e no reconhecimento de qualificações mais célere, facilitando a entrada e permanência de cidadãos estrangeiros como residentes legais (SEF, 2013).

O Decreto Regulamentar n.º 84/2007 institui o funcionamento deste regime, definindo, nomeadamente, as condições que serão aplicadas para aferir e classificar a existência

de competências altamente qualificadas e promovendo a articulação de informações entre os serviços portugueses no país e no exterior enquanto os processos desta mão de obra qualificada estão em fase de avaliação, o que agiliza a sua entrada e a concessão de autorização de residência (Carvalhais, 2011). A posterior publicação do Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março, introduziu algumas reformas, relativamente aos procedimentos administrativos relacionados com o visto de residência para atividades de investigação e de docência em instituições de ensino superior. Assinaladamente, a extensão deste regime a trabalhadores destacados pelas suas empresas para o exercício de uma atividade altamente qualificada e o ajustamento das disposições administrativas nacionais ao Código de Vistos Europeu, particularmente, as que estão definidas no Sistema Nacional de Vistos (SEF, 2013).

Já em 2015 são levadas a cabo mais duas alterações à Lei n.º 23/2007. Sobressai na Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, o alargamento dos requisitos laborais para o desempenho de atividades altamente qualificadas, subjacentes à atribuição de visto de residência a nacionais de Estados terceiros. Ainda nesta se sinaliza a prorrogação dos períodos de decisão e notificação dos pedidos de concessão e renovação de vistos.

O quadro legal anterior à Lei n.º 23/2007, não raramente caracterizado como dispendioso, complexo e moroso, denotou ineficácia, em especial, quando indivíduos estrangeiros requeriam a concessão de autorizações de residência por longos períodos (Carvalhais, 2011). Por sua vez, o novo sistema é percebido como um avanço positivo na batalha pelo *ganho de cérebros*, mas não suficiente (Góis & Marques, 2014). De acordo com estes autores, a materialização do mesmo revela que diminutos esforços têm sido desenvolvidos na reflexão sobre o enquadramento dos imigrantes altamente qualificados e na procura objetiva de soluções para as suas condicionantes. Destacam as dificuldades citadas por imigrantes no processo de reconhecimento e validação da sua formação académica e competências/experiência profissionais, e a ausência de uma estratégia verdadeiramente delineada e concertada quanto ao caso específico dos estudantes estrangeiros pós-graduados que decidem migrar para Portugal (Carvalhais, 2011; Góis & Marques, 2014).

Note-se que, a partir de 2011, o cenário de crescente capacidade científica e tecnológica de Portugal é descontinuado, na sequência do eclodir das crises internacional e da dívida soberana e das mudanças políticas nacionais que conduziram a uma redução considerável do apoio público ao reforço da base científica, alavancando concomitantemente o decréscimo da despesa privada em I&D (Heitor, 2015; Rodrigues, 2015). Neste seguimento, a dotação total anual em I&D diminuiu em 2014 para 1,285% do PIB, conduzindo, indelevelmente, à dilatação da disparidade face aos padrões europeus que se situavam no mesmo ano em 1.936% (OECD, 2016b). Esta mudança drástica de orientação relativa à política de ciência escorou-se no fundamento de “(...) financiar apenas a “excelência” e de aumentar a seletividade no acesso à ciência (...)”, mormente com base em processos de avaliação discricionários e inconsistentes que põem em causa a sustentabilidade do sistema científico nacional (Heitor, 2015: 110). Neste âmbito, em 2012-2013 cerca de mil doutorados viram-se forçados a deixar a investigação ou o país, devido à cessação de aproximadamente 1200 contratos de investigadores (40% estrangeiros) e ao financiamento de apenas 368 lugares (FCT, 2013). Em 2014, agudiza-se esta tendência de restrição com a abertura de apenas 228 vagas financiadas para o Programa Investigador FCT (FCT, 2014). Conjuntura exacerbada pela diminuição do valor de financiamento total por investigador em Portugal, que representa menos de metade da média europeia (OECD, 2016c). Identifica-se, ainda, uma minoração do número de bolsas de doutoramento financiadas pela FCT entre 2010 e 2014, averiguando-se um decréscimo de 2451 bolsas (FCT, 2014).

Panorama que conduziu, nos últimos anos, à ressurgência da emigração no discurso governativo (implícito) como uma solução para os mais qualificados superarem esta conjuntura menos auspiciosa (Jornal de Negócios, 2013). Estas variações suscitarão, em Portugal e no estrangeiro, grande objeção à política nacional de C&T com manifestações especialmente expressivas nas redes sociais e nos *media* (Ferreira, Silva & Firmino, 2014; MCTES, 2016), e com impacte no crescimento dos fluxos externos de talentos (Pires *et al.*, 2014; Gomes, 2015a).

Ainda que as estatísticas disponíveis sobre a emigração altamente qualificada sejam, comumente, descritas como escassas e limitadas na sua metodologia e alcance, é corroborado em estudos recentes que Portugal se posicionou, nos últimos anos, nos lugares mais elevados dos *rankings europeus* em termos de taxa de *fuga de cérebros* (Docquier & Marfouk, 2006; Docquier & Rapoport, 2011; OECD, 2016a). Portugal regista, asseveradamente, a perda de sensivelmente um quinto dos seus recursos mais qualificados desde a década de 90 do século anterior (Docquier, Lohest & Marfouk, 2007). De acordo com informações veiculadas pelo Observatório da Emigração (Pires *et al.*, 2014), sinalizou-se entre 2000-2001 e 2010-2011 uma ascendente tendência do fluxo de emigração qualificada (crescimento de 87,5%). Os dados referentes a 2010-2011 anunciam que a taxa de emigração altamente qualificada se agravou, situando-se nesse período em cerca de 13%, quando em 2000, os dados sugeriam uma taxa de 8% (OECD, 2016a). Tendo em conta que o número de saídas anuais de emigrantes, nos últimos cinco anos, se estabelece na ordem de pelo menos 100.000/ano, pode estimar-se com algum rigor que a saída de recursos altamente qualificados estará na ordem de 10.000 a 15.000 indivíduos, sendo que em 2010 os emigrantes altamente qualificados já se situava nos 10% face ao número total dos emigrantes portugueses (L. Cerdeira comunicação pessoal, 24 de fevereiro de 2016). Perante as tendências mais recentes, estima-se que, em 2015, o número de portugueses altamente qualificados a residir em países da OCDE possa ter atingido um valor próximo dos 200.000, quando em 2010 já transpunham os 145.000 (Cerdeira *et al.*, 2015). Outro estudo sobre a emigração qualificada portuguesa indagou 1.011 indivíduos, dos quais cerca de 52% revelaram não tencionar ou não perspetivar como uma realidade exequível um regresso definitivo a Portugal, projetando-se numa emigração para “toda a vida” face à continuidade dos constrangimentos económicos (desemprego e salários) e profissionais (realização e carreira), que ditaram a saída da maioria dos inquiridos (Bradramo, 2015). Detetou-se ainda, nesta amostra, uma tendência que indica que a emigração qualificada dos últimos anos acentuou a saída dos titulares de graus académicos mais elevados e especializados (*idem*). Vislumbrando-se, assim, a acentuação do volume deste tipo de emigração e do seu carácter prolongado ou mesmo definitivo (Gomes *et al.*, 2015).

Inegavelmente, nos últimos anos marcados pela crise económica, Portugal evidenciou fragilidades e recuos no volume global de recursos financeiros e humanos alocados ao sistema científico e tecnológico nacional, que concorreram, marcadamente, para a supressão do efeito de *ganho de cérebros* averiguado em 2009, depois de várias décadas pautadas essencialmente pela emigração altamente qualificada (Heitor, Horta & Mendonça, 2014).

Mais recentemente, o acordo de parceria Portugal 2020 corporiza um ensejo manifesto de reorientação das políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação, alicerçado numa marcada conglobação dos investimentos públicos na concretização de uma estratégia de Investigação e Inovação (I&I) de Portugal para uma especialização inteligente (Comissão Europeia, 2014), anunciando a retoma de uma tendência de valorização económica do conhecimento já encetada, desde a Cimeira Europeia de Lisboa¹.

No final de 2015 desponta uma nova agenda nacional para as políticas públicas de C&T, com o desiderato de repensar e visitar as estratégias de desenvolvimento científico, formação avançada e emprego científico, a fim de recuperar um trajeto de convergência com a Europa. O primeiro passo materializou-se na reflexão e revisão da avaliação das atividades de ciência e tecnologia e do papel a desempenhar pela FCT neste processo, constituindo-se o Grupo de Reflexão para impulsionar um debate alargado entre *stakeholders* e definindo-se a carta de princípios de orientação para aquela, que advoga a aposta no aumento do financiamento para o setor e no rejuvenescimento do corpo de investigadores (MCTES, 2016).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo das dinâmicas de mobilidade dos cientistas e investigadores portugueses e das políticas nacionais de concretização da *circulação de cérebros* constituem eixos de análise estruturais para pensar o futuro do país no presente. Porém, este desafio perspectiva-se como complexo tendo em conta o défice de informação e a escassez de

¹ Projeto integrado na estratégia Europa 2020.

estatísticas sobre a temática e seus impactos na sustentabilidade do sistema científico nacional (Cerdeira *et al.*, 2015).

Face ao atraso estrutural de Portugal em C&T implementou-se uma panóplia de políticas cujo desiderato assentou na estimulação e promoção da *circulação de cérebros*, assinalando-se, concludentemente, desenvolvimentos relevantes nas dinâmicas e dimensões de entendimento do sistema científico nacional (Patrício & Pereira, 2015). Contudo, apesar dos investimentos em prol da transnacionalização da investigação e da formação avançada, alguns aspetos das políticas públicas e do enquadramento legal relativo às migrações qualificadas revelaram-se insipientes e de manifesta vulnerabilidade diante da crescente competição internacional por recursos humanos altamente qualificados (Góis & Marques, 2014; Heitor, Horta & Mendonça, 2014). Cenário que confere a Portugal uma posição semiperiférica dentro do sistema mundial da ciência, configurando-se mais como um país de saída do que de entrada.

Na desconstrução da temática da mobilidade dos cientistas na realidade portuguesa, nomeadamente na exploração do seu contexto, importância e efeitos, apercebemo-nos da pluralidade associada a esta questão. Numa primeira aceção, poderá ser entendida, como uma estratégia esboçada no âmbito da política de C&T, a fim de proporcionar a sua integração em redes internacionais de transferência e troca de tecnologia e conhecimento. Embora, possamos concomitantemente interpretá-la como um recurso, que governos e investigadores apontaram para lidar com o consecutivo desinvestimento na criação de contextos favoráveis ao desenvolvimento de uma carreira científica em Portugal, que estimule conjuntamente a consolidação de uma perspetiva de circulação de talentos e o incentivo a um retorno com qualidade e sucesso. Ressalva-se, assim, que a mobilidade não é exclusivamente resultado de escolhas individuais, assim como não constitui um critério de desempenho do desenvolvimento de um determinado sistema científico.

Logo, a questão que se irroga é o que temos a ganhar com a emigração de recursos humanos altamente qualificados? A fim de dar resposta a este objeto de discussão

abordamos, ao longo desta reflexão, dois fenómenos em particular: a *fuga* e a *circulação de cérebros* em Portugal, concluindo que a equação de concertação entre perdas e ganhos é difícil de equilibrar, principalmente em países de desenvolvimento intermédio, como é o nosso caso (Docquier & Marfouk, 2007). Apesar de se reconhecerem os potenciais efeitos positivos para Portugal do investimento numa carreira no estrangeiro, prevalece o entendimento de que esta transferência de recursos depaupera substancialmente o país (Heitor, Horta & Mendonça, 2014; Cerdeira *et al.*, 2015; Gomes, 2015b).

Em síntese, a crescente percentagem de emigração qualificada associada à neutralização do efeito da *circulação de cérebros* e agravada pela prossecução do cenário de crise, incerteza e precarização das profissões científicas, constitui uma realidade preditora de que o fundamento da *circulação de cérebros*, veiculado por alguns decisores políticos, terá uma insípida concretização em Portugal. A escassez de estudos, mas também de iniciativas políticas sistemáticas sobre esta realidade em países semiperiféricos, de que é exemplo Portugal, vem reiterar a posição de que a discussão sobre a *fuga* e o *desperdício de cérebros* tem sido avaliada como algo marginal no contexto da proeminência das abordagens que destacam a importância capital da mobilidade dos indivíduos altamente qualificados para o desenvolvimento social, económico e humano. Todavia, esta problemática torna-se ainda mais urgente e pertinente na panorâmica de incerteza, crise e transformação sociopolítica das sociedades atuais. Emancipando-se, assim, quanto ao fluxo externo de cientistas e investigadores, a necessidade de uma nova agenda política de apoio ao conhecimento em Portugal com estímulo ao emprego científico e à atração e retorno de recursos humanos altamente qualificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackers, H.L. (2005a). Moving people and knowledge, the mobility of scientists within the European Union. *International Migration*, 43, 99-129.
- Ackers, H.L. (2005b). Promoting scientific mobility and balanced growth in the european research Area. *Innovation*, 18, 301-317.

- Ackers, H. L. & GILL, B. (2008). *Moving people and knowledge: scientific mobility in an enlarging european union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baldwin, G. (1970). Brain drain or brain overflow? *Foreign Affairs*, 48, 358-372. Acedido a 14.11.2015, em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1970-01-01/brain-drain-or-overflow>.
- Beine, M., Docquier, F. & Rapoport, H. (2001). Brain drain and economic growth: theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 46, 275-289. Acedido a 16.11.2015, em: http://tudresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/is/makro/lehre/download/rntexte/we/Beine,Docquier,%20Rapoport%202001.pdf.
- Bradramo (2015). *Resultados do projeto: mobilidade e migração*. Acedido a 14.01.2016, em: http://www.bradramo.pt/?page_id=25.
- Brandi, C. (2006). The evolution in theories of the brain-drain and the migration of skilled persone. *Working paper*, Institute for Research on Population and Social Policies. Acedido a 9.06.2013, em: www.irpps.cnr.it/it/system/files/the_evolution_study.pdf.
- Cañibano, C., Otamendi, J. & Andujar, I. (2008). Measuring and assessing researcher mobility from CV analysis: the case of the Ramón y Cajal programme in Spain. *Research Evaluation*, 17(1), 17-31.
- Carvalhais, I.E. (2011). Exclusão e inclusão na linguagem pós-nacional – o caso do conhecimento. *Actas do I Congresso Internacional do OBSERVARE*. Acedido a 19.11.2015, em: http://observare.ual.pt/conference/images/stories/conference%20images%20pdf/S3/Isabel_Estrada_Carvalhais.pdf.
- Carvalhais, I.E. (2012). Brain drain/brain gain from the perspective of a semi-peripheral state: Portugal. *Diversities*, 14, 99-117. Acedido a 23.04.2013, em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/resources/periodicals/diversities/current-issue/>.
- Castells, M. (2003). *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

- Castles, S. (2005). *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Lisboa: Fim de Século.
- Cerdeira, L., Machado-Taylor, M.L., Patrocínio, T. & Cabrito, B. (2015). “Exportar” mão-de-obra qualificada a custo zero: quanto perde Portugal com a “fuga de cérebros”? *Revista Educação em Questão*, 53, 45-75. Acedido a 25.01.2016, em: <http://www.periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/viewFile/8531/6176>.
- Comissão Europeia (2001). *Estratégia de mobilidade no espaço europeu da investigação*. COM(2001) 331. Acedido a 15.01.2016, em: http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/aip/documentos/estudos%20publicacoes/centro%20documentacao/Capital%20Humano/I.Livre Circulacao Trabalhadores/A2.iii.%20Investigadores/COM2001_331.pdf.
- Comissão Europeia (2002). *More research for europe. Towards 3% of GDP*. EC-COM (2002) 499. Acedido a 15.01.2016, em: http://ec.europa.eu/research/era/pdf/com3percent_en.pdf.
- Comissão Europeia (2005). *Implementation report 2004 on “A mobility strategy for the european research area” and “Researchers in the ERA: one profession, multiple careers”*. SEC(2005) 474. Acedido a 15.01.2016, em: https://ec.europa.eu/research/fp6/mariecurie-actions/pdf/sec_en.pdf.
- Comissão Europeia (2014). *Horizon 2020 em breve palavras. O programa-quadro de investigação e inovação da UE*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Acedido a 25.11. 2015, em: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PT_KI0213413PTN.pdf.
- Davenport, S. (2004). Panic and panacea, brain drain and science and technology human capital policy. *Research Policy*, 33(4), 617–630.
- Decreto-lei n.º 341/2007, de 12 de outubro. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 197 (12.10.2007), 7375-7379. Acedido a 22.01.2016, em: http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Reconhecimento/NARICENIC/Reconhecimento+Académico/Reconhecimento+de+Qualificações+Estrangeiras/Decreto-Lei+n+341_07+de+12+de+Outubro.htm.

- Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 54 (18.03.2013), 1658-1691. Acedido a 22.01.2016, em: http://www.sef.pt/documentos/56/DReg2_2013.pdf.
- Delicado, A. (2008). Cientistas portugueses no estrangeiro: factores de mobilidade e relações de diáspora. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 58, 109-129. Acedido a 9.06.2013, em: <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/10100/10104.pdf>.
- Delicado, A. (2010). O retorno dos “cérebros”: regresso e reintegração dos investigadores portugueses em mobilidade. *Revista Iberoamericana Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 5, 1-28. Acedido a 22.06.2013, em: http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/Ana%20Delicado_2010_n1.pdf.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2015). *Diplomados, por nível de formação, em Portugal (2000/01 a 2013/14)*. Acedido a 27.01.2016, em: http://w3.dgeec.mec.pt/dse/eef/indicadores/Indicador_5_6.asp.
- Docquier, F., Lohest, O. & Marfouk, A. (2007). Brain drain in developing countries. *World Bank Economic Review*, 21, 193-218.
- Docquier, F. & Marfouk, A. (2006). Internacional migration by education attainment, 1990-2000. In C. Ozden & M. Schiff (eds.), *International migration, remittances and the brain drain* (pp.151-199). Washington DC: World Bank e Palgrave Macmillan.
- Docquier, F. & Rapoport, H. (2011). Globalization, Brain Drain and Development. *Discussion Paper Series, IZAD DP*, 5590, 2-60. Acedido a 18.11.2015, em: <http://ftp.iza.org/dp5590.pdf>.
- Eurostat (2016). *HRST by category, sex and age*. Acedido a 20.01.2016, em: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
- Fundação para a Ciência e Tecnologia (2013). *Relatório de atividades FCT 2013*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia. Acedido a 20.01.2016, em: <http://www.fct.pt/docs/RelatorioAtividades2013.pdf>.

- Fundação para a Ciência e Tecnologia (2014). *Relatório de atividades FCT 2014*. Lisboa: Fundação para a Ciência e Tecnologia. Acedido a 20.01.2016, em: <http://www.fct.pt/docs/RA2014.pdf>.
- Ferreira, N., Silva, S. & Firmino, T. (2014). Investigadores não sabem para onde vai a ciência portuguesa. *Público*. Acedido a 16.11.2015, em: <https://www.publico.pt/ciencia/noticia/ciencia-em-tempos-de- crise-1620237>.
- Fontes, M. (2007). Scientific mobility policies: how portuguese scientists envisage the return home. *Science and Public Policy*, 34, 284-298.
- Fontes, M., Videira, P. & Calapez, T. (2013). The impact of long-term scientific mobility on the creation of persistent knowledge networks. *Mobilities*, 8, 440-465.
- Franzoni, C., Scellato, G. & Stephan, P. (2012). Foreign born scientists: mobility patterns for sixteen countries. *NBER Working Paper*, 1806, 1-25. Acedido a 18.11.2015, em: <http://www.nber.org/papers/w18067.pdf>.
- Gill, B. (2005). Homeward bound? The experience of return mobility for italian scientists. Innovation. *The European Journal of Social Science Research*, 18, 319-341.
- Góis, P. & Marques, J.C. (2007). *Estudo prospetivo sobre imigrantes qualificados em portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI). Acedido a 30.11.2015, em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo_OI_24.pdf/b400a79a-8de5-4424-93a3-9aeaa2569a8e.
- Góis, P. & Marques, J.C. (2014). *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações (ACM). Acedido a 11.01.2015, em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/ESTUDO+54.pdf/85237e90-2fa5-4a16-add4-87d12b7eaff5>.
- Gomes, R.M. (coord.) (2015a). *Entre a periferia e o centro. Percursos de emigrantes portugueses qualificados*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. Acedido a 1.01.2015, em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/82020/2/130229.pdf>.

- Gomes, R.M. (coord.) (2015b). *Fuga de cérebros. Retratos da emigração portuguesa qualificada*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Gomes, R., Lopes, J.T., Vaz, H., Cerdeira, L., Cabrito, B., Peixoto, P., Machado-Taylor, M. L., Brites, R., Magalhães, D., Ganga, R., Patrocínio, T., Silva, S. & Silva, J.P. (2015). *A emigração portuguesa qualificada: êxodo ou diáspora?* Projeto BRADRAMO. Acedido a 12.01.2016, em: http://www.bradramo.pt/wp-content/uploads/2015/09/Conferencia%CC%82nciaPorto18Setembro_RuiGomes.pdf.
- Haque, N. & Kim, S.J. (1995). "Human capital flight": impact of migration on income and growth. *Imf staff paper*, 42, 577-607.
- Hargreaves, A. (2003). *O ensino na sociedade do conhecimento: a educação na era da insegurança*. Porto: Porto Editora.
- Heitor, M., Horta, H. & Mendonça, J. (2014). Developing human capital and research capacity: science policies promoting brain gain. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 6-22.
- Heitor, M. (2015). Ciência e conhecimento na modernização de Portugal. In M.L. Rodrigues & M. Heitor (org.), *40 anos de políticas de ciência e ensino superior* (pp.81-146). Coimbra: Edições Almedina.
- Hilmann, F. & Rudolph, H. (1996). Jenseits des brain drain. Zur mobilität westlicher Fach-und Führungskräfte nach Polen. *WZB Discussion Paper, FS I*, 96-103. Acedido a 20.11.2015, em: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/44046/1/219675902.pdf>.
- Iredale, R. (2001). The migration of professionals: theories and thypologies. *International Migration*, 39, 7-26. Acedido a 12.06.2013, em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00169>.
- Isaakyan, I. & Triandafyllidou, A. (2016). Female high-skill migration in the 21st century: the challenge of the recession. In A. Triandafyllidou, I. Isaakyan & G. Schiavone (eds.), *High skill migration and recession gendered perspectives* (pp. 3-21). UK: Palgrave Macmillan.

- Jöns, H. (2007). Transnational mobility and the spaces of knowledge production: a comparison of global patterns, motivations and collaborations in different academic fields. *Social Geography*, 2, 97-114. Acedido a 30.11.2015, em: <http://www.soc-geogr.net/2/97/2007/sg-2-97-2007.pdf>.
- Jornal de Negócios (2013). *As várias declarações de apelo à emigração*. Acedido a 30.11.2015, em: <http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/as-varias-declaracoes-de-apelo-a-emigracao.html>.
- King, R. (2002). Towards a new map of european migration. *International Journal of Population Geography*, 8, 89-106. Acedido a 14.06. 2013, em: http://www.sociologyofeurope.unifi.it/upload/sub/Altri%20documenti/King_New_migration_in_Europe_article%5B1%5D.pdf.
- Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 154 (09-08-2012), 4191-4256. Acedido a 22.01.2016, em: http://www.sef.pt/documentos/35/LEI%2029_2012.pdf.
- Lei n.º 63/215, de 30 de junho. *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 125 (30-06-2015), 4521-4522. Acedido a 22.01.2016, em: <https://dre.pt/application/file/67640060>.
- Mahroum, S. (1998). Europe and the challenge of brain drain. *Institute for Prospective Technological Studies Report*, 29.
- Mahroum, S. (2000). Scientific mobility: an agent of scientific expansion and institutional empowerment. *Science Communication*, 21, 367-378.
- Martins, S.C. & Conceição, C.P. (2015). Análise dos impactos: expansão e convergência. In M.L. Rodrigues & M. Heitor (org.), *40 anos de políticas de ciência e ensino superior* (pp. 51-80). Coimbra: Edições Almedina.
- Meyer, J.B. (2001). Network approach versus brain drain, lessons from the diaspora. *International Migration*, 39, 91-108.
- Meyer, J.B., Kaplan, D. & Charum, J. (2001). Scientific nomadism and the new geopolitics of knowledge. *International Social Science Journal*, 53, 309-321.

- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2016). *Carta de princípios de orientação para a Fundação para a Ciência e a Tecnologia*. Acedido a 19.02.2016, em: [https://www.fct.pt/docs/carta de principios para FCT FINAL.pdf](https://www.fct.pt/docs/carta_de_principios_para_FCT_FINAL.pdf).
- Morano-Foadi, S. (2005). Scientific mobility, career progression, and excellence in the European Research Area. *International Migration*, 43, 133-162.
- Musselin, C. (2004). Towards a european academic labour market? Some lessons drawn from empirical studies on academic mobility. *Higher Education*, 48, 55-78.
- Nações Unidas (1998). *Recommendations on statistics of international migration*. Revision 1. Acedido a 30.11.2015, em: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_58rev1e.pdf.
- Nunes, J.A. & Gonçalves, M.E. (orgs.). (2001). *Enteados de Galileu? A semi-periferia no sistema mundial da ciência*. Porto: Afrontamento.
- OECD (1997). *Trends in international migration, continuous reporting system on migration annual report 1996*. Paris: OCDE.
- OECD (2016a). *Database on immigrants in OECD countries (DIOC)*. Acedido a 15.02.2016, em: <http://www.oecd.org/els/mig/databaseonimmigrantsinoecdcountriesdioc.htm>.
- OECD (2016b). *Gross domestic spending on R&D*. Acedido a 15.02.2016, em: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.
- OECD (2016c). *Main science and technology indicators*. Acedido a 15.02.2016, em: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB.
- Patrício, M. T. & Pereira, T. S. (2015). A política científica europeia e a internacionalização da ciência. In M.L. Rodrigues & M. Heitor (org.), *40 anos de políticas de ciência e ensino superior* (pp. 265-294). Coimbra: Edições Almedina.
- Peixoto, J. (1999). *A mobilidade internacional dos quadros: migrações internacionais, quadros e empresas transnacionais em Portugal*. Oeiras: Celta Editora
- Peixoto, J. (2001). Migrações e políticas migratórias na União Europeia: livre circulação e reconhecimento de diplomas. *Análise Social*, 36, 153-183. Acedido a 10.01.2016, em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726268N3vZK0ty5Mj52AE8.pdf>.

- Peixoto, J. (2003). A Europa e as migrações altamente qualificadas: dinâmicas do mercado de trabalho e políticas de imigração. In AAVV, *A Europa, o Desafio Demográfico e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça* (pp. 110-113). Lisboa: Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.
- Peixoto, J. (2004). As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas. *SOCIUS Working Paper*, 11/04. Acedido a 10.01.2016, em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2037/1/wp200411.pdf>.
- Pereira, C. (2014). *Mobilidade internacional dos investigadores portugueses*. Observatório da Emigração. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL e DGACCP. Acedido a 16.11.2015, em: <http://www.observatorioemigracao.pt/np4/4035.html>.
- Piracha, M. & Vickerman, R. (2002). Immigration, labour mobility and EU enlargement. *University of Kent Department of Economics Discussion*, 0209.
- Pires, R.P., Pereira, C., Azevedo, J. & Ribeiro, A.C. (2014). *Emigração portuguesa. Relatório estatístico 2014*. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), CIES-IUL, e DGACCP. Acedido a 15.11.2015, em: http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/np4/?newsId=3924&fileName=OEm_EmigracaoPortuguesa2014_RelatorioEst.pdf.
- PORDATA (2016). *Publicações científicas: número, publicações citadas e citações- Portugal*. Acedido a 17.01.2016, em: <http://www.pordata.pt/Portugal/Publica%C3%A7%C3%B5es+cient%C3%ADficas+n%C3%BAmero++publica%C3%A7%C3%B5es+citadas+e+cita%C3%A7%C3%B5es-1996>.
- Rodrigues, M. L. (2015). Análise cronológica das políticas públicas: ruturas e continuidades. In M.L. Rodrigues & M. Heitor (org.), *40 anos de políticas de ciência e ensino superior* (pp.25-50). Coimbra: Edições Almedina.
- Rudolph, H. & Hillmann, F. (1998). The invisible hands need visible heads: managers, experts and professionals from western countries in poland. In K. Koser & H. Lutz (eds.), *The new migration in europe: social constructions and social realities* (p. 64-84). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Salt, J. (1997). International movements of the highly skilled. *OECD, International Migration Unit, OECD, Occasional Paper*, 3. Acedido a 28.06.2013, em: <http://www.oecd.org/migration/mig/2383909.pdf>.
- SEF (2013). *Relatório anual de política Portugal 2013*. Serviços de Estrangeiros e Fronteiras. Acedido a 28.01.2016, em: <http://rem.sef.pt/PagesPT/DocsPT/RelatPoliticos/Relat%C3%B3rio%20Pol%C3%ADtico%202013.pdf>.
- Straubhaar, T. (2000). International mobility of the highly skilled: Brain gain, brain drain or brain exchange. *HWWA Discussion Paper*, 88, 1-23. Acedido 28.06.2013, em: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19463/1/88.pdf>.
- Urry, J. (2000). *Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. USA: Routledge.
- Videira, P. (2013). A mobilidade internacional dos cientistas: construções teóricas e respostas políticas. In E. Araújo, M. Fontes & S. Bento (eds.), *Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros* (pp.138-162). Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho. Acedido a 13.06.2013, em: http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/article/viewFile/1575/1489.
- Williams, A., Baláz, V. & Wallace, C. (2004). International labour mobility and uneven regional development human capital, knowledge and entrepreneurship. *European Urban and Regional Studies*, 11(1), 27-46.

III. **RACISMOS:** AS HERANÇAS PERSISTENTES

UMA REFLEXÃO SOBRE O RACISMO

Rosana Albuquerque

RESUMO

Apresentamos uma reflexão sobre o racismo enquanto fenómeno mutável, historicamente contingente, considerando que a persistência do racismo nas sociedades europeias exige o compromisso da reflexividade sobre o legado da nossa história para compreender o que deste passado perdura no mundo de hoje. Nesta reflexão interessamos-nos, em particular, compreender o papel da ciência, do colonialismo e do nacionalismo, e suas interligações, na institucionalização da hierarquização social por via da classificação entre “raças” ou culturas, analisando o racismo como um elemento estruturante da organização económica, social e política das sociedades europeias. Perspetivamos esta reflexão como uma estratégia de capacitação para intervir no combate ao racismo e na promoção da igualdade e da cidadania, fazendo dos lugares que habitamos uma casa comum.

Palavras-chave: Ciência, Europa, Ideologia, Memória, Racismo, Sexismo.

1. INTRODUÇÃO

Iniciamos esta reflexão com as memórias de Língua:

“O Língua não conhecia ninguém. Tinha de reaprender a trabalhar e o único trabalho disponível para um antigo escravo era aquele que sempre houvera. O único lugar disponível para um antigo escravo era aquele que sempre existira. A única coisa que um nascido escravo conhecia era ser escravo. A única coisa que todos os escravos sabiam era que não tinham nascido para ser escravos. A questão era o que fazer com a liberdade. Mas esta é outra cantiga. Por ora, um homem solto dava a sua fuga por concluída. O que é que se sente? Oh, simples: a respiração. (...)”

A celebração acabou e os antigos escravos começaram a perceber o inverosímil, mas real. Ninguém estava impedido de fugir, ou obrigado a trabalhar, ou coisa parecida. Até diziam: cuidado com quem falas, já não sou escravo, sou um homem livre. Porém, livre era uma maneira de dizer. Havia patrões, senhoras e

senhores que ainda acreditavam que os negros tinham sido feitos para serem amarrados e açoitados, que mau-trato era coisa normal e necessária. Muitos negros tampouco se tinham apercebido da mudança de condição. Não saíam nunca da plantação, com medo de se perderem por aí, e não sabiam nada do que se estava a passar para lá dos seus metros quadrados de hemisfério desnorte” (Sousa, 2015: 238, 240).

Sendo uma personagem de romance, Língua não conta uma ficção. Representa uma história bem real que marcou durante séculos a trajetória comum da humanidade: a escravatura¹. Neste excerto, o escritor Mário Lúcio Sousa recorda-nos da persistência das desigualdades na sociedade pós-esclavagista, porquanto Língua, escravo fugido recentemente liberto, se dá conta que o fim da escravatura não significa o fim da servidão, pois “O único lugar disponível para um antigo escravo era aquele que sempre existira. A única coisa que um nascido escravo conhecia era ser escravo” (Sousa, 2015: 238), e porque tanto ex-escravos como ex-esclavagistas perpetuam papéis, crenças e práticas de opressão/dominação, havendo “patrões, senhoras e senhores que ainda acreditavam que os negros tinham sido feitos para serem amarrados e açoitados, que mau-trato era coisa normal e necessária” (idem: 240). O “desnorte” de quem nada sabe e o “medo de se perderem por aí” (Sousa, 2015: 240) são situações apresentadas de forma breve e simples que nos permitem uma aproximação às sequelas da inferiorização, humilhação e opressão de homens e mulheres que têm de aprender a ser livres². Língua recorda-nos que os processos de dominação estão marcados não só pela violência física

¹ A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, mediante a resolução 62/122 de 17 de dezembro de 2007, proclamou o dia 25 de março como o Dia Internacional em Memória das Vítimas da Escravidão e do Comércio Transatlântico de Escravos. A resolução solicitou o estabelecimento de um programa de extensão para mobilizar instituições educacionais, sociedade civil e outras organizações para incutir nas futuras gerações as “causas, consequências e lições do comércio transatlântico de escravos, e para comunicar os perigos do racismo e do preconceito” (ONU, 2015b). Também nesse sentido proclamou o período entre 2015 e 2024 como a Década Internacional de Afrodescendentes (ONU, 2015a). A UNESCO desenvolve desde 1994 o projeto “A rota do escravo” com o objetivo de contribuir para uma cultura de paz mediante a promoção da reflexão sobre o pluralismo cultural, o diálogo intercultural e a construção de novas identidades e cidadanias (UNESCO, 2016).

² Processos que Franz Fanon analisou em “Pele negra, máscaras brancas” e “Racismo e cultura”. Na leitura dos textos originais que marcaram o pensamento anticolonial reunidos por Sanches (2011) encontramos reflexões úteis para compreender o mundo atual. É com este legado que Mbembe (2014) nos oferece uma reflexão sobre a evolução do pensamento racial na Europa, contextualizada no mundo de capitalismo globalizado de hoje, na qual sublinha a emergência de processos de “subalternização universal”.

mas também simbólica, e que esta influencia toda a construção identitária. O que terá pensado Língua olhando para o futuro? Como se definir a si próprio, na sua humanidade inteira? Idêntica interrogação colocou Primo Levi na sua obra “Se isto é um homem”, tomando a palavra como sobrevivente do holocausto, para não esquecer, para que as gerações futuras não esqueçam³:

“Vocês que vivem seguros
em suas cálidas casas,
vocês que voltando à noite,
encontram comida quente e rostos amigos,
pensem bem se isto é um homem (...)
que morre por um sim ou um não.
Pensem bem se isto é uma mulher,
sem cabelos e sem nome,
sem mais força para lembrar (...).

Pensem que isto aconteceu:

eu lhes mando estas palavras (...)” (Levi, 2010: 9).

Partimos para esta reflexão com as memórias do nosso passado comum, tendo presente que o racismo é um fenómeno mutável, historicamente contingente, que se transmuta consoante as condições que se desenvolvem e intersectam em contextos particulares, e considerando que a persistência do racismo enquanto fenómeno político-social de múltiplas faces exige-nos o compromisso da reflexividade sobre o legado da nossa história, procurando compreender o que deste passado perdura no mundo de hoje. Se o racismo nos séculos XV a XVIII, verso e reverso da escravatura e do colonialismo, se desenvolveu previamente à emergência dos conceitos de “raça” e “racismo” (no século XIX), hoje manifesta-se de formas diversificadas, embora não assumindo, necessariamente, uma hierarquização racial. Entendemos que as atuais expressões do

³ A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, mediante a resolução A/RES/60/7 de 2005, proclamou o dia 27 de janeiro, data em que se celebra a libertação do campo de Auschwitz, como o dia de Comemoração em Memória das Vítimas do Holocausto, condenando sem reserva todas as manifestações de intolerância com base na origem étnica ou convicções religiosas e alertando para a necessidade de conhecer e lembrar os crimes do passado como forma de os evitar no futuro (ONU, 2015c).

racismo, colocando a diferença cultural no cerne da desigualdade e da discriminação, estão enraizadas na história das relações entre a Europa Ocidental e os outros povos e nos seus efeitos na nomeação e representação do Outro, ou seja, na definição do lugar desse Outro na estrutura social. E questionamos-nos: como pensamos o Outro? o que pensamos quando pensamos no Outro? como pensamos a relação Eu/Outro?

Ainda que a distinção Eu/Outro não revele racismo nem produza discriminação, *per se*, a articulação da nomeação da diferença com o desenvolvimento de mecanismos de desigualdade marca de forma estrutural a história do mundo, em diferentes níveis de interação: entre indivíduos, entre grupos numa dada sociedade, entre países/nações. Assim, pensar sobre o racismo, hoje, exige-nos ter presente que a construção de conceitos e de categorias resulta de uma complexa teia de interações (nos domínios social, económico, cultural, político, ideológico) com efeitos no desenvolvimento das sociedades, na estruturação das relações sociais, na expressão, representação e vivência do/com o múltiplo e a diversidade, numa incessante e dinâmica apropriação e recriação destes mesmos conceitos e categorias nas práticas do quotidiano.

Partimos, portanto, para esta reflexão com as memórias e o reconhecimento de Língua e de Primo Levi enquanto símbolos de/da humanidade inteira. Perspetivamos esta reflexão como uma estratégia de capacitação para intervir no combate ao racismo e na promoção da igualdade e da cidadania nas sociedades em que vivemos e, assim, fazemos dos lugares que habitamos uma casa comum.

2. RACISMO: HERANÇAS E METAMORFOSES

A investigação e a reflexão sobre o racismo que autores de diversas áreas científicas e geográficas têm desenvolvido identificam consensualmente três dimensões do fenómeno: ideologia, preconceito e discriminação. Estas dimensões interligam-se e influenciam-se reciprocamente, pelo que pensar o racismo implica considerar as suas raízes históricas e os contextos socioculturais e político-ideológicos onde emerge e se desenvolve, e não circunscrevê-lo como um fenómeno que nasce e se expressa

na estrita esfera psicossocial, associado a crenças e/ou comportamentos claramente identificáveis de indivíduos ou grupos específicos⁴. Propomos, então, uma análise do racismo enquanto “preconceito étnico associado a ações discriminatórias (...) motivado por projetos políticos” (Bethencourt, 2015: 18); assumindo que “os processos cognitivos são influenciados pelas ideologias dominantes, ideologias essas que definem o lugar e o papel que os membros de diferentes grupos ocupam na sociedade” (Cabecinhas, 2007: 13); concordando que “[o] racismo adquire assim toda a sua dimensão de fenómeno social, fortemente enraizado na(s) sociedade(s) e na sua memória coletiva, que é aprendido, e reproduzido de forma inconsciente ou naturalizada, se não for contrariado por um esforço de reflexividade” (Amâncio, 2007 *apud* Cabecinhas, 2007: 9).

Nesta reflexão interessa-nos, em particular, compreender o papel da ciência, do colonialismo e do nacionalismo, e suas interligações, na institucionalização da hierarquização social por via da classificação entre “raças” ou culturas superiores e inferiores, ou seja, analisando o racismo como um elemento estruturante da organização económica, social e política das sociedades europeias.

Seguimos, então, os fios da história e os processos que marcaram o que podemos designar por “mundo moderno”, a partir de finais do século XV, com a expansão ultramarina europeia e a consequente conquista e colonização de povos dos diferentes continentes⁵. A celebração do Tratado de Tordesilhas (1494), ratificando a divisão do mundo e o direito a explorá-lo entre os reinos de Portugal e Espanha⁶, desencadeia uma nova ordem mundial alicerçada na dominação, subalternização e escravização de povos não europeus por parte das potências europeias de então, tendo o comércio

⁴ Cf. Machado (2000) para uma síntese sobre estas perspetivas e Taguieff (1987), Miles (1989) e Guillaumin (1995) para maior aprofundamento.

⁵ O conceito de modernidade difere consoante as disciplinas científicas e autores. Aqui toma-se como “mundo moderno” o que se desenvolve após o século XV, mediante o progresso da ciência e a valorização do pensamento científico, e consequente secularização da sociedade e atribuição de valor intrínseco ao ser humano, em rutura com o pensamento teológico medieval. Para aprofundar este tema cf. Silva (2008).

⁶ Para aprofundar o conhecimento e a reflexão sobre a ideologia colonial portuguesa cf., a título de exemplo, Castelo (1998), Alexandre (1999), Curto (2009), Jerónimo (2009) e Peralta & Frangella (2012). É interessante a proposta analítica desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos com base no conceito de pensamento abissal, porquanto problematiza os efeitos do colonialismo (mediante o traçar de linhas abissais que definem o que é útil, válido e visível) na invisibilidade e desvalorização do Outro e do conhecimento produzido pelo Outro (Santos, 2009).

transatlântico de escravos constituído um elemento central de todo este complexo sistema económico e político. Esta nova ordem mundial interliga-se indissociavelmente com os processos de construção da ciência moderna, a partir do século XVI. Na verdade, a expansão europeia torna-se possível pelo avanço da ciência, particularmente das técnicas de navegação e cartografia, sendo a evolução das várias ciências que permite a recolha de dados sobre outros povos e que sustenta a construção de uma visão sobre o Outro em harmonia com os projetos de conquista e expansão das potências europeias (cf. Miles, 1989; Wieviorka, 1995; Amâncio, 1998; Santos, Meneses & Nunes, 2004; Silva, 2008; Hipfl & Loftsdóttir, 2012; Bethencourt, 2015).

O Iluminismo e a “revolução científica da modernidade”, em rutura com as explicações de ordem teológica ou divina da Antiguidade, revestem o ser humano de valor intrínseco, mas ao mesmo tempo conferem à natureza um valor meramente instrumental (Varandas, 2004: 16), desenvolvendo como paradigma dominante do conhecimento a observação, experimentação, classificação e quantificação, numa oposição ser humano/natureza tendo em mente “conhecer a natureza para a controlar e dominar” (Santos, 2003: 13). O antropocentrismo presente neste modelo de racionalidade vai justificar a superioridade do ser humano face à natureza⁷ e, em paralelo, a hierarquização de seres humanos com base num dualismo de opostos definidos como inconciliáveis. Desta lógica emerge uma associação do sujeito masculino ao primado da razão e a sua oposição às mulheres e aos povos dos novos mundos “descobertos” pelos europeus, catalogados como fazendo parte do universo da natureza:

“Para além de ocidental capitalista, a ciência moderna é sexista. O dualismo natureza-cultura pertence a uma longa família de dualismos em que podemos distinguir, entre outros, abstracto-concreto, espírito-corpo, sujeito-objecto, ideal-real. Todos estes dualismos são sexistas na medida em que em todos eles o primeiro pólo é considerado dominante e é associado com o masculino. (...) Se a experiência e a história masculinas, tal como são entendidas pelos

⁷ Num modelo de progresso que conduziu à crise ecológica que hoje conhecemos. Para um aprofundamento sobre os desafios do desenvolvimento sustentável e novas abordagens éticas e políticas cf. Beckert & Varandas (2004), Vaz & Delfino (2010) e o relatório “O nosso futuro comum” (também conhecido como Relatório Brundtland), publicado em 1987 pelas Nações Unidas e marco fundamental da agenda política e científica internacional sobre o desenvolvimento sustentável (ONU, 1987).

homens, são dominantes, tendem a transformar-se em experiências e histórias universais e, por via da ciência moderna, em verdades objectivas. (...) Por esta via, o masculino torna-se uma abstracção universal, fora da natureza, enquanto o feminino é tão só um ponto de vista carregado de particularismos e de vinculações naturalistas” (Santos, 1991 *apud* Amâncio, 1998: 82-83).

Neste sentido, podemos considerar o sexismo e o racismo como duas faces da exclusão do Outro⁸, tendo a ciência e a ideologia, bem como a sua articulação, um papel significativo na produção e na institucionalização da diferença (Amâncio, 1998). Encontramos nas origens da ciência moderna a justificação do racismo e do sexismo porquanto a natureza é facilmente observável e quantificável, a partir de características físicas como, por exemplo, o sexo e a capacidade reprodutora – no caso das mulheres – e a forma dos olhos ou a cor da pele – no caso dos povos não europeus, e à dimensão biológica se associam traços comportamentais para explicar as desigualdades entre povos e entre seres humanos: naturaliza-se o que é cultural e contingente; constroem-se categorias de sujeitos que estão para além da cultura e da história; essencializam-se as diferenças para justificar as desigualdades⁹.

Assim, e paradoxalmente, o Iluminismo – projeto filosófico da modernidade que rejeita os mitos e a irracionalidade da Idade Média e defende, em seu lugar, o método científico – reproduziu os mitos do período anterior e traiu os seus princípios do primado da razão e do positivismo científico (Amâncio, 1998: 81-82), sendo “esta racionalização dos mitos,

⁸ O especismo pode também ser considerado uma terceira face de exclusão do Outro na medida em que aceita a hierarquização e oposição ser humano/natureza a partir do não reconhecimento do valor intrínseco dos animais não humanos, revelando uma matriz de distinção e dominação comum ao sexismo e ao racismo (Beckert, 2004; Singer, 2008).

⁹ Cf. Joaquim (1997) para uma análise da construção social da “natureza feminina”, justificação científica para a exclusão das mulheres do acesso à educação ao longo dos séculos XVIII e XIX. Merece aqui lembrar Sojourner Truth – escrava liberta na nação emergente que eram os Estados Unidos da América no século XIX – pois representa, de forma paradigmática, a interseccionalidade dos processos de distinção e discriminação e a sua ênfase na dimensão biológica (o corpo, de mulher e de negra, como cerne da desigualdade) e a persistência da exclusão ao estatuto pleno da cidadania num contexto histórico que via nascer movimentos de proclamação da universalidade dos direitos e da igualdade de todos os seres humanos. Leia-se o seu discurso conhecido como “Ain’t I a woman?”, proferido em 1851 na Convenção Nacional de Direitos das Mulheres em Akron, Ohio (Michigan Humanities Council, n.d.). Cf. Davis (1981), Guillaumin (1995) e Hipfl & Loftsdóttir (2012) para o aprofundamento de uma análise multidimensional das discriminações e relações de poder que intersectam diversas categorias (tal como género, etnicidade e classe, entre outras).

transformados agora em verdades objectivas, que vai servir a consagração jurídica da inacessibilidade das mulheres, e de outras categorias, aos direitos cívicos e políticos criados pelo estado moderno, e transpostos em documentos fundamentais” (idem: 83-84), tais como a declaração francesa (Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão) e a constituição dos Estados Unidos da América.

Os efeitos perversos deste modelo científico renascentista prosseguem ao longo dos séculos XVIII e XIX, com o desenvolvimento na Europa Ocidental de várias “teorias de raça”, que aprofundam e refinam a classificação dos seres humanos (Bethencourt, 2015: 333-416; Cabecinhas, 2007: 28-33). Beneficiando tanto do desenvolvimento de várias ciências como do contexto político-ideológico favorável à afirmação da superioridade dos europeus perante os outros povos, as sociedades europeias organizam-se e desenvolvem-se enquanto sociedades escravagistas e coloniais, constituindo projetos políticos de dominação daquele que é nomeado Outro (ainda que em paralelo floresçam movimentos de defesa de projetos políticos igualitários, tais como movimentos abolicionistas, das sufragistas, de libertação anti-colonial, e não esquecendo as revoluções de 1848). É também neste contexto que se cimentam os alicerces do eurocentrismo, entendido enquanto paradigma de interpretação da realidade que institui uma ideia acrítica do progresso histórico e da superioridade ética e política da Europa (Araújo & Maeso, 2015: 1)¹⁰.

Em síntese, a combinação da ciência moderna com os projetos expansionistas e colonialistas europeus permite sedimentar uma racionalidade política, ideológica e social do racismo baseada na criação de um Outro *de facto*, um Outro que se controla ao mesmo tempo que se legitima o seu controlo.

Interessa também lembrar nesta reflexão que os Estados-nação e os nacionalismos dos séculos XIX e XX revelam, ainda, a persistência de projetos políticos alicerçados numa construção da diferença enquanto desigualdade mediante a exclusão de determinadas categorias ao espaço da cidadania (por via da própria racionalidade da ideia de nação),

¹⁰ Cf. a reflexão que tem sido realizada por vários autores sobre o colonialismo, a modernidade e o eurocentrismo: Dussel, 2000; Escobar, 2003; Mignolo, 2009; Quijano, 2009.

condicionando não só o enquadramento institucional das relações entre os indivíduos e o Estado, mas também a formação da identidade nacional (processo que interfere com toda a dinâmica das representações sociais). Embora os Estados-nação tenham também um sentido emancipatório (ao romperem com a lógica de transmissão do poder político por via divina) e não possamos associar, automaticamente, a atribuição diferenciada da cidadania a distinções de cariz racista, a racionalidade intrínseca à ideia de nação acaba por legitimar uma dicotomia diferenciadora e hierárquica entre os diferentes grupos que constituem o Estado, enfatizando a distância entre cidadão/ã nacional versus não-nacional, ou seja, nomeando um Eu e um Outro aos quais se atribuem direitos distintos:

“A história do conceito mostra que a cidadania se encontra fortemente associada ao espaço político do Estado-Nação (Castles, Davidson 2000: 2), dependendo dos processos de constituição e evolução dos Estados e da forma como estes definem quem é cidadão (ou seja, as regras de acesso à cidadania) e como regem a conseqüente atribuição de direitos e deveres aos indivíduos incluídos nessa categoria (ou seja, as regras de funcionamento inerentes à cidadania). À cidadania subjazem, portanto, mecanismos de inclusão e de exclusão que operam em simultâneo. (...) A dicotomia de inclusão/exclusão inerente à definição do estatuto de cidadania é exemplificada pela situação dos imigrantes nos vários países onde fixaram a sua residência, porquanto o acesso à plenitude deste estatuto é conferido, em regra, somente aos nacionais. (...) Pertencer ou não à comunidade depende, portanto, das regras que designam quem a ela pode aceder e, por essa via, assumir o estatuto de cidadão ou cidadã, instituídas legalmente por parte do Estado” (Albuquerque, 2013: 66-67).

Se os nacionalismos trazem “a fusão de nação e raça, com a identidade coletiva a ser baseada na ideia de uma língua e de uma descendência partilhadas” (Bethencourt, 2015: 505) revelam já a transição que vai sendo feita entre a legitimação das desigualdades com base na diferença biológica para a explicação científica apoiada em dimensões culturais, contrapondo à hierarquização de “raças” a ideia de progresso civilizacional enquanto

justificativo do domínio e supremacia de determinados povos face a outros¹¹.

O racismo enquanto projeto ideológico, fruto de um círculo virtuoso entre ciência e política que se reforçou cumulativamente ao longo de séculos, viria a ser desconstruído cientificamente e deslegitimado politicamente em meados do século XX, após a tomada de consciência dos horrores do holocausto. Como marcos significativos destacam-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – que confirma, à época, a rejeição de projetos políticos assentes na discriminação ou perseguição racial e étnica – e as declarações da UNESCO (1950, 1951, 1964 e 1967) – onde académicos de diferentes áreas científicas desenvolveram reflexões críticas sobre a história, o conceito de raça e a diversidade cultural da humanidade (cf. UNESCO, 1973).

Todavia, “o fim do ‘racismo científico’ não significou o fim do racismo na sociedade. Este transformou-se e diversificou-se, o que levou alguns autores a falar de ‘racismos’ e não de ‘racismo’ para salientar a multiplicidade de manifestações” (Cabecinhas, 2007: 28). O contexto científico-político-social de meados do século XX explica a mutação de um “velho racismo” – com uma clara dimensão ideológica e ênfase na hierarquização

¹¹ Para uma análise da evolução dos nacionalismos e sua relação com o mundo pós-impérios coloniais, bem como a sua articulação com manifestações racistas ou de supremacia cultural cf. Bethencourt (2015: 417-497). Hannah Arendt, na sua obra “As origens do totalitarismo”, analisa a relação entre a ideologia racial e os imperialismos coloniais europeus, oferecendo-nos uma reflexão essencial para compreendermos a ascensão do anti-semitismo na Europa do pós-guerra (I.^a e II.^a guerras mundiais) e nomeadamente a sua importância no projeto totalitário da Alemanha nazi (Arendt, 2014: 161-401). Para uma abordagem à relação entre identidade nacional e comparações inter-étnicas no caso português cf. Miranda (2002). Dias (2011) oferece-nos uma síntese útil sobre a relação entre a edificação do Estado-nação e o seu enraizamento numa identidade nacional e as exclusões que este processo pode desencadear sob a forma de racismo ou de xenofobia: “A criação dos Estados-Nação modernos foi acompanhada do esforço de construção de uma identidade nacional, sustentada por uma tentativa de homogeneização linguística e cultural do conjunto populacional sob a administração de um Estado. (...) Essa identidade nacional, que é também ela uma construção histórica, um resultado do esforço levado a cabo pelo Estado moderno em produzir essa identidade, apresenta-se o mais das vezes de uma forma “naturalizada”, isto é, como se não fosse ela própria contingente e histórica, mas como se as suas raízes mergulhassem fundo no tempo mítico e imemorial de uma fundação da nação (...). O rápido esquecimento da natureza contingente da identidade nacional e o carácter “natural” com que ela se nos apresenta tem como consequência a hipostasiação dessa mesma identidade e a exacerbação daquilo que supostamente separa as nacionalidades de outras. (...) Quando a esse sentimento de diferença se junta uma consideração do estrangeiro como indesejável, ou mesmo como cultural ou racialmente inferior, estamos perante a xenofobia e o racismo, que não resultam, de resto, da mera existência do “estrangeiro”. Embora esse seja o seu ponto de partida, a essa divisão entre “nós” e os “outros” junta-se uma consideração hierárquica acerca do “valor” associado a cada nacionalidade ou grupo populacional racialmente definido, portanto, do seu carácter mais ou menos desejável” (idem: 20-22).

racial – para “novos racismos” – que produzem processos de distinção, discriminação e desigualdade com base na cultura, apropriando-se de conceitos como o de grupo étnico ou etnia em substituição do conceito de “raça” por este já não colher apoio científico nem político. Assim, nos “novos racismos” o processo de racialização ou de categorização por via da “raça” é substituído por um processo de etnicização, ocorrendo manifestações mais “subtis” (Vala, 1999). Taguieff resume a metamorfose contemporânea do racismo como um processo de deslocalização da desigualdade biológica para a essencialização da diferença cultural (1991: 15)¹².

Na verdade, esta focalização na cultura confere aos novos racismos um carácter paradoxal, considerando a proposta da UNESCO (1973) para o uso do termo grupo étnico como forma não discriminatória de categorização social¹³. Aqui é útil lembrar a análise avançada por Boaventura Sousa Santos relativamente à categorização do sujeito masculino como norma e abstração universal (apresentada mais atrás) para nos ajudar a compreender como esta focalização na diferença cultural, hoje, legitima a desigualdade e a discriminação de indivíduos e grupos percecionados como culturalmente distintos, cujos modos de vida ou valores são identificados como particulares, específicos. Se a razão, como salienta o autor, é definida como masculina e como a norma, justifica que todos os Outros se tornem diferentes nas suas especificidades e fiquem excluídos dessa universalidade (de direitos, de *ser*).

Nesta perspetiva, o racismo face a ciganos constitui um exemplo paradigmático das dinâmicas de diferenciação e discriminação com ênfase na cultura, imbricadas no legado histórico de discriminações de um grupo com base na rejeição do seu modo de vida e não numa diferença biológico-racial; modo de vida que é percecionado como particular

¹² O autor também analisa esta mudança nos movimentos anti-racistas, alertando para o perigo da essencialização da cultura como estratégia de ação com objetivos de valorização da diferença por oposição à discriminação e ao racismo (Taguieff, 1987, 1991). Esta análise continua atual e é útil no debate em torno do que podemos designar por “políticas de identidade” protagonizadas por movimentos com reivindicações emancipatórias e de igualdade (não só no caso de minorias étnicas ou imigrantes, mas também em movimentos de mulheres, ou outros).

¹³ Embora exista nas atuais expressões do racismo um afastamento da raiz do conceito – a hierarquização racial – esta pode subsistir em determinados projetos ideológicos como, por exemplo, em partidos de extrema-direita e nacionalista. A análise de Taguieff (1987, 1991) sobre o racismo diferencialista também nos é útil para enquadrarmos algumas propostas da extrema-direita europeia de hoje.

e, portanto, fora da norma entendida como universal (como referimos antes). Seguindo este raciocínio, entendemos também que a ênfase na não adaptação ou incapacidade de integração de imigrantes ou minorias étnicas à norma cultural dominante de uma dada sociedade constitui um exemplo de preconceito e/ou discriminação racista que intersecta as lógicas da diferença e da desigualdade num contexto de interações sociais que definem o que é universal – portanto, aceite – e o que é particular – portanto, não integrável na norma. O fenómeno de islamofobia constitui ainda um exemplo deste processo, pois evidencia a preocupação em salvaguardar uma determinada ideia de “civilização europeia” e a consequente exclusão de um grupo não adaptável a este projeto, um Outro que é nomeado Outro pela sua religião, ou seja, não pela sua pertença racial mas pela sua pertença étnica (Hipfl & Loftsdóttir, 2012: 8).

As expressões do racismo contemporâneo revelam a persistência e a reprodução da hierarquização social com base numa classificação de quem ocupa que lugar em sociedades que defendem a igualdade de direitos. Qual é, então, o lugar do Outro nas nossas sociedades? Como é definido esse lugar, numa perspetiva político-legal e por via das perceções e interações sociais? Que possibilidades existem para nomearmos um Outro diferente na sua individualidade mas em igualdade de direitos?

Lembremos, então, Rosa Parks, cidadã negra dos Estados Unidos da América (EUA), que a 1 de dezembro de 1955, em Montgomery (Alabama), recusou levantar-se do lugar que ocupava no autocarro onde prosseguia viagem para que um passageiro branco se pudesse sentar. Recusava-se dessa forma a obedecer à lei segregacionista nos transportes públicos que estipulava a divisão de lugares e a obrigação de passageiros negros cederem os lugares, após a zona estritamente reservada a passageiros brancos estar lotada. Este gesto desencadeou a ação de boicote aos transportes públicos de Montgomery e constituiu um catalisador do movimento pelos direitos civis dos anos 1960 nos EUA¹⁴.

¹⁴ Sobre a biografia de Rosa Parks e o movimento dos direitos civis cf. History.com (2009).

Quando Rosa Parks se negou a obedecer a esta lei, confrontou todo um sistema político-ideológico-social racista e segregacionista que perdurava mesmo após a desconstrução científica do racismo. Este sistema constitui um exemplo claro de racismo institucional, uma das suas manifestações enquanto prática que persiste enraizada nas estruturas das sociedades (embora seja complexa a sua delimitação conceptual, cf. Machado, 2000: 23-28). Apesar da complexidade de interpretar e definir as expressões de racismo institucional, entendemos que a persistência de desigualdades estruturais entre grupos de diferentes origens étnicas nas sociedades se interliga com a herança de uma longa história de projetos políticos de domínio e opressão (como a escravatura e o colonialismo), moldando modos de pensar e de viver que foram sendo reproduzidos nas práticas comuns do quotidiano, mas também no funcionamento das instituições, e apesar de se ter desvanecido a componente ideológica presente nos sistemas anteriores.

Assim, hoje, apesar da desconstrução científica do racismo, da sua deslegitimação política e da adoção de uma “norma anti-racista” (Vala, 1999), encontramos exemplos vários de nomeação de um Outro ao qual não se reconhece o direito a um lugar em igualdade. Alguns exemplos: a criança negra que foi retirada violentamente do baloiço onde brincava, num parque infantil em Braga (Cabral, 2011); o mito do arrastão na praia de Carcavelos (AA.VV., 2006), que nos lembra também a notícia de um *meet* violento no centro comercial Vasco da Gama em Lisboa (Raposo, 2014); a interdição de entrada numa discoteca ao atleta Nelson Évora e amigos (ACM, 2014); as frequentes rejeições e exclusões a ciganos portugueses nas mais diversas práticas do quotidiano (Marques, 2007; Maeso & Araújo, 2013). Constituem exemplos breves mas que nos ajudam a compreender as múltiplas faces do racismo, revelando práticas de discriminação ainda com aceitação social que nos remetem para uma ideia de não adequação ou de não pertença a um lugar, porque sendo negros/as ou ciganos/as são percecionados como um Outro cujas diferenças justificam a sua exclusão de um estatuto em igualdade¹⁵.

¹⁵ Cf. Maeso & Araújo (2013) para uma apresentação e problematização do racismo em países europeus, com base nos resultados do projeto TOLERACE, desenvolvido entre 2010 e 2013. No documentário sobre a associação SOS Racismo encontram-se retratadas diversas expressões do fenómeno, na atualidade da sociedade portuguesa (cf. Cabral, 2011).

A desobediência de Rosa Parks é uma forma de enunciar/reivindicar este estatuto – um *lugar em igualdade de direitos* – oferecendo pistas para responder às nossas questões sobre o lugar do Outro. Refletindo sobre o que permanece da racionalidade do “velho racismo” nos “novos racismos”, entendemos que – apesar de nas sociedades europeias de hoje a persistência do preconceito negativo ou de desigualdades de direitos com base numa distinção cultural ou social não se explicar por projetos político-ideológicos que defendam abertamente a superioridade racial (como na escravatura ou no holocausto), e apesar de o conceito de “raça” estar cientificamente ultrapassado – a dimensão política e ideológica do racismo persiste e é simbolicamente significativa porque a dicotomia diferença/desigualdade nos confronta com o tipo de sociedades que construímos e que desejamos construir. O combate ao racismo é, portanto, uma questão moral e política, exigindo-nos compromisso e responsabilidade, ao nível individual e coletivo.

3. SÍNTESE

Refletir sobre o racismo, interpela-nos, então, a olhar para o passado para compreender os processos que marcaram a construção do nosso mundo e os seus efeitos nas relações entre povos e entre saberes, hoje; interpela-nos a analisar o legado de séculos de relações marcadas pela escravidão de seres humanos e por projetos políticos coloniais de desumanização e subalternização, na organização social, económica, jurídica e política das sociedades em que vivemos, bem como nos modos de pensar e de viver o múltiplo e o diverso. Entendemos que esta consciência nos permite estar mais atentas/os às mutações e expressões do racismo, da discriminação e da nomeação desigualitária de Outros em épocas de crise económica ou política, como a que vivemos hoje¹⁶. Tecer os fios da memória para compreender o passado comum ajuda-nos a pensar sobre as possibilidades de construir um presente e um futuro *em comum*, partindo do reconhecimento de que “existe apenas um mundo (...). Este mundo pertence-nos a todos, com igualdade, e todos somos seus herdeiros, apesar das diferentes maneiras de o habitar (...)” (Mbembe, 2014: 303).

¹⁶ Para o qual nos acautela a síntese desenvolvida por Bethencourt (2015: 511) sobre os resultados da sua pesquisa: “Em todos os casos significativos que estudei, os preconceitos quanto à descendência étnica associados a ações discriminatórias foram motivados por projetos políticos. As conjunturas específicas de crise económica ou política revelaram-se cruciais para explicar a mobilização de preconceitos e sua transformação em ações políticas ao serviço de interesses sociais específicos.”

Perspetivando esta reflexão sobre o racismo como uma estratégia de capacitação para intervir social e politicamente, desafia-nos, assim, a *ir ao encontro de* múltiplas formas de narrar, representar e conhecer os mundos que constituem este nosso mundo, atentas/os ao papel da ciência na construção do conhecimento, tal como nos alerta a escritora Chimamanda Ngozi Adichie sobre o “perigo da história única” (Adichie, 2009). Esta proposta de *ir ao encontro de* tem presente que o racismo não é um fenómeno natural mas antes um produto cultural e ideológico, exigindo um compromisso, seja enquanto cientistas sociais, seja enquanto cidadãos/ãos, trazendo para o centro da análise “vozes subalternas” como propõe Spivak (Bebiano, 2012), contestando e confrontando a “subalternização universal” (Mbembe, 2014), reconhecendo e reforçando “epistemologias do sul” (Santos & Meneses, 2009) e a “diversidade epistemológica do mundo” (Santos, Meneses & Nunes, 2004), vivendo e convivendo com “práticas da diferença” e reivindicando o direito a “estar presente” (como desafia Ba entrevistado por Fernandes, 2014a, 2014b). A ciência, hoje, mediante contínua reflexão e crítica, busca a concretização da utopia da igualdade na diversidade, no reconhecimento da diversidade cultural como “património comum da humanidade” (UNESCO, 2002). Aceitemos, então, o desafio do “Outro do pensamento” que nos oferece Glissant (2011), deslocando-nos do Eu, desviando-nos da mera tolerância passiva, perspetivando o conhecimento científico como um processo de transformação (pessoal e social), e construirmos mudança, em relação:

“O pensamento do Outro é a generosidade moral que me levaria a aceitar o princípio da alteridade, a conceber que o mundo não é feito de um só bloco e que não há só uma verdade, a minha. Mas o pensamento do Outro pode habitar-me sem que me faça alterar de curso, sem que ele «me desvie», sem que ele me modifique em mim mesmo. É um princípio ético, que me bastaria não violar.

O Outro do pensamento é esse movimento mesmo. Aí, tenho de agir. É o momento em que mudo o meu pensamento, sem abdicar do seu contributo. Mudo e permuta. Trata-se de uma estética da turbulência, cuja ética correspondente não é dada de antemão.

Se admitirmos assim que uma estética é uma arte de conceber, de imaginar, de agir, o Outro do pensamento é a estética criada por mim, por vocês, para nos associarmos a uma dinâmica em que participamos. (...) O Outro do pensamento é sempre desencadeado pelo conjunto de confluências, onde cada um é mudado pelo outro, e o muda também” (Glissant, 2011: 149).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2006). *O “pseudo-arrastão” de Carcavelos. Documentos*. Lisboa: ACIME. Em: <http://acidi.gov.pt.s3.amazonaws.com/docs/Publicacoes/ARRASTAO.pdf>.
- Alto Comissariado para as Migrações (2014). *Comunicado*. Em: <http://www.cicdr.pt/-/comunicados-cicdr>.
- Adichie, C.N. (2009). *O perigo da história única*. [Vídeo]. Em: http://www.ted.com/talks/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=pt.
- Albuquerque, R. (2013). *Associativismo, capital social e mobilidade. Contributos para o estudo da participação associativa de descendentes de imigrantes africanos lusófonos em Portugal*. Lisboa: ACIDI. Em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/Tese+41.pdf>.
- Alexandre, V. (1999). O Império e a ideia de raça (séculos XIX e XX). In J. Vala (org.), *Novos racismos: perspectivas comparativas* (pp.133-144). Oeiras: Celta.
- Amâncio, L. (1998). Sexismo e racismo – Dois exemplos de exclusão do “Outro”. In H.G. de Araújo, P.M. Santos & P.C. Seixas (coords.), *Nós e os Outros: a exclusão social em Portugal e na Europa* (pp. 79-88). Porto: Sociedade Portuguesa de Antropologia e Etnologia.
- Araújo, M. & Maeso, S. (eds.) (2015). *Eurocentrism, racism and knowledge. Debates on History and power in Europe and the Americas*. London: Palgrave Macmillan.
- Arendt, H. (2014). *As origens do totalitarismo* (5ª edição). Lisboa: Dom Quixote.
- Bebiano, A. (2012). Gayatri Spivak – a teoria como prática de vida. *Imprópria*, 1(1), 113-127.

- Beckert, C. & Varandas, M.J. (coord.) (2004). *Éticas e políticas ambientais*. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Beckert, C. (2004). Interesses e direitos – Duas perspectivas sobre ética animal. In C. Beckert & M. Varandas (coord.), *Éticas e políticas ambientais* (pp. 37-58). Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Bethencourt, F. (2015). *Racismos. Das cruzadas ao século XX*. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores.
- Cabecinhas, R. (2007). *Preto e branco: a naturalização da discriminação racial*. Porto: Campo das Letras.
- Cabral, B.M. (realizador) (2011). *SOS Racismo. 20 anos a quebrar tabus*. [DVD]. Lisboa: Garden Films.
- Castelo, C. (1998). *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Curto, D.R. (2009). *Cultura imperial e projetos coloniais (séculos XV a XVIII)*. Campinas: Editora Unicamp.
- Davis, A.Y. (1981). *Women, race and class*. New York: Random House.
- Dias, B.P. (2011). Da alteridade à recusa de identidade: o tempo da subjetivação política. In B.P. Dias & N. Dias (org.), *Imigração e racismo em Portugal. O lugar do Outro* (pp.15-28). Lisboa: Edições 70.
- Dussel, E. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. In E. Lander (coord.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latino-americanas* (pp. 41-53). Buenos Aires: Clacso. Em: <http://enriquedussel.com/txt/1993-236a.pdf>.
- Escobar, A. (2003). «Mundos y conocimientos de outro modo». El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa*, 1, 51-86. Em: <http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/escobar-tabula-rasa.pdf>.
- Fernandes, C. (2014a). *Mamadou Ba descreve relação entre cultura e racismo (parte I)*. Áudio 30 – Rádio AfroLis. Em: <http://radioafrolis.com/2014/11/06/audio-30-mamadou-ba-descreve-relacao-entre-cultura-e-racismo-parte-i/>.

- Fernandes, C. (2014b). *Mamadou Ba descreve relação entre cultura e racismo (parte II)*.
Áudio 31 – Rádio AfroLis. Em: <http://radioafrolis.com/2014/11/13/audio-31-mamadou-ba-descreve-relacao-entre-cultura-e-racismo-parte-ii/>.
- Glissant, É. (2011). *Poética da relação*. Porto: Porto Editora.
- Guillaumin, C. (1995). *Racism, sexism, power and ideology*. London: Routledge.
- Hipfl, B. & Loftsdóttir, K. (ed.) (2012). *Teaching “race” with a gendered edge*. Utrecht: ATGENDER. Em: http://atgender.eu/files/2012/06/Teaching%20Race_FULL.pdf.
- History.com (2009). *Rosa Parks*. Em: <http://www.history.com/topics/black-history/rosa-parks>.
- Jerónimo, M.B. (2009). *Livros brancos, corpos e almas negras: a «missão civilizadora» do colonialismo português (c.1870-1930)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Joaquim, T. (1997). *Menina e moça: a construção social da feminidade – séculos XVII-XIX*. Lisboa: Fim de Século.
- Levi, P. (2010). *Se isto é um Homem*. Lisboa: Dom Quixote.
- Machado, F. L. (2000). Os novos nomes do racismo: Especificação ou inflação conceptual? *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, 9-44.
- Maeso, S.R. & Araújo, M. (coord.) (2013). *Compreender as lógicas do racismo na Europa contemporânea. Projeto de investigação TOLERACE. Brochura com principais resultados e recomendações*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Universidade de Coimbra. Em: http://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/TOLERACE_booklet_pt.pdf.
- Marques, J.F. (2007). *Do ‘não racismo’ português aos dois racismos dos Portugueses*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural. Em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/12_JFM.pdf.
- Mbembe, A. (2014). *Crítica da razão negra*. Lisboa: Antígona.
- Michigan Humanities Council (s/d). *Sojourner Truth Institute*. Em: <http://www.sojournertruth.org/Library/Speeches/AintIAWoman.htm>.

- Mignolo, W.D. (2009). La colonialidad: La cara oculta de la modernidad. In S. Breitwiser (ed.), *Catalog of Museum Exhibit: Modernologies* (pp. 39-49). Barcelona: MACBA. Em: http://www.macba.cat/PDFs/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf.
- Miles, R. (1989). *Racism*. London: Routledge.
- Miranda, J. (2002). *A identidade nacional: do mito ao sentido estratégico. Uma análise psicossociológica das comparações entre os Portugueses e os Outros*. Oeiras: Celta.
- ONU (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- ONU (2015a). *Década internacional de afro-descendentes*. Em: <http://decada-afro-onu.org/>.
- ONU (2015b). *Comércio transatlântico de escravos*. Em: <http://decada-afro-onu.org/slave-trade.shtml>.
- ONU (2015c) *The holocaust and the United Nations outreach programme*. Em: <http://www.un.org/en/holocaustremembrance/>.
- Peralta, E. & Frangella, S. (2012). Portugal and the empire: discourses and practices on race and gender. In B. Hipfl & K. Loftsdóttir (ed.), *Teaching "race" with a gendered edge* (pp. 97-110). Utrecht: ATGENDER. Em: [http://atgender.eu/files/2012/06/Teaching%20 Race_FULL.pdf](http://atgender.eu/files/2012/06/Teaching%20Race_FULL.pdf).
- Quijano, A. (2009). Colonialidade do poder e classificação social. In B. de S. Santos & M.P.G. Meneses (org.), *Epistemologias do Sul* (pp. 73-117). Coimbra: Edições Almedina.
- Raposo, O. (2014). *Convívio ou violência? Os meets e a afirmação do direito à cidade*. Em: <http://www.buala.org/pt/cidade/convivio-ou-violencia-os-meets-e-a-afirmacao-do-direito-a-cidade>.
- Santos, B. de S. (2003). *Um discurso sobre as ciências* (14ª edição). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. de S. (2009). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In B. de S. Santos & M.P.G. Meneses (org.), *Epistemologias do Sul* (pp. 23-67). Coimbra: Edições Almedina.

- Santos, B. de S. & Meneses, M.P.G. (org.) (2009). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina.
- Santos, B. de S., Meneses, M.P.G. & Nunes, J.A. (2004). Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo". In B. de S. Santos (org.), *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais* (pp.19-101). Porto: Edições Afrontamento.
- Sanches, M.R. (org.) (2011). *Malhas que os impérios tecem. Textos anticoloniais, contextos pós-coloniais*. Lisboa: Edições 70.
- Silva, L.F. da (2008). *Modernidade e desigualdades sociais*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Singer, P. (2008). *Libertação Animal* (2ª edição). Lisboa: Via Óptima.
- Sousa, M.L. (2015). *Biografia do Língua*. Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- Taguieff, A. (1987). *La force du préjugé: essai sur le racisme et ses doubles*. Paris: Éditions La Découverte.
- Taguieff, A. (1991). Les metamorfoses ideológicas du racisme et la crise de l'antiracisme. In P. Taguieff (dir.), *Face au racisme (2). Analyses, hypothèses, perspectives* (pp.13-63). Paris: Éditions La Découverte.
- UNESCO (1973). *Le racism devant la science* (2.ª edição). Paris: UNESCO.
Em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000055/005546fo.pdf>.
- UNESCO (2002). *Declaração universal sobre a diversidade cultural*. Em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>.
- UNESCO (2016). *The slave route*. Em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/slave-route/>.
- Vala, J. (org.) (1999). *Novos racismos: perspectivas comparativas*. Oeiras: Celta.
- Varandas, M.J. (2004). Introdução. In C. Beckert & M.J. Varandas (coord.), *Éticas e políticas ambientais* (pp. 15-34). Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa.
- Vaz, S.G. & Delfino, Â. (2010). *Manual de Ética Ambiental*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Wieviorka, M. (org.) (1995). *Racismo e modernidade*. Lisboa: Bertrand.

A MULTICULTURALIDADE EUROPEIA: O ESPELHO DA (DES)IGUALDADE

Bruno Ferreira Costa

RESUMO

O desenvolvimento e a afirmação da identidade europeia têm sofrido nas últimas décadas alterações profundas e significativas, resultantes da transformação da composição demográfica da sociedade europeia. A aparente abertura da sociedade ocidental à diferença tem resultado numa mescla de culturas e vivências difíceis de conciliar, subsistindo na herança cultural e matriz europeia um “racismo subtil”.

Olhar para a igualdade como um objetivo a alcançar, implica avaliar o impacto das raízes da construção do projeto europeu e desenvolver esforços para analisar os desafios que a multiculturalidade coloca aos governos e às sociedades europeias.

Palavras-chave: Multiculturalidade, Racismo, Igualdade, Europa.

Os fenómenos do racismo e da discriminação têm acompanhado a evolução da humanidade. A exclusão do “outro” e a sua estigmatização reportam-se a diversos e múltiplos fatores, tais como a etnia, a cor de pele, o género, a religião, a forma de vestir, a orientação sexual, a idade, a profissão, entre outros. Se, de um modo global, podemos afirmar que o racismo se trata de uma crença na superioridade de uma determinada “raça”, crença essa que poderá estar alicerçada em traços físicos ou aspetos biológicos, este sentido restrito foi ultrapassado por uma visão que articula as diferenças culturais e sociais entre os indivíduos como base do preconceito e da discriminação. Nesse sentido, constatamos uma mudança significativa na própria definição do termo “racismo”:

“um processo de hierarquização, exclusão e discriminação contra um indivíduo ou toda uma categoria social que é definida como diferente com base numa marca física externa (real ou imaginária), a qual é resignificada em termos de uma marca cultural interna que define padrões de comportamento”
(Lima, 2002: 27).

Observámos, então, uma diferenciação baseada em traços culturais, substituindo a tradicional diferenciação com base biológica, sendo que “o racismo tem variado muito nos seus alvos (...) nos mitos que o legitimam (...) nos interesses que serve (...) e nos modos de actuação” (Cabecinhas, 2010: 17-18). Trata-se, por isso, de um preconceito sem base científica, mas que continua a dominar o debate ideológico em muitas sociedades. Se é certo que a presente temática ganhou especial relevo no período da colonização europeia, o progresso das sociedades e a afirmação de um conjunto universal de direitos humanos contribuíram para uma transformação significativa na análise do conceito e da sua abrangência. Atualmente, a emergência de “novos tipos de racismo”, que conjugam aspetos de índole cultural, económica e social, é o traço marcante das vagas de racismo e discriminação, principalmente em países que registam volumes mais significativos de população imigrante. No entanto, convém não confundir os conceitos de racismo e xenofobia, uma vez que a base dos mesmos é distinta. De facto, a própria expressão do racismo pode aplicar-se a qualquer cidadão, enquanto que a xenofobia remete para comportamentos que visam discriminar a população estrangeira.

Em contraponto, a difusão dos direitos humanos, a emergência de múltiplos e novos centros de decisão, bem como o reforço dos movimentos migratórios tem conduzido a uma cada vez maior partilha cultural, sendo que esse fenómeno é acompanhado por movimentos de resistência. Adriano Moreira (2008) defende que o processo de globalização e unificação é acompanhado pela multiplicação quantitativa e qualitativa dos centros internacionais de diálogo, cooperação e de decisão, naquilo que define como a “lei da complexidade crescente”. A multiplicação destes centros de diálogo e das estruturas de negociação internacionais permite reforçar o combate a formas diretas de racismo e discriminação, no entanto, abre espaço para a sua substituição por formas de “racismo subtil”, uma vez que poderá ser fruto de estereótipos e de um conjunto de aprendizagens adjacentes ao período de socialização e aos seus agentes, sendo que este processo não se reflete nas estruturas de decisão internacionais.

A recente vaga de refugiados, causada pela persistência de um estado de guerra em diversos países, como a Síria, o Iraque e o Afeganistão, bem como o progresso no terreno

do Estado Islâmico, tem originado a necessidade de recentrar o debate ideológico em torno dessas diferenças sociais e culturais, tendo feito reemergir uma espécie de dicotomia entre um “racismo subtil” ou associado a indicadores económicos e uma política baseada no integracionismo e na defesa intransigente dos direitos humanos.

No que diz respeito à Europa, o passado colonialista criou um conjunto de barreiras e estereótipos que ainda hoje vigoram, seja através do senso comum, seja através da mensagem passada pelos meios de comunicação social. A mudança generalizada dos fluxos migratórios em toda a Europa conduziu à necessidade de delinear novas políticas de integração e resolução de conflitos emergentes. De facto, até meados da década de 1950 a Europa caracterizava-se por um volume significativo de emigrantes, difundidos por todo o globo, com destaque para o continente africano e americano. O rápido crescimento económico dos países europeus, a estabilidade vivida no pós II Guerra Mundial e os múltiplos processos de independência tornaram a Europa um espaço atrativo para milhões de pessoas, pelo que rapidamente se verificou o crescimento do número de imigrantes. A Europa transformou-se num espaço de acolhimento e afirmação da multiculturalidade por excelência.

Embora se verifique que a mobilidade (a título definitivo) dentro do espaço europeu é menos significativa, não deixa de ser importante constatar que é entre os “*free movers*” (cidadãos que experimentaram viver – estudar ou trabalhar – fora do seu país) que se encontram os maiores defensores do projeto europeu e as vantagens da mobilidade em todo o continente (Gaspar e Haro, 2011). Uma nova geração disposta a “arriscar” um período de estudos e/ou trabalho no exterior e que usufrui, diretamente, das vantagens de viver num espaço comunitário com livre circulação. Nesse sentido, importa analisar o impacto da entrada de imigrantes no quotidiano europeu, sendo que a integração dos imigrantes, das minorias étnicas e a promoção da multiculturalidade é hoje uma das prioridades políticas nos respetivos quadros governativos.

A este respeito, saliente-se a criação, em 1977, do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (EUMC), tendo o mesmo sido substituído pela Agência dos Direitos

Fundamentais da União Europeia (em 2007)¹, cujo principal intuito passa pela elaboração de relatórios e emissão de pareceres sobre a situação do racismo, xenofobia e antissemitismo no espaço europeu, de modo a permitir o delinear de propostas políticas concretas para o seu combate.

Outro aspeto importante refere-se ao facto do racismo não estabelecer uma mera divisória entre imigrantes/estrangeiros e nacionais, visto que em muitos casos o racismo incide sobre cidadãos nacionais, geralmente imigrantes de segunda e terceira geração. A questão da integração e partilha cultural ganha, neste ponto, especial destaque, uma vez que é possível verificar resistências a uma plena integração destes cidadãos nacionais no quotidiano do país. Com efeito, a simples posse da cidadania não é razão suficiente para um cidadão estar a “salvo” de qualquer tipo de discriminação.

Neste contexto, “as categorias imigrante e estrangeiro vão tornar-se significantes condensadores da tensão entre assimilação/exclusão, e guardiãs da unidade essencial das diferentes sociedades nacionais” (Araújo, Maeso & Meneses, 2010: 116). Sendo que essa conversão dos não-cidadãos em cidadãos implica a adoção de um conjunto de comportamentos que se assemelham a um processo de aculturação, devidamente comprovado através da *praxis social*. No caso nacional, regista-se o domínio da língua portuguesa, a prática da monogamia, ter um emprego estável e adaptar-se aos costumes da população portuguesa, maioritariamente branca e cristã (*idem, ibidem*). No entanto, este processo não pode ser forçado ou limitado, mas antes abrangente e inclusivo, num pressuposto de respeito pelas diferenças.

A adoção destas práticas não implica uma renúncia “às origens”, bem como não constitui uma “moeda de troca” para a aceitação por parte da maioria dos valores e das crenças das minorias, mas antes um compromisso de integração e promoção da multiculturalidade no espaço europeu. Convém reforçar a ideia de que este processo é realizado em ambos os sentidos, ou seja, permitindo avaliar o grau de integração das minorias na comunidade nacional majoritária, processo esse que implica a adoção e

¹ Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:c10411>.

utilização de um conjunto de indicadores mensuráveis, definidos no âmbito europeu através do Programa de Estocolmo² para o período de 2010 a 2014 e que estabelece a necessidade de edificar uma “Europa aberta e segura e que sirva e proteja os cidadãos”. Esses indicadores comuns de integração foram estabelecidos com base em quatro áreas de ação, a saber: o emprego; a educação; a inclusão social e a cidadania ativa.

O trabalho posterior incidiu sobre a necessidade de operacionalizar cada área mencionada, através de indicadores específicos de referência (Eurostat, 2011)³. O objetivo central implicou a necessidade de englobar num documento único os dados dos fluxos migratórios (vertente estatística), combinando essa análise com as especificidades da integração (vertente de avaliação mais qualitativa e subjetiva) de modo a permitir o delinear de políticas de imigração transversais a todos os Estados-membros. No entanto, convém referir que as naturais diferenças entre os Estados, as comunidades e os fluxos migratórios, exige da parte do poder político uma ação concertada e adaptada a cada realidade.

De facto, as especificidades dos 28 Estados-membros, a caracterização de cada comunidade imigrante, a emergência de um renovado fluxo de refugiados e as distintas fronteiras do solo europeu, não permitem visões simplistas ou políticas baseadas em denominadores únicos. Importa, por isso, registar essas particularidades e enquadrar as diferenças registadas, de modo a cumprir os princípios basilares da política comunitária relativamente à imigração e o próprio lema que esteve na base da edificação do projeto

² Este Programa assumiu-se como central na política da Comissão Europeia de defesa da segurança dos cidadãos no território da União Europeia. De um modo geral, trata-se de um programa quinquenal transversal que visa estabelecer como prioritário o combate à discriminação na União Europeia, seja em função do sexo, da orientação sexual, da idade, da deficiência, da religião, da cor, da ascendência e da origem étnica ou nacional (cfr. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES)). Um programa abrangente e que imbrica diretamente com a visão multicultural defendida por Marion Young (1990).

³ Não apresentamos de forma exaustiva todos os indicadores selecionados, no entanto, para uma melhor contextualização importa referir que na área do emprego inclui-se a taxa de emprego e de desemprego ou a taxa de atividade (população ativa). Por sua vez, no domínio da educação aborda-se as habilitações literárias; a taxa de sucesso escolar, os níveis de alfabetização; a taxa de abandono escolar e a percentagem de pessoas com habilitação superior. Em relação aos aspetos relativos à inclusão social destaca-se o rendimento médio, a taxa de risco de pobreza e a percentagem de imigrantes proprietários (com habitação própria) no país. A questão da cidadania ativa refere-se à aquisição da nacionalidade do país de acolhimento; à posse de autorizações de residência permanentes e a capacidade eleitoral passiva e ativa.

européu (“unidos na diversidade”).

Parte-se do pressuposto que o cumprimento de determinadas metas/resultados, permitirá aos imigrantes um grau de integração superior, ou, dito de outra forma, que os imigrantes que cumprem ou atingem os melhores resultados na análise destes indicadores têm maiores probabilidades de se integrarem no modo de vida da comunidade onde estão inseridos. Para esse efeito, deverão os Estados nacionais potenciar um conjunto de medidas, em cooperação com os organismos locais, com as entidades da sociedade civil e com os diversos meios de comunicação social, numa partilha de responsabilidades conjunta e com o objetivo de assegurar a devida integração das comunidades imigrantes e combater todas as formas de discriminação no espaço europeu.

No contexto europeu, a existência de diversas realidades impede a adoção de uma resposta única ao fenómeno do racismo, até pelo facto de cada Estado deparar-se com comunidades imigrantes distintas, além de uma legislação própria (o acervo comunitário é uma realidade complexa, sendo que cada Estado continua a deter um poder próprio de autonomia em matéria da política migratória, tal como é possível verificar pela própria gestão da pertença ao Espaço Schengen). Com efeito, a recente crise dos refugiados provocou cisões significativas entre os diversos líderes europeus, visível nas dificuldades observadas em alcançar um consenso relativamente ao número e à forma dos Estados europeus receberem esses refugiados.

A convivência de diversas culturas no mesmo espaço pode produzir efeitos opostos à criação de uma sociedade multicultural estável, fazendo vingar novos nacionalismos e reforçar o papel de diversos grupos/partidos de extremistas ou anti-imigração. Considerando os últimos processos eleitorais em diversos países europeus, assistiu-se a um reforço significativo da base eleitoral de partidos como a “Frente Nacional” (França), os “Verdadeiros Finlandeses”, o “Partido para a Liberdade do Povo Holandês”, o “Aurora Dourada” (Grécia), o “Partido Nacional Britânico”, a “Liga do Norte” (Itália) ou o “Partido da Liberdade” (Áustria), sendo que em alguns destes casos o seu papel é decisivo na

formação de coligações governamentais ou aprovação de legislação⁴. Por sua vez, a recente vaga de ataques terroristas perpetrados em solo europeu condiciona de forma decisiva a opinião pública, o que tem efeitos imediatos nos resultados eleitorais e na política seguida pelos governos europeus.

Vivemos num período de incerteza, em que os preconceitos associados à multiculturalidade e à imigração constituem um poderoso veículo de discriminação, não sendo possível dissociar o incremento do apoio eleitoral a soluções extremistas deste conjunto de acontecimentos. A política do medo face à diferença sobrepondo-se à política da convivência pacífica comum.

Este tipo de discurso nacionalista encontra a sua base pan-europeia numa “forte oposição anti-imigração e anti-islamista” (Guimarães, 2011: 94), que é “favorecida” em períodos de crise económica, tal como a que vivemos atualmente. Ou seja, o maior ou menor grau de aceitação de imigrantes pode estar correlacionado com a situação económica e social do país. Em períodos de crescimento económico os imigrantes são vistos como uma importante força de trabalho, enquanto que em períodos de retração económica a sua presença é vista como uma ameaça ao Estado social e aos valores da sociedade. Na base deste comportamento não se encontra a visão tradicional do racismo, baseada nas diferenças físicas / biológicas, mas antes uma espécie de protecionismo face à sua situação económica.

Tal situação tem conduzido inclusivamente à adoção de medidas governamentais protecionistas, como a criação de “quotas de imigração”, a criação de barreiras à livre circulação de pessoas ou a alteração dos critérios de atribuição da nacionalidade. Não deixa de ser relevante constatar que “as políticas actuais de integração em Portugal encontram eco num modelo assimilacionista de cariz colonial, na sua forma de administrar e (re)produzir a diferença” (Araújo, Maeso & Meneses, 2010: 117). A

⁴ Sobre o aumento dos partidos de extrema-direita ver: <http://www.wsws.org/pt/2011/may2011/ptdi-m18.shtml>; http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2105764&page=1. Na maioria destes casos é reforçado o espírito anti-imigração e anti-islão, mais do que a defesa de qualquer conceção normativa racial. Este facto deriva de uma “temível” islamização da Europa, com a sua substituição por uma espécie de “Eurábia” (del Valle, 2009).

aceitação do “outro” é condicionada à subversão às regras da comunidade dominante, sendo este um processo enraizado num modelo de domínio da cultura ocidental. Não é de estranhar, desse modo, que estejamos perante um “falhanço do projeto ideológico universalista em tornar iguais as relações sociais e o funcionamento das sociedades em si mesmas” (Albuquerque, 2001: 280).

Partindo do pressuposto que uma determinada cultura é superior (visão etnocêntrica), assiste-se a um conjunto de comportamentos e atitudes que visam segregar diversas minorias e condicionar os seus valores à matriz dominante, verificando-se esse propósito mesmo ao nível da legislação produzida⁵. A promoção do princípio da igualdade e da universalização da cidadania plena esbarra na falta de coragem dos líderes políticos e na banalização do discurso sobre a imigração e sobre o racismo na comunicação social e efetuada (defendida) por partidos e grupos extremistas. A esse facto, não pode ser alheia a discussão sobre a efetiva capacidade do multiculturalismo dar resposta aos conflitos emergentes, bem como a sua debilidade enquanto modelo político.

De um modo global, mas sistematizado, podemos identificar três perspetivas distintas sobre a criação e afirmação de uma sociedade multicultural (Young, 1990; Kymlicka, 1995). A primeira remete-nos para a existência de comunidades políticas que agregam no seu espaço territorial diversas nações, com língua e história própria. Um dos casos paradigmáticos desta perspetiva é a Espanha, Reino constituído por diversas nações e que até aos dias de hoje se debate com correntes nacionalistas que aspiram à autodeterminação. Uma segunda visão encara a sociedade multicultural como produto (direto) de correntes de imigração forçada ou voluntária. Ou seja, os fluxos migratórios verificados permitiram o estabelecimento de diversas comunidades étnicas num espaço diferente da sua origem⁶. Esta visão permite englobar os países que nas últimas décadas se afirmaram como recetores de vagas de imigração (o mundo ocidental desenvolvido

⁵ Como exemplo, refira-se a proibição do uso da “burca” em França, aprovado pelo Senado em 2011, ou a proibição da construção de minaretes na Suíça em 2009. A este respeito refira-se que o combate ao racismo e à discriminação não “falha” por ausência de legislação, mas sim pela ineficácia da sua aplicação, nomeadamente ao nível do processo de queixa e aplicação de sanções.

⁶ Estas comunidades afirmam-se pela diferença ao nível da língua, da religião, dos costumes, das tradições, entre outros fatores da convivência social.

assume aqui um papel de liderança, face à qualidade de vida e à defesa dos direitos humanos). Uma terceira perspetiva permite englobar um conjunto de aceções relativas à abrangência das minorias, independentemente da sua índole. Ou seja, as sociedades multiculturais assumem-se face à convivência no mesmo espaço de minorias religiosas, étnicas, imigrantes, sociais e sexuais, sendo esta a visão mais abrangente das analisadas. Nesta visão, Marion Young (1990) defende que todos os grupos vítimas de algum tipo de discriminação contribuem para a caracterização da sociedade como multicultural, o que lhe permite englobar nesta análise grupos como as “mulheres”, os “mais velhos”, os “trabalhadores” ou as pessoas com algum tipo de deficiência, sendo que esta classificação ultrapassa a divisão da distinção entre as minorias nacionais e culturais⁷.

O dinamismo europeu em termos destas questões tem suscitado um debate sobre as políticas de imigração e integração das minorias a adotar, sendo que duas perspetivas emergem de forma mais consistente: a visão “multiculturalista” e a visão “antimulticulturalista” (Taylor *et al.*, 1994; Fernandes, 2010).

A primeira visa proteger as diferenças e as especificidades de cada minoria, com o claro objetivo de evitar que as mesmas sejam assimiladas (e/ou destruídas) pela comunidade maioritária. No seio desta perspetiva, vislumbramos um conjunto de medidas que vão ao encontro das áreas de ação estabelecidas no Programa de Estocolmo, nomeadamente a preocupação do poder político em garantir o pleno acesso, em condições igualitárias, dos imigrantes ao sistema de educação e às oportunidades de emprego, a necessidade de adotar um plano abrangente de apoio ao ensino da língua e da cultura da comunidade nacional e a atribuição de um conjunto de direitos ou mais-valias às minorias culturais, tendo por base o princípio da “discriminação positiva”⁸ (no caso português salienta-se, por exemplo, a aprovação da “lei da paridade”, que estabelece a necessidade de apresentação de listas eleitorais às eleições legislativas, para o Parlamento Europeu e para as Autarquias Locais com o respeito de 1/3 dos membros serem do sexo masculino

⁷ Sobre estas visões do multiculturalismo ver: Young, 1990; Taylor *et al.*, 1994; Kymlicka, 1995.

⁸ Estamos perante o processo de evitar tratar de forma idêntica aquilo que é naturalmente distinto.

ou feminino⁹).

Outro dos aspetos mencionados no Programa de Estocolmo prende-se com a possível atribuição de um conjunto de benefícios fiscais, subsídios que contribuam para uma mais consistente e rápida integração das minorias ou concessão de isenções para cumprimento de tradições religiosas ou culturais, como são, por exemplo, os feriados religiosos. Convém referir que a laicidade do Estado não é colocada em causa com estas premissas, uma vez que as mesmas permitem apenas garantir o exercício livre da prática religiosa e o respeito integral das especificidades culturais de cada minoria.

Por sua vez, a visão “antimulticulturalista” baseia-se na defesa intransigente das questões da “igual dignidade”, sem haver a necessidade de adotar ou promover políticas baseadas nas diferenças entre as comunidades. O papel do Estado ou dos decisores políticos passa por garantir uma total isenção na ação relativa às especificidades culturais de cada grupo. Ou seja, o Estado não se deve imiscuir na atribuição de benefícios ou isenções legais, com o discurso de promover uma maior integração e respeito pela diferença, uma vez que esse princípio diferenciador constitui, *per si*, uma forma de discriminação de outros grupos que não constituem ou possuem uma marca/identidade cultural própria. Nesse sentido, a ação do Estado deverá caminhar numa perspetiva de apoio à integração das minorias no modo de vida da comunidade maioritária, o que não impede que algumas medidas visando a igualdade de cidadania possam ser adotadas num período de tempo delimitado.

Não cabe na presente análise verificar qual dos modelos se adapta melhor à realidade europeia, ou se, por ventura, algum dos modelos se aplicou na prática no espaço europeu (de forma inquestionável e com resultados próprios, autónomos). Mas antes, compreender que as especificidades de cada grupo cultural não podem resultar numa mescla de políticas aleatórias e inconclusivas, próprias de decisões tomadas de acordo com os ciclos económicos e políticos.

⁹ A legislação, *per si*, não poderia estipular qualquer discriminação, pelo que a sua redação garante o respeito da margem de 33% dos representantes serem do sexo masculino ou feminino, sendo certo que a história e a tradição política portuguesa sempre favoreceu a presença de homens na constituição das listas.

Ao analisarmos a diversa literatura especializada sobre o tema, verificamos a necessidade de avançar com a própria caracterização do multiculturalismo como fenómeno social (Oliveira, 2011), disponível para a concretização de necessidades institucionais. Ou seja, a sociedade, *per se*, desenvolve a rede de resolução de problemas, longe dos meandros políticos. A capacidade do poder político atuar neste conjunto de situações esbarra na própria dinamização da sociedade civil, que demonstra ser capaz de delinear um conjunto de respostas aos problemas do racismo e da discriminação. Este caminho resulta igualmente da existência de uma sociedade civil mais dinâmica e atenta à realidade social, bem como à importância das novas tecnologias no estabelecimento de pontes de contacto entre diferentes grupos, mesmo que localizados em territórios longínquos.

Se é certo que esta multiculturalidade que grassa no espaço europeu tem provocado o surgimento de diversas contra-correntes, importa registar que a unidade europeia é uma construção baseada na partilha de uma herança cultural e social 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” (Gaspar & Haro, 2011: 16). Quando nos deparámos com esta perspetiva, compreendemos que essa construção não é neutra do ponto de vista ideológico, pelo que não pode ser aplicada a toda a realidade social europeia. A própria evolução das sociedades e das comunidades nacionais impede que uma visão hierárquica e determinista desse tipo possa resultar num conjunto coerente de políticas de integração. De facto, os fluxos migratórios registados nas últimas décadas, bem como os processos de integração de diversas comunidades imigrantes, moldaram a caracterização da sociedade europeia, hoje muito mais diversa e heterogénea.

Um último fator de relevo prende-se com o passado colonialista de parte dos países europeus, espelhado num desajustado complexo de superioridade e/ou “inferioridade compensatória” (*idem, ibidem*). Fenómenos como o “totalitarismo, os campos de extermínio, as limpezas étnicas, as guerras, a intolerância, a perseguição religiosa, o colonialismo, o imperialismo e a escravatura” (Gaspar & Haro, 2011: 17) subsistem na

mentalidade europeia, criando-se um novo processo de recolonização dos migrantes, submetidos aos ditos “trabalhos menores” e a um risco de pobreza superior. Nesse sentido, Sarró e Mapril (2011: 31), consideram estarmos perante um “cidadão de segunda classe, em suma, num súbdito (pós-colonial)”. É este caminho perigoso que tem sido seguido nos últimos tempos, em simultâneo com uma política de limitação de acessos ou criação de barreiras à livre circulação. No subconsciente europeu subsistem memórias de uma colonização baseada na superioridade europeia, sendo que esta nova forma de colonização se associa ao “racismo subtil” e veta às minorias reais condições de igualdade.

Perante um “racismo camuflado” e de certo modo enraizado na cultura europeia, torna-se cada vez mais premente promover as condições para o exercício igualitário da cidadania, a defesa dos direitos sociais e políticos e a integração dos imigrantes e das minorias étnicas e culturais, bem como ter presente que a visão “simplista” de multiculturalismo exclui desta análise diversos grupos alvo de opressão e exclusão social¹⁰. Nesse sentido, importa remeter as políticas europeias para a promoção de ações de sensibilização junto da população em geral e a apresentação de iniciativas multiculturais, bem como reforçar e tornar mais eficazes os mecanismos de punição de atos discriminatórios. Importa igualmente adotar uma visão mais abrangente, assente no diálogo internacional, uma vez que a integração ou a resolução dos problemas associados ao racismo e à discriminação não diz respeito apenas à realidade europeia, mas a um espaço mais abrangente de circulação de pessoas.

A igualdade *de facto*, sendo um horizonte inatingível¹¹, pode e deve ser um objetivo partilhado pelo comum cidadão, através das mais variadas práticas diárias.

Se é certo que o caminho seguido coloca diversos entraves à efetivação da multiculturalidade europeia, como modo de vida e como forma de relacionamento

¹⁰ De facto, verifica-se que muitos grupos alvo de discriminação não são incluídos nas visões tradicionais sobre as sociedades multiculturais, tais como as mulheres ou as minorias LGBT (Gay, Lésbica, Gay, Bissexual e Transexual). Importa, por isso, ter presente que o multiculturalismo abrange outras realidades para além das questões raciais ou étnicas.

¹¹ A individualidade de cada cidadão impede essa igualdade de facto, mas tal perspetiva não pode coibir os atores políticos de a defender, criando as condições para a assunção do princípio do bem comum.

social, não se pode deixar de olhar para o anterior passado de emigração de muitos europeus, bem como pelos avanços civilizacionais do ocidente no que diz respeito à promoção dos direitos de primeira (direitos civis e políticos), de segunda (direitos sociais, económicos e culturais) e de terceira geração (direitos referentes a valores como a solidariedade, a fraternidade, o desenvolvimento, a proteção do meio ambiente, a promoção da autodeterminação dos povos, a partilha global do património comum da humanidade e o direito de comunicação), para constatar a responsabilidade existente na integração das minorias e disseminação destes valores universais. Importa referir que o processo de globalização política conduziu, igualmente, ao surgimento de direitos de quarta geração, relacionados com a defesa da democracia, da informação e do pluralismo (Novelino, 2009), o que imbrica diretamente com os princípios existentes nos direitos de primeira geração.

Em síntese, o esforço comum de integração e de manutenção do espaço europeu como território de liberdade e ponto de encontro de culturas exige que o espelho da desigualdade, presente na multiculturalidade europeia, seja revertido e transformado em espaço comum de liberdade e afirmação da individualidade de cada ser humano.

O presente da Europa assim o dita, o futuro da Europa assim o exige.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, R. (2001). Problemas de origem ideológica. In H. Carmo (coord.), *Problemas sociais contemporâneos* (pp. 271-298). Lisboa: Universidade Aberta.

Araújo, M., Maeso, S.R. & Meneses, M.P. (2010). Racismo e cidadania. *JANUS – Anuário de relações exteriores 2010*, 116-117. Em: http://janusonline.pt/popups2010/2010_3_1_8.pdf.

Cabecinhas, R. (2010). Expressões de racismo: mudanças e continuidades. In A.C.S. Mandarino & E. Gomberg (eds.), *Racismos: olhares plurais* (pp. 11-43). Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia.

del Valle, A. (2009). *A islamização da Europa*. Lisboa: Civilização Editora.

- EUROSTAT (2011). *Indicators of immigrant integration. A pilot study* (Eurostat Methodologies and Working Papers). Luxembourg: European Commission. Em: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5849845/KS-RA-11-009-EN.PDF>.
- Fernandes, J.P.T. (2010). A Ideologia do Multiculturalismo. *ResPublica: Revista Lusófona de Ciência Política, Segurança e relações Internacionais*, 10, 73-95. Em: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/4286/a_ideologia_do_multiculturalismo.pdf?sequence=1.
- Gaspar, S. & Haro, F. (2011). Reflexões e paradoxos sobre a identidade e a mobilidade europeia. *Revista Migrações*, 8, 9-26. Em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migracoes_8web9a26.pdf.
- Guimarães, M.J. (2012). A nova extrema-direita europeia. *JANUS – Anuário de relações exteriores 2011-2012*, 94-95. Em: http://janusonline.pt/popups2011_2012/2011-2012_3_1_3.pdf.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lima, M.E.O. (2002). *Normas sociais e racismo: efeitos do individualismo meritocrático e do igualitarismo na infra-humanização dos negros*. Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa/ISCTE, Lisboa. Em: https://marcuseugenio.files.wordpress.com/2012/08/tese_2002.pdf.
- Moreira, A. (2008). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Novelino, M. (2009). *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método.
- Oliveira, N. (2011). Diversidade e integração. *Revista Migrações*, 8, 35-56. Em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migracoes_8web35a56.pdf.
- Sarró, R. & Mapril, J. (2011). Cidadãos e súbditos: imigração, cidadania e o legado colonial na Europa contemporânea. *Revista Migrações*, 8, 27-34. Em: http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/Migracoes_8web27a34.pdf.
- Taylor, C. et al. (1994). *Multiculturalism: Examining the politics of recognition*. Princeton: Princeton University Press.

Young, M. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.

PÁGINAS WEB

Diário de Notícias (2010). Senado aprova lei que proíbe uso da burca. *Diário de Notícias*, 15 de Setembro de 2010. Acedido a 10.10.2015, em: http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=1662813&seccao=Europa.

Diário de Notícias (2011). A extrema-direita está a crescer em toda a Europa. *Diário de Notícias*, 7 de Novembro de 2011. Acedido a 12.10.2015, em: http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2105764&page=1.

PORDATA (2015). Fluxos migratórios internacionais na Europa. *Base de dados Portugal contemporâneo*. Acedido a 15.10.2015, em: <http://www.pordata.pt/Europa/Fluxos+migratorios+internacionais-1622>.

Schwarz, P. (2011). O aumento da extrema-direita na Europa, *World Socialist Web Site*. Acedido a 12.10.2015, em: <http://www.wsws.org/pt/2011/may2011/ptdi-m18.shtml>.

União Europeia (2010). Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos. *Jornal Oficial da União Europeia*, C115, 1-38. Acedido a 10.11.2015, em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES).

RACISMO E DISCRIMINAÇÃO: O “ARRASTÃO” MEDIÁTICO E A ACÇÃO DOS MEDIA

Fátima Carneiro

RESUMO

Actualmente, num mundo globalizado e com grande mobilidade populacional, tanto em contexto nacional como internacional, são colocados vários desafios à convivência entre indivíduos e entre culturas. Esta situação implica uma nova visão e um novo posicionamento ao nível das políticas e das estratégias de gestão das interacções Eu/Outro e do diálogo intercultural, com vista ao combate ao racismo e à discriminação. Desta forma, a sensibilização da opinião pública para a valorização da diversidade é primordial, na medida em que contribua para uma compreensão mais aprofundada da realidade social. É com base numa responsabilidade partilhada que este texto pretende contribuir para a análise do papel dos meios de comunicação na reprodução do racismo e da discriminação, porquanto se constituem como principais agentes formadores de opinião pública, ao mesmo tempo que se procura avançar e reflectir sobre estratégias para o combate destes fenómenos, também por via da intervenção dos media.

Palavras-chave: Racismo, Discriminação, Interculturalidade, Media.

1. O PODER DOS MEDIA

Segundo Marques (2007), para compreender as expressões de racismo em Portugal, actualmente, importa considerar a herança histórica do discurso lusotropicalista na construção da ideia do “não racismo dos Portugueses”, assente em representações sociais que sublinhavam a “harmonia racial” específica do colonialismo português, como forma de justificar a perpetuação do sistema colonial numa época em que o país era alvo de críticas por parte das Nações Unidas. Neste processo é determinante o papel dos media e da propaganda do Estado Novo na veiculação de imagens que conduziram à construção e à difusão dessa imagem¹:

¹ No desenvolvimento da sua reflexão, o autor apoia-se, entre outras, na obra de Cláudia Castelo (1998). *O modo português de estar no mundo. O luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa (1933-1961)*. Porto: Edições Afrontamento.

“Após ter sido apropriado pelo campo do político e aceite sem críticas pelo campo científico, o «não racismo» português veiculado pelo Estado Novo foi inoculado por todos os meios na mentalidade dos portugueses. Por outras palavras, este mito português tem as suas origens nos potentes mecanismos de difusão ideológica postos em marcha quer no exterior que no interior durante a fase final do Estado Novo” (Marques, 2007: 30).

Cabecinhas, Lima e Chaves (2006: 27) confirmam essa herança, espelhada em representações hegemónicas, como imagens do passado que legitimam a ordem social presente, e que também evidenciam de forma clara expressões da memória social como um campo de disputa entre grupos.

Neste processo de transmissão de uma imagem idealizada (estereotipada) da nação, que persiste ainda nos dias de hoje, importa analisar o impacto dos media na difusão de representações negativas dos grupos minoritários, “frequentemente associados aos problemas da criminalidade e violência urbanas, ao desemprego, ao tráfico de drogas, à economia subterrânea, à insegurança, aos custos sociais e, mais recentemente, ao terrorismo” (Marques, 2007: 14). Por seu lado, Rosário, Santos e Lima (2011: 64) consideram que os media desempenham um papel sistemático e dinâmico no processo de socialização, realçando ser necessário perceber se os seus conteúdos são portadores de estereótipos e de mensagens discriminatórias que influenciam significativamente a opinião pública, nomeadamente, mediante a análise dos discursos sobre as minorias.

No quadro desta análise torna-se evidente a importância que Lippman (2002: 28-29) atribui aos estereótipos e preconceitos, assumindo-os como processos cognitivos com um carácter duplo, manipulativos e estabilizadores da realidade no processamento de informação em sociedades complexas, uma vez que o papel do observador é sempre selectivo. Por sua vez, Gomes (2011: 20-21) realça que nos media é visível a mercantilização ou “comodificação” da informação, ao escolher aquilo que é mais extraordinário para as suas audiências, e a imprensa popular, mais do que a de referência, acaba por adulterar a realidade, provocando uma deturpação na percepção

da realidade, recorrendo à rotulação qualitativa e pejorativa quando usa imagens e linguagens sombrias e sensacionalistas de certos indivíduos ou grupos sociais.

Com efeito, não se pode omitir que a presença e a expressão dos preconceitos étnicos na sociedade também decorre por via da sua veiculação pelos media, em discursos que habitualmente reproduzem preconceitos étnicos e estereótipos que são coerentes com as opiniões negativas expressas ou implícitas. Importa realçar nesta análise que:

“os debates sobre os meios de comunicação social e a integração dizem também respeito aos direitos e liberdades fundamentais. Por ser um direito fundamental de qualquer democracia funcional, a liberdade de expressão não deve ser colocada em causa. Este direito, consagrado no artigo 10.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e nas Constituições de muitos países, permite que certas ideias e discussões controversas sejam veiculadas pelos meios de comunicação social, incluindo aquelas que traçam um retrato negativo dos imigrantes e que podem, desta forma, prejudicar a sua integração. Por outro lado, todos os Estados democráticos têm o dever de proteger as pessoas de discursos racistas e xenófobos que incitem ao ódio” (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010: 28).

Procurando compreender o impacto dos media nas representações negativas de grupos sociais, iremos analisar, ainda que de forma breve, uma situação exemplificativa destes processos. Assim, tomamos como foco da análise a notícia que foi amplificada por vários órgãos de comunicação social, a 10 de Junho de 2005, na praia de Carcavelos, tendo o evento sido descrito como um “arrastão” (AA.VV., 2006).

Segundo a Lusa, 500 jovens e adultos constituídos em *gangs* entraram na praia e começaram a saquear e a agredir os banhistas. De acordo com a RTP, ao princípio da tarde, grupos de 30 a 50 jovens, em simultâneo e de uma forma aparentemente organizada, assaltaram e agrediram os banhistas que gozavam o sol em diversos locais da praia. Para a TVI, foi uma tarde de terror e pânico em Carcavelos. Segundo o Correio

da Manhã, o terror instalou-se quando cerca de 500 rapazes e raparigas, organizados em vários grupos, começaram a varrer a praia de Carcavelos, onde estavam milhares de pessoas, roubando e agredindo. O Público noticiava que cerca de meio milhar de jovens, entre os 12 e os 20 anos, varreram o areal de Carcavelos e, até chegar a polícia, roubaram o que quiseram aos banhistas. Para o Diário de Notícias, a praia de Carcavelos foi invadida por uma onda de assaltantes que espalharam o pânico (AA.VV., 2006; Correia, 2009).

O que aconteceu, na verdade, foi um assalto, na praia de Carcavelos, no qual estiveram envolvidos 30 a 40 jovens, sendo uma situação que já tinha ocorrido anteriormente, no mesmo local e em outras praias, com conhecimento das forças policiais. Veja-se a justificação da queixa apresentada pela Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial:

“Como confirmou mais tarde a PSP: “Sempre foi comum juntarem-se vastos grupos nas praias de onde depois divergiam pequenos núcleos de oito ou dez indivíduos que praticavam assaltos. Concluimos que na sexta-feira aconteceu o mesmo, só que devido às centenas de pessoas que se encontravam na praia o fenómeno tomou outras proporções. De um grande grupo de 400 ou 500 pessoas só 30 ou 40 praticaram ilícito”, afirma o responsável do Comando da PSP de Lisboa.

Mas os erros jornalísticos não terminam aqui. As imagens que têm sido veiculadas como sendo do “arrastão” (...) constituem uma manipulação, pois não correspondem ao acontecimento. Como referiu a Direcção Nacional da PSP em conferência de imprensa: “Muitos jovens que apareceram em imagens televisivas e fotográficas a correr na praia de Carcavelos, naquele dia, não eram assaltantes, mas tão só jovens que fugiam com os seus próprios haveres”. Apesar disso, tal informação, prestada no dia 17, não teve impacto na informação de origem, que continua a ser disponibilizada de forma errada. Por fim, foi repetidamente enunciada pelos media a suspeita de se tratar de um crime organizado e, por isso, mais grave. O Comandante Metropolitano da PSP em declarações públicas reproduzidas pelo PÚBLICO, refutou essa suspeição:

“Para o superintendente Oliveira Pereira, os assaltos também terão sido decididos na altura na praia e não fruto de uma organização mais elaborada que levasse centenas de pessoas a Carcavelos com intuítos criminosos”. Apesar deste desmentido público perdurou a mesma suspeição nos dias seguintes” (AA. VV., 2006: 15).

Após apresentação de queixa por parte da Presidente da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial à Alta Autoridade para a Comunicação Social, esta entidade averiguou e apurou os factos, tendo concluído que:

“desde a Agência Lusa, cujos comunicados estiveram na origem das notícias, às diferentes edições dos telejornais e dos noticiários da imprensa escrita, os respectivos órgãos, objecto da sua apreciação, procederam, generalizadamente, com evidente falta de rigor informativo, de isenção e de objectividade, não utilizando (...) os meios e processos devidos e ao seu alcance para uma procura da realidade dos factos e, assim, transmitindo, quer a nível nacional, quer a nível internacional, uma versão deturpada, enganadora, tendenciosa dos acontecimentos, com evidentes repercussões sociais indutoras do racismo e da xenofobia, contribuindo objectivamente para o reforço da exclusão social” (AA.VV., 2006: 61).

No domínio das emoções, o sentimento de terror na praia foi atribuído a indivíduos de uma origem étnica, oriundos de vários bairros da Grande Lisboa, definidos como problemáticos. Este exemplo torna evidente que os media podem contribuir para a construção de representações estereotipadas falaciosas, associando determinados atributos e características a todos os membros de um grupo, adoptando-os nas estratégias discursivas, nomeadamente:

“a) A metaforização dos emigrantes e da imigração como fenómeno inquietante, comparando-o por exemplo a fenómenos naturais: “vaga”, “fluxo”, “onda”, “avalanche”, acabando por caracterizar o fenómeno como uma espécie de inevitabilidade com ressonâncias climáticas, ante o qual nada se pode fazer ou a incidentes de natureza militar e bélica: “invasão”;

- b) Associação dos imigrantes e minorias étnicas a conflitos e a criminalidade, e sua descrição como actores sociais potencialmente conflituosos: há que destacar que ao lado de representações que associam directamente a imigração à delinquência, há representações mais subtis relacionados com a má vizinhança, o desrespeito e a perturbação da ordem;
- c) Publicitação de visões integradoras que, sendo aparentemente progressivas, têm implícito o desconhecimento das diferenças específicas das minorias étnicas, sendo por vezes, portadoras de formas de xenofobia oculta que se traduz na ideia que os imigrantes para integrar-se têm de mudar os seus valores” (Correia, 2009: 119-120).

Ainda seguindo a análise de Correia, importa ter em atenção que os media “são, inevitavelmente, portadores de conteúdo ideológico, mesmo quando veemente se afirmam alheios a quaisquer tipos de vinculações desse tipo” (2009: 79).

2. BREVES PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

Considerando que o desenvolvimento dos media deve acompanhar as transformações da sociedade, que num contexto globalizado se apresenta cada vez mais multicultural, foram também definidas a nível internacional, em 2004, as competências interculturais exigidas aos jornalistas, nomeadamente no domínio do conhecimento (em termos de religião, hábitos culturais e história dos actores sociais e do seu papel na sociedade), das aptidões e experiências (aptidões de comunicação intercultural, capacidade para tirar partido das fontes e organizar uma rede multicultural) e atitudes (mente aberta e inquisidora, que actue directamente na comunidade e que conceda maior liberdade à pessoa entrevistada) (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010: 35).

Em reforço desta perspectiva, os media devem assumir um papel de “plataforma para uma comunicação aberta e imparcial sobre os aspectos positivos e negativos das realidades sociais, incluindo a migração” (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010: 9), relevando a importância institucional para a adopção de linhas

orientadoras de acção, atendendo que também é neste domínio que é assegurada a liberdade de expressão. As intervenções devem passar pela sensibilização dos agentes de comunicação social sobre a temática do racismo, com um código de conduta ao nível da linguagem e das fontes utilizadas, bem como um regular recurso directo a elementos das comunidades imigrantes, com criação de colunas de opinião, assim como a assunção de um papel activo na divulgação de medidas de apoio, onde configurem alguns direitos relativamente às diferentes línguas e culturas (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010).

Entendemos que os profissionais devem, no plano deontológico, acompanhar a sua actividade por um contínuo esforço de reflexão e autocritica sobre o trabalho que desenvolvem, tal é a importância do seu papel enquanto formadores de opinião. A existência de provedores em alguns órgãos da comunicação social pode ser uma boa prática a seguir.

Nesta linha, torna-se necessário um plano de acção dirigido a todos os produtores e difusores de notícias, com o objectivo de eliminar um novo tipo de racismo subtil, por ser uma forma de racismo de difícil controlo e combate. Deste modo, emerge “o recurso ao conceito de interculturalidade, enquanto mecanismo de promoção da comunicação e da interacção positiva entre os vários grupos culturalmente distintos que compõem a sociedade” (Malheiros et al, 2011: 24), sublinhando-se que:

“as sociedades contemporâneas, como a portuguesa, são cada vez mais marcadas pela diversidade étnica e cultural, [tornando-se] fundamental acentuar a tónica da partilha e das relações entre grupos étnico-culturais distintos, até porque a coexistência e a interacção são frequentemente marcadas por sentimentos de estranheza, incompreensões recíprocas” (Rocha-Trindade *apud* Malheiros et al, 2011: 24).

Acompanhando estas propostas de combate ao racismo e à discriminação, entendemos que as medidas previstas no “Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais” e no manual de “Promoção da Interculturalidade e da Integração de Proximidade” devem

ser transpostas para as políticas do Estado, nos sectores da educação, da cultura, do desporto, do apoio social e da família, não esquecendo o importante papel do sector da justiça, pela penalização das situações de racismo, xenofobia e discriminação, reforçando o controlo dos conteúdos racistas nos media por parte da Entidade Reguladora para a Comunicação Social e aplicando uma política eficaz de comunicação (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010; Malheiros et al, 2011).

É ainda de mencionar que o desenvolvimento das competências dos agentes no sector da comunicação social se enquadra num contexto mais amplo das democracias liberais onde existe a garantia da liberdade de imprensa, mediante a qual se atribui aos media as funções de informação, educação e entretenimento, responsabilizando-os por uma comunicação aberta e imparcial sobre os aspectos positivos e negativos das realidades sociais (Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança, 2010: 9). De acordo com o diagnóstico e as propostas apresentadas pela Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança (2010), podemos sintetizar esta responsabilidade como um desafio partilhado e que deve ser assumido por todos os sectores, e não apenas pelos media: “Os profissionais da comunicação social, os governos, os políticos, o público, as organizações da sociedade civil e as empresas privadas, todos têm um papel a desempenhar” (ibidem). Concordamos, em síntese, que é primordial a organização de campanhas de sensibilização e o recurso aos decisores políticos e profissionais:

“As iniciativas destinadas a criar e manter meios de comunicação social que melhor sirvam e reflectam a diversidade cultural das sociedades europeias contribuirão, não só para promover a igualdade, mas também para facilitar a integração e apoiar a coesão das comunidades” (idem: 26).

De modo complementar, e pelo papel da educação na promoção da igualdade e na sensibilização contra o racismo e discriminação, destacamos como boa prática a iniciativa da Alto Comissariado para as Migrações (ACM) e da Comissão para Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR) com o Concurso Nacional de Poesia e Conto contra o Racismo, em 2013 (ACM, 2014). Para além deste tipo de actividades, que privilegiam crianças e jovens, tanto autóctones como de origem imigrante, deve também referir-

-se a importância de Projectos de Educação Intercultural como outro tipo de iniciativas facilitadoras dos processos de inserção social local.

3. CONCLUSÃO

Face à persistência do racismo nas sociedades contemporâneas e desempenhando os media um papel primordial na formação da opinião pública, entendemos que na intervenção para o combate à discriminação e para a promoção da igualdade assume especial relevância o conceito de interculturalidade, na medida em que permite o reforço prático das competências que possibilitam uma melhor comunicação e a compreensão entre indivíduos de diferentes culturas, tanto nas escolas como noutros domínios do espaço público. De certa forma, o recurso à interculturalidade enquanto conceito orientador da acção, torna-se abrangente a todos os mecanismos e acções que pretendem promover e valorizar a interacção positiva entre os vários grupos presentes nas sociedades e que contribuem para o fortalecimento da cidadania e para a construção da coesão social (Malheiros et al, 2011: 25).

Num mundo global, constata-se que os avanços tecnológicos têm vindo a alterar a natureza dos próprios meios de comunicação social, os quais vêm assumindo um papel preponderante nas sociedades. Todavia, os media não são ideologicamente neutros, nem são imunes ao racismo institucional ou às suas manifestações mais subtis. Neste sentido, pela influência dos media na formação de opiniões e atitudes e na construção da imagem do Outro, estes revelam-se como veículos primordiais na desconstrução de estereótipos e de preconceitos, se enquadrados por uma política mais vasta de promoção da diversidade étnica, social e cultural, uma vez que o seu poder isolado do contexto político-social será sempre insuficiente e ineficaz. Os media podem constituir-se, então, como parceiros-chave na implementação de medidas políticas de combate ao racismo e à discriminação e de aceitação e valorização da diversidade étnica e cultural. Tendo em conta a sua influência na formação de atitudes, é fundamental o desenvolvimento de uma estratégia de intervenção a longo prazo que revele o compromisso dos media na informação e na sensibilização para a complexidade das questões relacionadas com as migrações, as diferenças culturais e os direitos humanos. Nesta estratégia assume

especial significado o desenvolvimento de competências para o diálogo intercultural por parte de todos os indivíduos e, em particular, pelos profissionais dos media.

Na actualidade, o diálogo intercultural é um imperativo para uma troca aberta e respeitosa de opiniões entre indivíduos e grupos de diferentes origens étnicas, religiosas, linguísticas e nacionais com base na compreensão e respeito mútuos, em consonância com uma política de reconhecimento que, na corrente universalista, destaca a dignidade igual para todos os cidadãos (Taylor et al, 1994). Em síntese, o diálogo intercultural é crucial para a promoção da tolerância e da compreensão, para a prevenção de conflitos e para o reforço da coesão social, na procura de uma utopia realizável – “viver juntos em igual dignidade”, tal como propõe o Conselho da Europa (2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (2006). *O “Pseudo-Arrastão” de Carcavelos*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas. Acedido a 10.02.2015, em: <http://acidi.gov.pt.s3.amazonaws.com/docs/Publicacoes/ARRASTAO.pdf>.

AA.VV. (2014). *39 Poemas & Contos contra o Racismo*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.

Cabecinhas, R.; Lima, M.E.O. & Chaves, A.M. (2006). Identidades nacionais e memória social: hegemonia e polémica nas representações sociais da história. In J. Miranda & M.I. João (eds.), *Identidades Nacionais em Debate* (pp. 67-92) Oeiras: Celta.

Conselho da Europa (2009). *Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural. “Viver Juntos em Igual Dignidade”*. Estrasburgo: Conselho da Europa.

Correia, J. C. (2009). *Teoria e crítica do discurso noticioso: Notas sobre jornalismo e representações sociais*. Covilhã: Universidade da Beira Interior. Acedido a 11.02.2015, em: http://www.livroslabcom.ubi.pt/pdfs/20110819-correia_teor%C3%ADa_critica_discurso_noticioso.pdf.

Direcção Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança (2010). *Manual de Integração para Decisores Políticos e Profissionais* (3.^a edição). Luxemburgo: União Europeia.

Acedido a 15.02.2015, em: [http://www.migpolgroup.com/public/docs/173.Integration Handbook III 15.04.10 PT](http://www.migpolgroup.com/public/docs/173.Integration%20Handbook%20III%2015.04.10%20PT).

Gomes, S. (2011). *Crime na imprensa, Representações sobre Imigrantes e Ciganos em Portugal*. CICS Working paper 1. Braga: Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho. Acedido a 10.02.2015, em: <http://cics.uminho.pt/wp-content/uploads/2011/07/Working-paper-Gomes-S%C3%ADlvia-2011-Crime-na-Imprensa-Representa%C3%A7%C3%B5es-sobre-imigrantes-e-ciganos-em-Portugal1.pdf>.

Lippmann, W. (2002). *Public Opinion*. Acedido a 10.02.2015, em: <http://www.the-wow-collection.com/software/pbpnn.pdf>.

Malheiros, J. et al. (2011). *Promoção da Interculturalidade e da Integração de Proximidade. Manual para técnicos/as*. Lisboa: ACIDI.

Marques, J.F. (2007). *Do «não racismo» português aos dois racismos dos portugueses*. Lisboa: ACIDI.

Rosário, E., Santos, T. & Lima, S. (2011). *Discursos do racismo em Portugal: essencialismo e inferiorização nas trocas coloquiais sobre categorias*. Lisboa: Observatório da Imigração.

Taylor, C., et al. (1994). *Multiculturalismo. Examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Instituto Piaget.

IV. **SAÚDE:** OS ESTIGMAS E A INTERVENÇÃO

SAÚDE E DOENÇA ENQUANTO CONSTRUÇÕES SOCIAIS: A QUESTÃO DAS INCAPACIDADES E DAS DESIGUALDADES EM SAÚDE

Bárbara Bäckström

RESUMO

Neste texto, vamos aflorar a temática da saúde e da doença enquanto construções sociais, à luz de algumas teorias e autores da sociologia da saúde em torno das questões das representações, significados e racionalidades acerca da saúde e da doença, refletir sobre as incapacidades enquanto construção social e perceber a relação destes conceitos com a cidadania, igualdades e diferenças.

Faremos igualmente uma análise da legislação em vigor e das políticas nacionais sobre as questões das desigualdades em saúde.

Palavras-chave: Saúde, Representações, Incapacidades, Cidadania.

1. INTRODUÇÃO

O tema saúde, discriminação e sociedade visa reflectir e analisar igualdades e diferenças ao nível da saúde, da doença e das incapacidades, bem como as respostas sociais existentes para combater a discriminação e promover a igualdade e a cidadania activa nestas áreas. Pretende proporcionar igualmente uma reflexão sociológica sobre os conceitos fundamentais, tais como saúde e doença, incapacidades e deficiências, desigualdades sociais, no contexto das grandes transformações que se operam nas sociedades contemporâneas.

Numa perspetiva das ciências sociais este tema pretende compreender como a saúde e a doença são construídos socialmente, como são concebidos e percecionados pelos indivíduos e pela sociedade e que fatores promovem a discriminação que atinge determinados grupos nas sociedades ocidentais contemporâneas. É necessário promover uma articulação crítica e reflexiva entre os saberes teóricos e práticos, bem como, analisar as tendências atuais das políticas públicas, refletindo nas respostas institucionais e nas trajetórias dos utilizadores para a construção de uma cidadania

inclusiva. É nesta óptica que neste artigo se pretende fazer uma breve abordagem e reflexão sociológica sobre conceitos fundamentais, tais como saúde e doença, incapacidades e desigualdades sociais em saúde enquanto problemáticas centrais na promoção da igualdade e da inclusão social.

A saúde é um dos elementos chave na promoção da igualdade e da inclusão social e de enorme relevância para a compreensão da vida em sociedade no mundo contemporâneo nas sociedades multiculturais. De questões mais teóricas relacionadas com as várias definições e tipos de cultura até a um entendimento da cultura enquanto *praxis* levada a cabo por vários agentes e instituições, procuramos dar uma perspectiva global e multidimensional sobre a noção de saúde enquanto construção social e ideológica, bem como enquanto actividade na qual intervém diversos actores e instituições. Em Portugal, ainda que a Lei de Bases da Saúde preveja a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, esta legislação é cada vez menos colocada em prática e as pessoas com deficiência, sujeitas a discriminações e preconceitos relativos às suas capacidades, contam-se entre as categorias mais vulneráveis a exclusão social em Portugal. Neste campo da investigação, o acesso à saúde, as barreiras e os obstáculos, bem como as desigualdades nas estruturas de classes sociais, têm constituído um conjunto de importantes indicadores centrais na avaliação das desigualdades sociais no campo da saúde. Silva (s/d) refere que a marca da sociedade na saúde e doença está presente na sua distribuição desigual e mais penalizadora dos grupos sociais menos favorecidos nas hierarquias de papel e de status (Townsend et al., 1983; Bartley et al., 1998; Leclerc et al., 2000). A vivência da saúde e da doença e os comportamentos a ela referidos são condicionados pelas circunstâncias da existência e pelas formas ou estilos de vida que nelas se modelam. Não se vive o corpo nem se fala dele de forma idêntica em todos os grupos sociais (Boltanski, 1971).

2. SAÚDE E DOENÇA – REPRESENTAÇÕES, SIGNIFICADOS E RACIONALIDADES

As nossas atitudes e comportamentos, as formas como interpretamos os contextos em que participamos e neles interagimos, são condicionados por um conjunto de factores como as referências sociais e culturais, os valores e as normas sociais. Resulta, desta

acção, uma linguagem ou um pensamento comum, socialmente construídos e partilhados, designados como “representações sociais”. As “representações sociais” constituem-se, assim como os significados simbólicos que atribuímos a dada realidade, à luz das nossas interpretações, individuais e colectivas. Denise Jodelet, citada por Neto (1998: 438), afirma que as representações sociais são “uma forma de conhecimento socialmente elaborado e partilhado, com uma orientação prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”. As representações sociais de saúde e de doença referem-se às formas como entendemos mentalmente a saúde, que não é o mesmo para todas as pessoas, e por várias razões, que podem ser de ordem cultural ou social, relacionadas com o sexo, com o género ou com a idade, entre outras. Conforme refere Carapinheiro (1986), “a História Social das doenças nas sociedades europeias tem revelado que, em cada época, uma doença domina a realidade da experiência e a estrutura das representações”.

A relação entre a ciência e o senso comum origina racionalidades diversas e só tem a ganhar com a possibilidade de análise conjunta, entre os dois tipos de saber, de forma a obter toda a complexidade da realidade envolvida. Ou seja, as relações objectivas e subjectivas, no que a propósito diz respeito ao caso concreto da saúde e da doença, nas determinantes racionalidade científica e racionalidade leiga. Segundo Jovchelovitch, em Alves (2013), as duas “devem ser entendidas em relação ao contexto em que são usadas e em relação às funções que preenchem. As formas do saber coexistem e podem ser contraditórias, mas isso não é um problema se nós abandonarmos a lógica formal e a sua dualidade ao concebê-las como opostas e abraçarmos uma perspectiva dialéctica”.

As formas de diagnóstico e de tratamento poderão não ser aceites do mesmo modo em contextos sociais diferentes. Seja por motivos religiosos, culturais ou outros motivos intrínsecos a experiências já vividas pelos indivíduos. Neste sentido, o conhecimento das racionalidades leigas, e a já referida complementaridade com o conhecimento científico, pode ser uma vantagem para o melhor conhecimento social, tendo em vista diferentes formas de diagnóstico, de entendimento e de tratamento da doença.

Ao longo dos tempos, o conceito de saúde tem sofrido profundas modificações de acordo com os conhecimentos e a cultura dominantes, a religiosidade e o sentido que os homens de cada época têm atribuído à vida. Na Antiguidade e realidade etnográfica atual, a saúde está relacionada sobretudo com favores dos deuses e a doença com distúrbios na relação do homem com o ambiente. Modernamente é clássica a definição da OMS: saúde não apenas como a ausência de doença, mas como a situação de perfeito bem-estar físico, mental e social. Essa definição, até avançada para a época em que foi realizada (1946), é no momento, irreal, ultrapassada e unilateral. Com a chamada “primeira revolução da saúde”, a etiologia multicausal das doenças torna-se essencial. O sucesso desta revolução deveu-se às largas medidas de prevenção que foram implementadas imediatamente a seguir à segunda guerra mundial pela OMS. A definição de saúde produzida por este organismo internacional rompe com o modelo médico tradicional, no sentido em que a saúde não é apenas a ausência de doença, mas manifesta-se ao nível do bem-estar e da funcionalidade, nos níveis mental, social e físico. O conceito de saúde pode também ser visto como um conceito subjectivo que deve ser medido na sua dimensão positiva (saudável – mais saudável), com a sua capacidade, potencial e realização. Na “segunda revolução de saúde”, em meados do século XX, com o aparecimento de novas doenças crónicas nos países desenvolvidos, a atenção centra-se na ausência de doença e passa-se a atribuir mais importância à etiologia comportamental. A segunda revolução da saúde baseou-se na noção de saúde e reconheceu o comportamento humano como principal causa da morbidade e mortalidade. Uma das mudanças foi a deslocação das preocupações dos factores que estão associados às doenças para os que estão associados à saúde, olhando a saúde como uma entidade autónoma da doença. O estado de saúde é consequência de outros factores que não os biológicos. Os padrões de morbidade e mortalidade ou os “acazos” da vida estão relacionados com as estruturas sociais e variam de acordo com o género, a classe social, a etnia e a idade. O modelo bio-psico-social pressupõe a integração dos factores psicológicos e sociais na abordagem da pessoa doente e da sua doença.

Alguns autores (Foucault, 1973; Eisenberg, 1977; Nettleton, 1995; Bäckström, 2009; Alves, 2011) têm proposto e demonstrado a relevância do contexto sociocultural da

saúde e da doença.

A doença física e a experiência de estar doente são duas realidades distintas. Temos uma realidade biológica que é a doença (problema biológico), e uma realidade social que é a enfermidade (significado e experiência social do problema biológico). Assim, a doença não pode ser abordada isoladamente, é necessário levar em conta a experiência subjectiva do doente, e as reacções sociais deste e do seu meio face a esta. A doença adquire uma significação social, em virtude da distinta valoração dos sintomas pelas diferentes sociedades (Foucault, 1973), isola certos atributos classificando-os como indesejáveis e desvaloriza as pessoas que os possuem, conferindo-lhes um status social diferenciado.

Como afirmou Eisenberg em 1977, as doenças não são um mero fenómeno biológico, têm também um significado social resultante dos contextos socioculturais em que se inserem os doentes que delas padecem (Eisenberg, 1977).

Nettleton (1995) também vai ao encontro do pensamento de Eisenberg quando afirma que deve existir uma inclusão de factores culturais, como é o caso do modelo bio-psico-sociocultural de abordagem da doença e do doente.

Ainda dentro deste raciocínio, Bäckström (2009) refere que o contexto cultural influencia a forma de lidar com a saúde e a doença e também a forma de lidar com os sintomas. A nossa própria definição e a dos outros são e sempre foram influenciadas, a vários níveis, pela idade, sexo, ocupação, origem social, educação, circunstâncias materiais e referências culturais. E tal como Alves (2011) afirma, a doença construída socialmente, para além de constituir um aspecto físico, é igualmente um fenómeno social e cultural que difere consoante a época ou a sociedade e cada sociedade constrói as suas explicações de acordo com os seus valores, as suas práticas sociais e culturais.

A ciência sócio antropológica desenvolveu todo um aparelho conceptual e metodológico para o estudo das várias formas culturais de pensar e agir, permitindo examinar as interacções e contradições entre os saberes médicos e a prática terapêutica, e os saberes

leigos moldados pelos modelos culturais dos doentes. Para além dos conhecimentos, das crenças, dos valores, das opiniões e das atitudes, a noção de representação social refere-se à organização mental que abarca essas dimensões mais ou menos colectivas do pensamento e que dá a conhecer as interacções que entre elas se estabelecem, funcionando como revelador mais integrado da cultura (Silva, 2004). A medicina, a saúde e a doença constituem um dos campos privilegiados de estudo da representação social. A saúde pode ser vista como um bem-estar corporal e mental feito de equilíbrio, de auto-realização e de prazer de viver, ou vista através da capacidade para trabalhar e pela ausência de doença, entre outras características. As representações são um fundo cultural com crenças partilhadas, valores, referências histórico-culturais que formam a memória colectiva e a identidade da própria sociedade.

Certos indivíduos definem a saúde em termos de força física e energia, outros atribuem crenças ou fatalidades de sorte ou azar à saúde e à doença. Toda a representação social comporta elementos cognitivos e uma referência a comportamentos. Confronta também a experiência dos indivíduos com as normas e as informações do meio cultural onde estas evoluem (Adam & Herzlich, 1994). A pertença a uma cultura fornece um quadro no qual se operam as interpretações que dizem respeito aos fenómenos do corpo e, em particular, à doença e seus sintomas. Quando Herzlich (1996), nos anos 60, estudou as representações da saúde e da doença, independentemente do saber médico, procurava, na verdade, compreender através de que noções e valores os membros de uma sociedade dão forma e sentido às suas experiências individuais e, nesta base, se elabora uma realidade social colectivamente partilhada.

De acordo com Herzlich e Pierret (1991) existe, ao nível da representação não uma única saúde mas diversas "saúdes". Identifica-se a saúde com três dimensões: a «saúde vazio», ou seja, a simples ausência de doença, um «fundo ou reserva de saúde», determinado pelo temperamento e constituição que implica robustez, força e resistência e por fim a «saúde equilíbrio», sinónimo de bem-estar psicológico e físico e associada a uma actividade regular.

Se, por um lado, os significados da saúde e da doença e as suas representações vão sendo moldados pelos contextos históricos e socioculturais, por outro, ao nível das ciências sociais que a pensaram e teorizaram também se vai percorrer todo um caminho na construção de teorias e modelos que se constituíram em diferentes paradigmas.

3. AS INCAPACIDADES ENQUANTO CONSTRUÇÃO SOCIAL

Segundo Peter Conrad (2010), o conceito de construção social da doença pode ser definido como: “Uma corrente conceptual que valoriza os aspetos histórico-culturais de fenómenos considerados genericamente como exclusivamente naturais/biológicos”. Oliver acrescenta que “In its most basic form, this distinction suggests that the body has an impairment (e.g., loss of limb) while society creates the disability” (Oliver, 1996 *apud* Conrad, 2010).

A saúde deverá ser levada em conta como algo para a nossa qualidade de vida. A doença adquire um significado social, em virtude da distinta valoração dos sintomas pelas diferentes sociedades (Foucault, 1973). O significado atribuído à deficiência provém da construção que lhe é dada pela sociedade, transformando-a em incapacidade (Goffman, 1961). A construção social das deficiências como incapacidades decorre do significado que a sociedade atribui às características biológicas inerentes. Actualmente, novos conceitos foram trazidos, sobretudo pela Psicologia Social, para a discussão sobre a deficiência. Esta evolução levou a que se passasse de uma concepção onde a deficiência era encarada sobretudo do ponto de vista biológico: as crianças com deformidades e os adultos com deficiência eram abandonados e banidos socialmente e, por isso, ser portador de deficiência era sinónimo de exclusão e de discriminação social, para uma nova realidade que lhes consagra o direito à diferença e à igualdade de oportunidades. Ainda hoje muitos atribuem indistintamente características negativas, como pessoas incapazes ou incompetentes, aos portadores de deficiência.

A sociedade adquire um determinado tipo de expectativas face às pessoas incapazes, ditando estas as relações sociais estabelecidas entre o sujeito incapaz e os restantes grupos sociais. Goffman (1988) definiu esta atitude como estigma pois “é um tipo

especial de estereótipo ou seja, uma discrepância entre a identidade social real de um indivíduo e a sua identidade social". As incapacidades não se limitam ao corpo, a partir do momento em que um determinado diagnóstico é atribuído começam-se a construir à volta do sujeito determinadas concepções que o irão restringir socialmente, modelando a sua relação com os "outros" através de um estigma e desacreditação social: a maneira como uma pessoa é vista, passa pelo modo como o próprio grupo a vê enquanto pessoa. E, ainda que a deficiência seja hoje olhada como um fenómeno complexo e multidimensional, as condições sociais e a forma como a sociedade se organiza são as verdadeiras fontes geradoras de incapacidades, os factores biológicos vêm apenas legitimar a situação de descrédito e desvantagem. A desvantagem e o descrédito atribuídos são a expressão social da deficiência. As reacções das pessoas definem a incapacidade (ou não) de um indivíduo, os "valores, normas e padrões do grupo em que a pessoa portadora de deficiência está inserida" (Saeta, 1999) conferem-lhe um status diferenciado.

No âmbito da saúde, o estigma tem um forte significado na determinação do peso da deficiência, em que o "outro" é aquele que tem traços indesejáveis porque associados a considerações negativas, sendo esta a base do preconceito, havendo um desencontro entre a identidade social virtual e a identidade social real e uma divergência entre aquilo que é esperado dos atores sociais mediante o seu posicionamento social e a sua identidade social concreta, vivida (Goffman, 1988). Goffman numa perspectiva interaccionista debruçou-se igualmente sobre as estratégias desenvolvidas pelos sujeitos afectados por doença mental ou com deficiências de forma a lidarem com a sua "identidade social deteriorada", por estarem socialmente "marcados" por estereótipos negativos e se sentirem estigmatizados, pois, como constatou no terreno, o comportamento "anormal" atribuído deve-se não só à própria doença, como também à distância social que separa esse doente daqueles que o declaram como tal (Alves, 2011). É forte a tendência em assumir a deficiência como a "falta de algo", partindo do pressuposto de que a deficiência é uma "coisa" e não um processo que pode se construir nas e pelas interacções sociais. Como afirma Bäckström (2009) referindo Sontag e o seu estudo sobre as metáforas das doenças, "através da história certas doenças graves,

especialmente aquelas cuja origem não era conhecida e cujos tratamentos não tinham sucesso, se tornaram metáforas para tudo o que era antinatural, social e moralmente errado perante a sociedade”.

4. CIDADANIA E SAÚDE – ENTRE IGUALDADES E DIFERENÇAS

É inegável a ligação entre a melhoria das condições de saúde com a melhoria das condições de vida. Basta pensar que no passado a esperança média de vida melhorou com o advento da industrialização ou nos efeitos da descoberta da substância penicilina. Contudo, o acesso à saúde é desigual. No Plano Nacional de Saúde 2012-2016, entende-se desigualdades em saúde como:

“As desigualdades em saúde dizem respeito à existência de diferenças no estado de saúde e nos respetivos determinantes entre diferentes grupos da população. Algumas são inevitáveis, não sendo possível alterar as condições que as determinam. Outras, porém, afiguram-se desnecessárias e evitáveis, configurando injustiças relativas, socialmente geradas e mantidas, que traduzem verdadeiras iniquidades em saúde; torna-se, por isso, mandatário, no plano ético, tomar medidas que as permitam reparar” (Plano Nacional de Saúde 2012-2016).

E no mesmo documento é referida a relação com os determinantes sociais:

“Estão fortemente associadas a determinantes sociais (WHO, 2010; Marmot, 2007): nível socioeconómico e educacional, estilos de vida e acesso aos cuidados de saúde. Verifica-se existir um gradiente social em saúde, em que, quanto mais baixa for a posição dos indivíduos no escalonamento social, menor é a probabilidade de concretizarem em pleno o potencial individual de saúde” e que estas desigualdades afetam particularmente os grupos vulneráveis: por situação socioeconómica (por exemplo, pobres, sem-abrigo, desempregados de longa duração, imigrantes), condicionantes individuais (por exemplo, deficiência ou doença rara) ou grupo etário (por exemplo, e idosos)” (Plano Nacional de Saúde 2012-2016).

Para além da discriminação de que são alvo as pessoas com deficiência, existem, dentro deste agrupamento heterogéneo de pessoas, determinados grupos alvo, como é o caso das mulheres, das crianças, dos imigrantes e dos desempregados, que são objecto de maiores desvantagens sociais e de saúde. As famílias imigrantes por exemplo têm piores indicadores de saúde por múltiplas barreiras, nomeadamente estruturais, organizativas, económicas, culturais e linguísticas. Existe, ainda, evidência de discriminação (Dias, Severo & Barros, 2008), desigualdades quanto ao género (Pereira & Furtado, 2010) e acesso ao trabalho, que tem como consequência, os imigrantes apresentarem índices elevados de doenças profissionais e de acidentes de trabalho (Estrela, 2009).

A igualdade em saúde e o acesso à saúde, como se defende na Constituição, é universal, não admite nenhuma discriminação, nem positiva nem negativa.

O processo de doença e o processo social estão articulados mútua e dinamicamente, diferenciando-se consoante os grupos sociais em que se insere. Para demonstrar o carácter social da doença é necessário, também, estudar o tipo, a frequência e a distribuição da moléstia nos diversos grupos sociais que constituem a sociedade (Laurell, 1982). Existem estudos empíricos que comprovam a desigualdade entre a doença nos vários grupos sociais existentes, onde “é possível detectar perfis patológicos específicos dos grupos sociais (...) é possível comprovar que o processo patológico dos grupos sociais de uma mesma sociedade se apresenta diverso quanto ao tipo de doença e sua frequência” (Laurell, 1982).

A sociedade tende a distribuir a riqueza social pelos diferentes grupos sociais, equitativamente, de modo a providenciar as necessidades básicas necessárias para todos (Abranches, 1987). As circunstâncias sociais e a saúde dos indivíduos estão estreitamente ligadas (WHO, 2003). As desigualdades e dificuldades no acesso à saúde tendem a concentrar-se nos grupos sociais mais pobres e socialmente vulneráveis. O baixo nível de escolaridade tem também impacto nas condições de saúde pois afecta a forma como se efectua a prevenção e tratamento das doenças. Como as pessoas inseridas em posições sociais menos privilegiadas são expostas a muitos factores de

risco diferentes e como estes factores podem interagir entre si, a vulnerabilidade ao efeito de uma causa específica tende a ser maior nestes grupos do que entre os membros dos sectores sociais mais privilegiados. Os estratos mais pobres da população estão mais vulneráveis à contaminação de doenças infecto-contagiosas, quer por motivos biológicos, quer por motivos sociais. Os grupos sócio-economicamente desfavorecidos, já de si socialmente vulneráveis, vêm o seu estado social estigmatizado agravado com a progressiva visibilidade da doença. A sua desvalorização e descrédito, leva a que vejam as suas oportunidades reduzidas, assim como o seu próprio valor e dignidade, sendo que por vezes o estigma é estendido também à sua própria família, que é excluída socialmente.

Os factores económicos são sem dúvida um dos referenciais mais importantes e até decisivos no que diz respeito à questão das (des) igualdades em saúde. No entanto este não pode ser visto isoladamente devido a serem resultado da inter-relação de uma série de fatores. Alguns segmentos da população acumulam e articulam uma série destes fatores de forma negativa (desvantagens relativamente ao ambiente externo em que se inserem, más condições de habitabilidade e higiene, más condições laborais, opções comportamentais de risco, etc.), o que não lhes permite manter e capitalizar a sua condição de saúde, como é o caso de alguns grupos de imigrantes. No caso português, compete ao Estado promover a saúde, de forma transversal a todos os cidadãos, conforme está previsto no art.º 64.º da CPR. A saúde é um direito social e ao contrário dos direitos civis e políticos este exige a intervenção do Estado, sobretudo para aplicar o n.º 3, do art.º 64.º da Constituição Portuguesa que garanta o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação (Constituição da República Portuguesa).

Define-se equidade em saúde como a ausência de diferenças evitáveis, injustas e passíveis de modificação do estado de saúde de grupos populacionais de contextos sociais, geográficos ou demográficos diversos (Marmot, 2005), expressando-se como a igual oportunidade de cada cidadão atingir o seu potencial de saúde. No entanto, verificamos que não existe uma verdadeira equidade no acesso à saúde desde logo,

porque a pobreza, a raça/etnia originam desigualdades que impedem que grupos vulneráveis como imigrantes, jovens, idosos e portadores de deficiência lhe acedam.

Em Portugal, ainda que a Lei de Bases da Saúde preveja a igualdade dos cidadãos no acesso aos cuidados de saúde, seja qual for a sua condição económica e onde quer que vivam, bem como a equidade na distribuição de recursos e na utilização dos serviços, certo é, que esta legislação é cada vez menos colocada em prática e as pessoas com deficiência, sujeitas a discriminações e preconceitos muito negativos relativos às suas capacidades, contam-se entre as categorias mais vulneráveis à exclusão social em Portugal.

O exercício da cidadania está entrecruzado com a saúde dos cidadãos. Dificilmente se pode exigir uma cidadania positiva, implicada e activa se o cidadão não estiver na posse da melhor saúde. Uma sociedade moderna está centrada nos cidadãos se efectivamente coloca a sua saúde na agenda de governação.

Neste contexto existem áreas críticas relativamente às quais torna-se urgente articular uma nova relação entre o sistema de saúde e o cidadão, considerado como o elemento central do seu desenvolvimento, perante o défice de cidadania de algumas sociedades modernas. Destacam-se assim os direitos à informação, escolha e representação e as questões relativas à acessibilidade, participação e satisfação.

O direito à saúde é um direito universal pelo menos de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e mais concretamente com o seu artigo 25.º:

“Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade”.

Nem sempre estão criadas as condições para que todos, numa perspectiva de cidadania

inclusiva que promove a igualdade na diferença, usufruam desse direito universal que a própria constituição da República Portuguesa refere com a força de lei (artigo 13.º – Princípio da igualdade).

O acesso aos cuidados de saúde, são marcados ao longo dos tempos pela desigualdade de oportunidades, afectando principalmente pessoas de fracos recursos e desempregados, assim como imigrantes sendo a estes vedados na maioria das vezes alguns direitos por se encontrarem em situação irregular no estado onde residem. Todavia, a protecção da dignidade humana, em absoluto, está acima, na ordem jurídica e na avaliação ética, da gestão administrativa da permanência de um cidadão estrangeiro num dado país (Matias & Martins, 2007).

Considerando que a prática de uma cidadania pressupõe a existência de direitos e deveres para com um estado que nos protege, olhando para a realidade portuguesa e o número de imigrantes que reside em território português desde algumas décadas e tendo por base a noção de cidadania que encerra a ideia de inclusão, é urgente reajustar a saúde, do ponto de vista do sistema, estruturas e organizações de saúde, com vista à inclusão de populações que integram a sociedade portuguesa e que estão em permanente transformação e mutação ao nível da sua constituição sócio demográfica. Estas estruturas organizacionais necessitam de ser flexíveis, passando a dotar-se de recursos humanos e materiais capazes de trabalhar eficazmente com populações diversas, num universo multicultural e real que constitui o grupo de clientes que têm de acolher. A sociedade é o espelho destas transformações multiculturais e as estruturas que nelas existem, nomeadamente as estruturas de saúde, deveriam adaptar-se a essas mesmas transformações que no momento atual são vividas a ritmos quase diário de mudança” (Bäckström, 2009).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A saúde e a doença fazem parte da esfera física e biológica de cada indivíduo, de carácter individual e subjetivo, mas são sobretudo fenómenos sociais e culturais que diferem consoante a época histórica ou a sociedade em que se inserem e que dependem de

valores, crenças, práticas sociais e culturais. As ciências sociais desenvolveram todo um aparelho conceptual e metodológico para o estudo das várias formas culturais de pensar e agir sobre a saúde e a doença. Para além da medicina, saúde e doença, a construção social das deficiências como incapacidades decorre do significado que a sociedade atribui às características biológicas inerentes. Ser portador de deficiência ainda é muitas vezes sinónimo de exclusão e de discriminação social, apesar de hoje em dia se consagrar o direito à diferença e à igualdade de oportunidades. O estigma tem um forte significado na determinação do peso da deficiência, sendo base de preconceitos e estereótipos negativos. Para além da discriminação de que são alvo as pessoas com deficiência, existem determinados grupos (mulheres, crianças, imigrantes ou desempregados), objecto de maiores desvantagens sociais e de saúde. A igualdade em saúde e o direito à saúde, como se defende na Constituição é, universal e não admite nenhum tipo de discriminação e promove a igualdade. O que se vem observando na prática é que continuam a existir desigualdades e dificuldades no acesso à saúde nos grupos sociais mais pobres e socialmente vulneráveis. A saúde é um direito social e o Estado deve garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua condição, acedam aos cuidados de saúde, seja qual for a sua condição económica e onde quer que vivam. É urgente reajustar e repensar a saúde, ao nível das suas estruturas, com vista à inclusão da diversidade social e cultural das populações que integram a sociedade portuguesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- Abranches, S.H., Santos, W.G. & Coimbra, M. A. (1987). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Alves, F. (2013). *Saúde, Medicina e Sociedade. Uma visão sociológica*. Lisboa: Pactor.
- Alves, F. (2011). *A doença mental nem sempre é doença: racionalidades leigas sobre saúde e doença mental – um estudo no norte de Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Bäckström, B. (2009). *Saúde e Imigrantes: as Representações e as práticas sobre a Saúde e a Doença na Comunidade cabo-verdiana em Lisboa*. Colecção teses, n.º 24. Lisboa: Observatório da Imigração.

- Bäckström, B. et al. (2009). Imigração e Saúde – O Gabinete de Saúde do CNAI enquanto observatório para o estudo das condições de acesso dos imigrantes aos serviços de saúde. *Revista Migrações*, 4, 161-189.
- Bartley, M., Blane, D. & Smith, G.D. (1998). *The Sociology of Health Inequalities*. Oxford, United Kingdom, Blackwell Publishers.
- Boltanski, L. (1971). Les usages sociaux du corps. *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, N.º 1 (Jan. - Feb), pp. 205-233.
- Carapinheiro, G. (1986). A Saúde no contexto da sociologia. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 1, 9-22.
- Conrad, P. & Barker, K. (2010). The Social Construction of Illness: Key Insights and Policy Implications. *Journal of Health and Social Behavior*, 51 Suppl: S67-79.
- Dias, S.F., Severo, M. & Barros, H. (2008). Determinants of health care utilization by immigrants in Portugal. *BMC Health Serv Res*, 8, 207.
- Direcção-Geral da Saúde (2012). *Plano Nacional de Saúde 2012 – 2016*. Lisboa: DGS
- Eisenberg, L. (1977). Disease and Illness: Distinctions between Professional and Popular Ideas of Sickness. *Culture, Medicine and Psychiatry*, 1, 9-23.
- Estrela, P. (2009). A saúde dos imigrantes em Portugal. *Revista Portuguesa de Clínica Geral*, 25, 45-55.
- Foucault, M. (1973). *The Birth of the Clinic*. New York: Pantheon Books.
- Goffman, E. (1961). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Anchor Books.
- Goffman, E. (1988). *Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Herzlich, C. & Pierret, J. (1991). *Malades d'hier, malades d'aujourd'hui: de la mort collective au devoir de guérison*. Paris: Payot.
- Herzlich, C. (1996). *Santé et maladie analyse d'une représentation sociale*. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.

- Laurell, A.C. (1982). A saúde-doença como processo social. *Revista Latinoamericana de Salud*, México, 2, 7-25.
- Leclerc, A. et al. (2000). *Les Inégalités Sociales de Santé*. Paris: La Découverte.
- Marmot M. (2007). Achieving health equity: from root causes to fair outcomes. *The Lancet*, volume 370, Issue 9593, 1153-1163.
- Marmot, M. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet*, volume 365, Issue 9464, 1099-1104.
- Matias, G.S. & Martins, P. (2007). *A Convenção Internacional Sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias: perspectivas e paradoxos nacionais e internacionais em matéria de imigração*. Coleção Teses, n.º 25. Lisboa: Observatório da Imigração.
- Neto, F. (1998). *Psicologia Social*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Nettleton, S. (1995). *The sociology of health and illness*. Chigaco: Polity Press.
- Augé, M. & Herzlich, C. (dir.) (2000). *Le sens du mal: anthropologie, histoire, sociologie de la maladie*. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- Saeta, B. (1999). O contexto social e a deficiência. *Psicologia: Teoria e Prática*, 1999, 1 (1): 51-55. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie.
- Silva, L.F. (s/d). *Saúde comunitária: A participação numa estratégia reguladora*. Em: <http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/641/1/Sa%C3%BAde%20comunit%C3%A1ria.pdf>.
- Silva, L.F. (2004). *Sócio-Antropologia da saúde. Sociedade, Cultura e Saúde/Doença*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Townsend, P. and Davidson (eds.) (1992). *Inequalities in Health: The Black Report and the Health Divide*. London: Penguin Books, Penguin Social Sciences.
- World Health Organization (2003). *Social determinants of Health: The Solid Facts*. Copenhagen: WHO Publications.

World Health Organization (2010). *Equity, social determinants and public health programmes*. Disponível em: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563970_eng.pdf.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Declaração Universal dos Direitos Humanos

http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm

Lei de Bases da Saúde

<https://dre.pt/application/dir/pdf1s/1990/08/19500/34523459.pdf>

DOENÇAS CRÓNICAS EM PORTUGAL – DA SOLIDÃO AO INTERVENCIÓNISMO

Diana Ferreira

RESUMO

Cada vez mais indivíduos padecem de doenças crónicas em Portugal. Estas são fenómenos que afetam múltiplas dimensões das suas vidas – a nível biológico, psicológico e social. Os percursos de tratamento por eles seguidos encontram-se socialmente condicionados, e o seu lugar na sociedade é limitado e estigmatizado pela sua enfermidade.

Neste artigo analisamos o papel da doença crónica enquanto representação social dos sujeitos que delas padecem. Observamos a forma como a doença é construída socialmente, assim como o papel que é atribuído ao doente crónico. Procuramos ainda identificar sumariamente algumas das políticas públicas para a promoção da igualdade e cidadania inclusiva existentes em Portugal.

Palavras-chave: Doença Crónica, Enfermidade, Estigma, Condição de Doente.

1. INTRODUÇÃO

No início do século XX assistimos a uma transição epidemiológica, as melhorias das condições de vida, as políticas públicas de salubridade e a melhoria da nutrição das populações vieram combater eficazmente a propagação das doenças infecto-contagiosas, as quais entram em declínio e passam a dar lugar às doenças crónicas e degenerativas.

As doenças crónicas são um fenómeno limitador e duradouro no tempo, tendo um carácter sistémico e frequente. Elas progridem silenciosamente durante o dia-a-dia, trazendo consequências nefastas para a qualidade de vida dos pacientes que delas padecem. A depressão, o stress, e a ansiedade são fenómenos que assolam estes indivíduos. Muitos são obrigados a deixar os seus empregos, a abandonar contatos sociais, assim como atividades de lazer, tornando-se prisioneiros do seu estado de saúde.

Além dos custos financeiros, as doenças crônicas acarretam também outros custos associados à dor, ansiedade, inconveniência e menor qualidade de vida, que ocorrem tanto para os doentes como para as suas famílias. Estas doenças representam ainda uma carga adicional para a sociedade, em virtude da perda de produtividade no trabalho, da reforma precoce e da mortalidade prematura (Wilkinson & Marmot, 2003). O indivíduo acaba por assumir a sua nova condição de doente e necessita de repensar todo o seu quotidiano e futuro, adaptando-se o melhor possível à sua nova realidade, na busca de um novo equilíbrio.

2. A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA DOENÇA CRÓNICA

O Homem não é apenas um ser biológico, ele é também constituído por uma estrutura mental e social (Gelbcke, 1992). Os condicionalismos sociais a que está sujeito determinam as interpretações feitas dos seus fenómenos corporais, especialmente no que diz respeito à doença e seus sintomas (Herzlich, 1991). A doença torna-se assim no mais social, e ao mesmo tempo individual, dos fenómenos (Augé, 1986). A partir do momento em que um determinado diagnóstico é atribuído começam-se a construir à volta do sujeito determinadas concepções e narrativas que o irão restringir socialmente, modelando a sua relação com a restante sociedade.

A doença física e a experiência de estar doente são duas realidades distintas (Carapineiro, 1986). Por um lado, temos uma realidade biológica que é a doença, e, por outro, uma realidade social que é a enfermidade (significado e experiência social do problema biológico). A forma como a doença crónica é vivenciada, assim como a expressão dos seus sintomas e das atitudes face a esta, são construídos socialmente pelo indivíduo e pelos grupos sociais (Conrad & Barker, 2010). Portanto, o significado atribuído à doença não emana dela própria mas sim da construção que lhe é dada pela sociedade, que a transforma socialmente em enfermidade (Goffman, 1961).

São as relações de poder social que conformam os valores associados à doença, assim como o seu conseqüente tratamento (Pierret, 2003), no entanto, é também necessário

ter em consideração a importância das estruturas cognitivas que estão subjacentes aos relatos pessoais da doença (Good, 1994). A “*experiência da doença crónica*” diz respeito à forma como os indivíduos e os grupos sociais respondem socialmente face a esta doença. Ela acontece em todos os aspectos da vida social, estando no dia-a-dia de cada um dos indivíduos. É necessário que ocorra todo um processo de adaptação por parte dos doentes, que terão de adaptar as suas atividades e hábitos quotidianos, a fim de voltarem a “*normalizar*” a sua situação.

Os sintomas crónicos acabam por se consubstanciar em experiências universais, que fazem parte da vida quotidiana, e cujos discursos os doentes tendem a “*normalizar*”. Uma vez que os médicos não conseguem prontamente diagnosticar os sintomas, ou tratar completamente, a maioria das doenças agudas, o processo de avaliação da doença tende a ser difícil em termos de diagnóstico, ou de tratamento célere, em relação aos problemas de saúde que constituem uma situação fora da norma.

Os doentes crónicos sentem assim frequentemente que os seus sintomas não são validados e que as suas queixas são ignoradas e interpretadas como estando apenas “*nas suas cabeças*” (de carácter psicológico ou emocional). Os valores e crenças médicas transformam-se nas respostas socialmente organizadas para as doenças, logo a sua atitude de dúvida sobre a veracidade dos sintomas que os doentes crónicos relatam cria um estigma em relação a estes.

3. A DOENÇA CRÓNICA ENQUANTO REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Para Parsons (1951) a doença constitui um desvio, que deve ser analisado como o resultado da relação estabelecida entre doente e médico. Quando o sujeito assume a sua condição de doente (*sick role*) ele deixa de ser considerado como responsável pelo seu estado de saúde, ficando destarte *legitimamente* exonerado das suas normais obrigações sociais (desde que procure ajuda e aceite o tratamento prescrito). A doença deixa de ser apenas um estado de sofrimento para ser também concretizada como uma realidade social. Os estudos de Parsons permitiram analisar as razões e as formas de resposta entre os diferentes grupos sociais, dentro dos quais o “*comportamento do*

enfermo" (*illness behaviour*) é assumido de forma diferenciada. É por este processo que a dor e os sintomas se definem socialmente (Mechanic, 1968). Há uma construção social da *consciência coletiva* sobre as doenças, tornando-as objetos tangíveis, moldados pela sociedade.

A doença é então um desvio social que deve ser analisado pelo sistema leigo de referência, i.e., pelas crenças e valores dos diversos grupos sociais. Ao contrário do modelo biomédico, este resulta das classes sociais existentes, as quais têm um papel preponderante na escolha do tratamento a adoptar, face ao doente pertencente ao seu grupo. Este processo é apelidado por Friedson (1988) de "*itinerário terapêutico*" (*career of illness*). A medicalização da doença influencia o comportamento dos indivíduos e grupos sociais (Foucault, 2008). Friedson (1988), com o seu interacionismo simbólico, considerava que a relação entre médico e doente era socialmente orientada, para ele as doenças possuíam portanto consequências independentes dos efeitos biológicos nelas contidos. O médico rotula os sintomas biológicos, apercebidos como componentes da doença, no entanto é incapaz de rotular o comportamento do doente cientificamente (Friedson, 1988).

Esta teoria peca por se centrar exclusivamente na existência de estruturas padronizadas nos grupos sociais estabelecidos, esquecendo a forma como a informação médica é processada pelos sujeitos. O doente é remetido a um papel exclusivamente passivo, sendo usado pela cultura do seu grupo social (Nieberk, 2002).

Os sintomas biológicos são decodificados socialmente. O facto de um indivíduo pertencer a um determinado grupo social levará a que lhe seja "*imposto*" por este um determinado tipo de processo de doença, interpretado à luz dos seus valores e crenças específicas. Estas interpretações têm consequências quanto ao percurso seguido pelo doente durante o período de doença, assim como sobre o tratamento que este irá empreender. O papel do doente, e a terapêutica a seguir, envolvem destarte um processo de negociação de papéis, que é ignorado pela teoria do estruturalismo funcional. O comportamento quer dos doentes, quer dos médicos, é moldado tanto pela negociação situacional como pelas expectativas normativas e sociais.

3.1. Narrativa Identitária do Doente Crónico

Os discursos dos doentes constituem uma narrativa socializada pessoal, a qual os médicos deveriam levar em consideração a fim de compreenderem melhor a doença de que eles padecem (Armstrong, 1984). Estes doentes acabam por ter pouca visibilidade na esfera pública, sendo esquecidos aquando da elaboração de novas políticas de saúde.

O quotidiano dos doentes crónicos é vivido *com* e *apesar* da doença. A identidade individual dos doentes é afetada de forma irreversível, dado a revisão dos comportamentos de cada um, e a imprevisibilidade de “*dias bons*” e “*dias maus*” (Charmaz, 1991), que afetam a vida familiar e o trabalho destes indivíduos.

Há um vínculo estreito entre saúde e autoestima, sendo que o corpo de cada indivíduo constitui um elemento muito importante para a percepção da sua identidade. O doente crónico sofre mudanças na sua autoestima, dada a vergonha que tem em relação ao seu corpo. O estigma social daí decorrente dá ao doente uma sensação de perda do seu “*eu*” (Bury, 1982). A doença crónica leva a uma “*ruptura biográfica*”, decorrente da experiência pessoal da doença, onde o doente crónico reestrutura a sua autobiografia a fim de recuperar o controlo da sua vida.

Os doentes sentem que o seu corpo, e sua consequente performance, estão constantemente em apreço nas interações sociais, sendo que nestas situações os doentes chegam mesmo a sentirem-se “*ainda mais doentes*” (Joachim & Acorn, 2000). A construção de uma nova identidade é portanto feita pela narrativa pessoal do doente, que empreende um processo de reconstrução da sua autobiografia, tendo em conta os novos referenciais instituídos (Giddens, 1995).

4. REDES SOCIAIS DE APOIO E INCLUSÃO

4.1. A Estigmatização Social dos Doentes Crónicos

Há uma distinção entre *os doentes crónicos* e *os outros* que leva à acentuação das diferenças percebidas (reais ou imaginárias), provocando repulsa e receio por parte da restante sociedade. As características atribuídas aos doentes crónicos acabam

por ser generalizadas a todos eles e percebidas como tendo um carácter imutável, originando um processo de diferenciação simbólica. A sociedade “isola certos atributos classificando-os como indesejáveis e desvaloriza as pessoas que os possuem” (Alves, 2011: 70), conferindo-lhes um status social diferenciado.

Estes doentes vêm-se estigmatizados com as rotulações sociais depreciativas de que são alvo, as quais influenciam a sua atuação (criação de estereótipos). Tal como postula Becker (1963), os indivíduos são socialmente construídos pelas interações que estabelecem na comunidade, e esta atribui-lhes rótulos baseados na forma como os *outros* percebem o seu comportamento. Existe por parte da restante sociedade um “julgamento que faz do adoecer uma questão moral ao atribuí-lo à (falta de) vontade” (Alves, 2011: 13) dos doentes. Tal como defendido pelo interaccionismo simbólico as autoconcepções dos indivíduos são baseadas nas suas interações com os *outros*, logo o estigma social criado funciona como um rótulo que serve de base para as reações e comportamentos estabelecidos nas interações sociais.

Há uma transição de uma identidade individual para uma identidade construída e vivenciada através do grupo. O estigma social cria no indivíduo certas perspectivas e expectativas, sobre si próprio, de carácter negativo e diferenciador (Saeta, 1999), originando uma apropriação mútua entre o sujeito e o social, uma vez que a sociedade não é apenas um mero contexto envolvente do indivíduo, ela é também constitutiva dele mesmo (Goffman, 1988). O estigma acaba assim por constituir também um entrave ao próprio tratamento, uma vez que as pessoas se coibirão de buscá-lo com “medo de serem maltratados pelos profissionais de saúde e publicamente associadas com a condição maculada” (Conrad & Barker, 2010: 70).

Do ponto de vista do simbolismo integracionista, o significado e a realidade da doença crónica, são negociados em conjunto com os outros. A identidade pessoal de cada um dos doentes é criada pela interação do indivíduo com o resto da sociedade, destarte o facto de serem ignorados socialmente, ou a existência até de uma excessiva empatia, contribui para a marginalização destes sujeitos. Apesar de inegavelmente muitas

peessoas agirem desta forma por considerarem ser a forma mais “respeitosa” de tratar a situação, estes actos facilitam de forma crucial a perpetuação da estigmatização destes grupos sociais.

Lidar com o estigma, exige da parte dos pacientes várias estratégias, as quais incluem a decisão de não revelar as suas doenças, ou de esconder e dissimular os seus problemas (consoante padeçam de uma doença crónica visível ou invisível), fazendo-se passar por indivíduos “normais”.

4.2. Grupos Sociais de Apoio a Doentes Crónicos

É necessário definir estratégias de transformação e ruptura social, a fim de se poder criar um espaço social partilhado. Deve-se conseqüentemente fomentar o associativismo, como forma de abalar as relações de poder existentes, promovendo também a concepção de uma nova forma de cidadania grupal.

Houve uma mudança de paradigmas nas associações de apoio aos doentes crónicos, tal é patente, por exemplo, na erradicação de expressões como “*caridade*” no discurso destas organizações, sendo agora empregue o termo “*solidariedade*” em seu lugar.

As associações de pacientes fazem com que as vozes destes doentes sejam ouvidas e que tenham um impacto efetivo. Para além de realizarem intervenções imediatas, estas organizações empreendem também ações de natureza política, cujo objetivo é alterar, de forma mediata e duradoura, a situação dos seus associados.

A realização de cooperações, entre as várias ONG’s e redes de apoio aos doentes crónicos, auxiliaria no combate ao problema, criando uma maior sensibilização e consciencialização sobre o assunto, fazendo assim com que tivessem uma importância mais preponderante na criação de estratégias políticas públicas. A criação de iniciativas comuns entre os vários atores sociais promoveria o diálogo e a compreensão deste fenómeno, permitindo que se desenvolvessem estratégias e procedimentos que lidassem com ele eficazmente. Estas coligações levariam futuramente à formação de *lobbys* de interesse e de atividades de mediação de conflitos, difusores de sensibilização e mudança nas políticas e discursos públicos.

A maioria dos organismos públicos, ONGs e parceiros sociais, não possuem estratégias ou planos de ação para combater este fenómeno, nem mecanismos para sensibilizar a população, ou para controlar a disseminação do problema. As disposições legais são insuficientes, assim como o conhecimento que os organismos públicos e privados possuem sobre esta situação.

5. AS DESIGUALDADES SOCIAIS NO ACESSO À SAÚDE – IMPACTOS NA PREVENÇÃO E TRATAMENTO DA DOENÇA CRÓNICA

Apesar de legalmente o acesso aos serviços de saúde ser de acesso universal, igualitário e integral, na realidade o acesso *de facto* a estes serviços encontra-se ainda vedado aos cidadãos que se encontram em situações vulneráveis, e socialmente desvantajosas. A distribuição e organização dos serviços de saúde não atendem as necessidades específicas de todos os segmentos populacionais sociais, logo acabam por não ser utilizados por todos. “As iniquidades em relação ao perfil de saúde são as desigualdades que podem ser contornadas e que impedem os indivíduos de alcançar plenamente seu potencial de bem-estar e de realização de ‘liberdades substantivas’” (Whitehead, 1992: 220).

A pobreza, associada a determinados fatores ambientais e ao difícil acesso aos serviços de saúde, afeta a deteção atempada, ou o tratamento, perpetuando a doença crónica (Minayo, 2000). A desigualdade entre os grupos sociais refere-se às distâncias relativas entre os estratos da população, devido à apropriação por estes efetuada dos bens sociais (Minayo, 2000). Pessoas em situações sócio-económicas desfavorecidas não têm um acesso realmente efetivo aos serviços de saúde, a sua disponibilidade e acessibilidade está-lhes destarte condicionada (Junior, 2003). As desigualdades em relação ao perfil de saúde de cada um “impedem os indivíduos de alcançar plenamente o seu potencial de bem-estar” (Whitehead, 1992: 10). Há uma exigência social de um acesso mais equânime aos serviços de saúde, a qual pressiona o Governo a criar, direta ou indiretamente, políticas públicas de criação e manutenção do bem-estar da população, através do incremento dos serviços de saúde.

O acesso aos cuidados de saúde, assim como a garantia da sua qualidade, são fatores

fulcrais para a prevenção e tratamento das doenças crónicas. Deveriam portanto ser implementadas estratégias de prevenção primária, assim como o rastreamento e diagnóstico precoce, a fim de reduzir a incidência e as complicações decorrentes destas doenças (Wilkinson & Marmot, 2003). Campanhas de educação, assim como a adesão dos doentes face a mudanças de comportamentos e hábitos, teriam um forte impacto económico, reduzindo e retardando a gravidade das doenças e suas conseqüentes complicações.

É preciso reformular os serviços e a sua forma de prestação, assim como os próprios profissionais de saúde, uma vez que eles próprios não estão sensibilizados para as diferentes necessidades sociais e culturais dos cidadãos que os procuram (Nascimento, 1994). Uma melhoria global das condições de saúde traduzir-se-ia numa distribuição mais similar da incidência das doenças crónicas, transversal aos grupos socioeconómicos.

6. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE E DA CIDADANIA INCLUSIVA

Só a partir do século XIX é que o Estado vem assumir as rédeas dos problemas sanitários e higiénicos da sociedade, estando destarte incumbido da proteção social. A construção da proteção social leva a que se estabeleçam formas particulares de interação entre a perspectiva leiga e a perspectiva técnica da experiência da doença, construindo-se assim diferentes formas de interpretar os sintomas, as doenças, e os seus processos de cura.

As doenças crónicas contêm também em si uma dimensão política, que define a sua trajetória de doença socialmente. Foi com o aparecimento do Estado Social que a saúde se transformou num assunto de carácter político. A doença acaba por pertencer simultaneamente à esfera privada e à esfera pública, sendo um fenómeno individual e social. O Estado passa a impôr metas legais à saúde individual de cada um, um fenómeno que Armstrong (1995) denominou de “vigilância médica”. Os corpos são destarte “controlados” socialmente pelo discurso medicalizado.

As políticas públicas são a forma através da qual o Estado garante a justiça social, pela

transferência e distribuição dos recursos disponíveis pelos vários grupos sociais. Elas garantem a promoção dos direitos sociais de cidadania, o que pode gerar diferentes graus de desequilíbrios sociais (Abranches et al, 1998). A melhoria da qualidade de vida é feita através de uma incrementação no sector da saúde, uma vez que tal fenómeno é impulsionador do progresso social (Illich, 1975). A “melhoria do nível de saúde de uma população só se torna permanente quando oriunda de medidas que superem as restrições impostas pelo contexto económico e social” (Viana, Romeu & Castro, citados em Zucchi *et al*, 2000: 129). O objetivo das políticas públicas deve ser portanto o de fomentar de forma eficiente a melhoria e o aumento da saúde populacional, pondo o doente e o seu bem-estar em primeiro lugar, e em segundo o aspecto económico a ele ligado (Moatill, 1991).

Os doentes crónicos, individual e isoladamente, não têm visibilidade suficiente, tal conduz a uma conseqüente inabilidade para se integrarem socialmente. É portanto necessário criar condições que permitam aos doentes crónicos participar de pleno direito na sociedade. Certos apoios e incentivos à vida ativa deveriam ser criados, a fim de assegurar a sua inserção no mercado de trabalho, como por exemplo: a possibilidade de poderem trabalhar em horário reduzido; a realização de adaptações do local de trabalho (a fim de possibilitar maior conforto e acessibilidade); a possibilidade de trabalhar um determinado número de horas em casa, ou através de teletrabalho; etc.

A participação ativa dos doentes crónicos nos processos de concepção e implementação de medidas anti-discriminatórias, utilizando o conhecimento que eles próprios têm da sua situação e necessidades singulares, é essencial para que possam ser tomadas decisões mais informadas, e concebidos projetos mais eficazes. Deve ser-lhes dada a possibilidade de assumirem eles próprios o papel de agentes de mudança. É destarte necessário negociar novos conceitos de cidadania e participação, que lhes permitam tornarem-se pró-ativos, aquando da abordagem das suas necessidades.

Estão disponíveis ainda políticas que promovem o auxílio económico dos doentes crónicos, pela isenção do pagamento das taxas moderadoras, pela disponibilização de medicação ou alimentação específica, assim como de tratamentos gratuitos

indispensáveis para este tipo de doenças. Infelizmente não há uma política global sobre os medicamentos que seja susceptível de ser adaptada às situações particulares dos doentes crónicos. A legislação avulsa disponível discrimina positivamente apenas algumas patologias, o que gera uma situação de injustiça social, face aos restantes doentes crónicos. Contudo, os incentivos financeiros existentes actualmente permitem um maior acesso equitativo, por parte de todos os grupos sociais, ao tratamento das diferentes doenças crónicas de que padecem (apesar de não abrangerem todas).

Existe legislação em Portugal que visa auxiliar os doentes crónicos na gestão da sua doença e enfermidade. O Plano Nacional de Saúde (PNS) define a doença crónica como um problema de carácter permanente ou de longa duração, que necessita de ser abordado ao longo do ciclo de vida do paciente, promovendo a sua reabilitação e reintegração futura. O PNS tem como objetivos “promover políticas integradas para fazer face ao problema crescente das doenças crónicas não transmissíveis (...) [e] desenvolver legislação e parcerias para atuar, de forma efetiva, sobre os principais fatores de risco das mesmas” (PNS, 2012: 93).

O rendimento social de inserção (Lei n.º 13/03, de 21 de Maio), assim como o regime especial de invalidez (Decreto-Lei n.º 216/98, de 16 Julho) são instrumentos de apoio financeiro que visam ajudar as camadas populacionais mais desfavorecidas da população, especialmente fragilizadas em virtude do seu estado de saúde. Existem ainda serviços de assistência domiciliária e de apoio psicológico para apoiar os doentes e as suas famílias durante todo o processo, a fim de lhes providenciar alguma autonomia e qualidade de vida durante a doença e seu conseqüente processo de tratamento.

7. CONCLUSÃO

É necessário alertar a sociedade para as necessidades específicas dos portadores de doenças crónicas. Esta questão deve ser também refletida nos enquadramentos político, sócio-cultural e económico de Portugal, a fim de se traduzir numa melhor qualidade de vida e numa maior justiça social para todos os doentes que padecem de doenças crónicas.

As políticas públicas devem visar o acesso equitativo aos serviços de saúde, só assim se poderá reduzir a mortalidade elevada de certas categorias sociais. Esta situação conduz a uma desigualdade societária que põe em causa a justiça social (Jardanosky & Guimarães, 1993).

Face à crise financeira que assolou o país certos recursos tornaram-se mais limitados. “Existe uma preocupação crescente com os fatores económicos, que condicionam tanto a prestação de serviços de saúde como o próprio nível de saúde da população” (Zucchi *et al*, 2000: 128). Contudo, a fim de construirmos uma sociedade mais justa e igualitária, é importante que se estabeleçam regras que fomentem a comparticipação das necessidades relacionadas com a saúde dos cidadãos portugueses. No caso dos cidadãos portadores de doenças crónicas, tais regras consubstanciar-se-iam, por exemplo, numa comparticipação total, por parte do Estado, de todos os medicamentos necessários para o tratamento das ditas doenças (quer para controlar a sua evolução, quer para diminuir a sua gravidade). Devemos ter ainda em atenção a importância fulcral do consumo de determinados alimentos específicos ou de certos suplementos alimentares, e, como tal, a necessidade da sua comparticipação é também de extrema importância.

O Serviço Nacional de Saúde (SNS) é um serviço de carácter universalista e tendencialmente gratuito, contudo a sustentabilidade e qualidade dos seus serviços nem sempre é a desejada. A visão dos cuidados de saúde prestados em Portugal não é preventiva e abrangente o suficiente, apenas tratando pacientes cujos sintomas já se manifestam, até ao momento da sua pretensa cessação. A compreensão de que a doença crónica pode originar sequelas ou complicações, que lhes são diretamente imputáveis, é essencial para auxiliar na gestão e tratamento dos problemas físicos e psicológicos de que os doentes crónicos são portadores.

O SNS deve envolver todos os cuidados integrados de saúde, promovendo a prevenção da doença crónica e a vigilância periódica do estado de saúde dos indivíduos que a ele recorrem. O diagnóstico e tratamento precoce são uma das grandes apostas em termos de reabilitação médica e social, rápida e eficaz. A saúde deixa assim de corresponder

apenas à ausência de doença, o Estado passa a ter uma responsabilidade efetiva na proteção e manutenção da saúde da sua população. “As políticas sociais emergem como novas formas (contraditórias) de regulação social, e devem ser analisadas como processos e não como estádios” (Guerra, 2002: 55). A detecção precoce e o tratamento trazem benefícios superiores aos obtidos quando o tratamento é feito tardiamente. Campanhas de sensibilização e rastreamento das doenças crónicas trazem consigo impactos sociais, de bem-estar, e também de carácter económico, uma vez que reduzem as complicações e a mortalidade decorrentes deste tipo de doenças (Souza & Grundy, 2004).

A promoção efectiva e eficaz das políticas públicas de saúde, em termos de doenças crónicas, exige que haja uma maior literacia em saúde por parte dos cidadãos, uma maior preocupação e interesse por parte dos mesmos na sua saúde, e uma preocupação com a prevenção primária de doenças futuras.

O aumento no número de iniciativas e parcerias de saúde entre organizações públicas e privadas, a nível nacional e internacional, é essencial para a disseminação de boas práticas, que auxiliem na correta gestão e prevenção destas doenças na sociedade Portuguesa. Intervenções de carácter multidisciplinar, que respeitem as particularidades do doente, permitirão às entidades um maior controlo e vigilância sobre a situação de doença e enfermidade dos indivíduos.

A existência de políticas que fomentassem a integração social dos indivíduos afetados com doenças crónicas, permitiria assegurar, por exemplo, a efetiva execução de todos os direitos que possuem (laborais, civis, etc.), através da implementação de planos específicos, como por exemplo o plano nacional de emprego.

O nível de saúde instituído na sociedade Portuguesa reflete não só a qualidade dos cuidados prestados, mas também as transformações sócio-económicas que nela se operam. Pela sua longa duração e características de sofrimento e progressiva incapacidade, é necessário proporcionar ajudas que permitam a utilização de profissionais especializados, a criação de programas terapêuticos adaptados, assim como acções de

saúde integradas e transversais aos diferentes serviços médicos necessários. Uma maior proximidade e acessibilidade, entre doentes e instituições, conduzirá a um aumento na qualidade de vida destes indivíduos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, S.H., Santos, W.G.D. & Coimbra, M.A. (1998). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Augé, M. (1986). L'Antropologie de la Maladie. *L'Homme*, 97-98, 81-90.
- Alves, F. (2011). *A doença mental nem sempre é doença: racionalidades leigas sobre saúde e doença mental – um estudo no norte de Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- Armstrong, D. (1984). The patient view. *Social Science of Medicine*, 18(9), 737-744.
- Armstrong, D. (1995). The rise of surveillance medicine. *Sociology of Health and Illness*, 17(3), 393-440.
- Becker, H. (1963). *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. Nova Iorque: Fress Press of Glencoe.
- Bury, M. (1982). Chronic illness as biographical disruption. *Sociology of Health and Illness*, 4 (2), 167-182.
- Carapinheiro, G. (1986). A Saúde no contexto da sociologia. *Revista Sociologia Problemas e Práticas*, 1, 9-22.
- Charmaz, K. (1991). *Good days, bad days: the self in chronic illness and time*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Conrad, P. & Barker, K.K. (2010). The social construction of illness key insights and policy implications. *Journal of Health and Social Behavior*, 51(1 suppl), S67-S79.
- Freidson, E. (1988). *Profession of medicine: a study of the sociology of applied knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (2008). *O nascimento da Clínica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Gelbcke, F.L. (1992). Processo saúde doença: à procura da essência. *Texto & Contexto Enfermagem*, 1(2), 4-19.

- Giddens, A. (1995). *A Modernidad e identidade del Yo: el yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Ediciones Península.
- Good, B. (1994). *Medicine, rationality, and experience: an anthropological perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goffman, E. (1961). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday.
- Goffman, E. (1988). *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Guerra, I. (2002). Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das “novas políticas sociais”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 47-74.
- Herzlich, C. (1991). A problemática da representação social e sua utilidade no campo da doença. *Physis*, 1(2), 23-36.
- Illich, I. (1975). *Némésis médica. L'expropriation de la santé*. Paris: Seuil.
- Jardanovski, E. & Guimarães, P.C.V. (1993). O desafio da equidade no setor saúde. *Revista de Administração de Empresas*, 33(3), 38-51.
- Joachim, G. & Acorn, S. (2000). Stigma of visible and invisible chronic conditions. *Journal of advanced nursing*, 32(1), 243-248.
- Junior, N. & Marsiglia, R. (2003) *O acesso às ações de saúde no Programa de Saúde da Família: suas determinações e formas de organização*. São Paulo: CEDEC.
- Mechanic, D. (1968). *Medical Sociology*. New York: Free Press.
- Minayo, M.D.S. (2000). Condiciones de vida, desigualdad y salud a partir del caso brasileño. In R. Briceño-León, M.C.S. Minayo, C.E.A. Coimbra Jr. (coord.), *Salud y Equidad: una mirada desde las ciencias sociales* (pp. 55-71). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.
- Moatti, J.P. (1991). Ethique médicale, économie de la santé: les choix implicites. *Réalités industrielles*, Jul/Aou, 74-80.
- Nascimento, E. P. (1994). Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. *Cadernos CRH*, 21, 29-47.

- Nieberk, A.V. (2002). Moral and social implications of AIDS. *Journal of Medicine and Philosophy*, 27(2), 143-161.
- Parsons, T. (1951). *Social structure and dynamic process: the case of modern medical practice*. Glencoe: Free Press.
- Pierret, J. (2003). The illness experience: State of knowledge and perspectives for research. *Sociology of Health and Illness*, 25 (3), 4-22.
- Saeta, B.R.P. (1999). O contexto social e a deficiência. *Revista Psicologia-Teoria e Prática*, 1(1), pp. 51-55.
- Souza, E.M. & Grundy, E. (2004). Promoção da saúde, epidemiologia social e capital social: inter-relações e perspectivas para a saúde pública. *Cadernos de Saúde Pública*, 20(5), 1354-1360.
- Wilkinson, R.G. & Marmot, M.G. (2003). *Social determinants of health: the solid facts*. World Health Organization.
- Whitehead, M., Townsend, P., Davidson, N. & Davidsen, N. (eds.) (1992). *Inequalities in health: the Black Report: the health divide*. London: Penguin Books.
- Zucchi, P., Del Nero, C. & Malik, A.M. (2000). Gastos em saúde: os fatores que agem na demanda e na oferta dos serviços de saúde. *Saúde e Sociedade*, 9(1/2), 127-50.

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei n.º 216/98, de 16 Julho. Acedido a 26.11.2015, em: <https://www.riac.azores.gov.pt/RIAC/footer/centrolegislacao/67/81/cddocumento190.htm>.
- Lei n.º 13/03, de 21 de Maio, Acedido a 26.11.2015, em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-leg-03.php?lei=1782>.
- Plano Nacional de Saúde (2012). Acedido a 26.11.2015, em: <http://pns.dgs.pt/files/2010/09/ddc.pdf>.

DOENÇAS ESTIGMATIZADAS, SOCIEDADE-PROVIDÊNCIA E CIDADANIA INCLUSIVA

Clarisse Garcia

Cristina Carvalheira

RESUMO

Partindo da noção de doença como construção social e revisitando algumas teorias sócio-antropológicas, este estudo pretendeu refletir comparativamente sobre o estigma que recai sobre os portadores de doenças mentais e portadores de HIV. Tentou-se igualmente perceber como este tipo de discriminação pode contribuir para situações de auto-estigma e exclusão. Associados ao estigma e auto-estigma, em ambas as doenças se verificam comportamentos de vergonha e manutenção da doença em segredo, apesar de se constituírem por diferentes motivos: devido a associação à diferença e à loucura e, também, ao carácter “invisível”, na doença mental e a questões não só de âmbito moral – porque associada a comportamentos não aceites socialmente – como devido à sua transmissibilidade e potencial ameaça à vida, no caso do HIV. Referiu-se, por fim, a importância da comunidade – pela suas redes de proximidade – e do próprio doente – numa ótica de *empowerment* – colaborarem com instituições de saúde no sentido de contribuírem com outros “saberes” para a definição de políticas públicas mais ajustadas.

Palavras-chave: Doença Socialmente Construída, Doenças Mentais, VIH, Estigma, Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

“Nascemos todos cidadãos de dois reinos”, como afirma Susan Sontag (1984): o do bem-estar e o da doença. Não havendo uma fronteira clara entre a saúde e a doença, esta é o resultado de uma dialética histórica que implica a experiência do sujeito.

No centro dos binómios sociedade-indivíduo e corpo-mente, o processo de controlo tornou-se progressivamente central na organização da sociedade contemporânea, considerando a passagem para uma sociedade sempre mais individualista, ou seja,

quanto mais o sujeito conquistou autonomia e se diferenciou na construção da sua própria identidade, tanto mais se tornou objeto de “atenção”. Esse controlo tem em vista condicionar (ou mesmo estruturar) o sujeito, sobretudo se o seu comportamento não normativo puser em causa o que é socialmente aceite. Podemos, assim, verificar uma correlação entre o processo de construção social do desvio – no qual é determinante isolar o sujeito, para o “tratar” adequadamente, já que é portador de um específico estigma/diferença (Goffman, 1988) – e o da construção social da doença e do doente, existindo, neste caso, igualmente um percurso de isolamento social no qual o doente se entrega nas mãos do “especialista”. Na doença, à “construção social do desvio” substitui-se uma “construção social da doença”: nesta, a centralidade da cura está associada à medicalização, que retira o indivíduo, na maior parte dos casos, da sua dimensão social e coletiva, da sua peculiaridade histórica, para fazê-lo entrar naquela individualizada e a-histórica, do doente. Assim, tanto o estado de desvio como o de doença excluem a relação com a natureza e sistema social na qual se originaram. A eles se contrapõe o saber – poder do tratamento e de quem o exercita – partindo do pressuposto que é na capacidade das competências científicas que reside a possibilidade da ressocialização, assim como da cura.

Foucault recorda-nos como, em diversas ocasiões históricas, o corpo foi objeto de intervenções da parte do poder a que está submetido (2000). É, então, um corpo que parece mostrar uma vocação para ser “ordenado”, plasmado, preço que deve pagar pelo seu devir e pelo manter-se “social”, urbano, contemporâneo (Grosz, 2000).

A expressão moderna do corpo funda-se no objetivo do poder do controlo do comportamento. O sujeito deve desejar que o próprio corpo seja “normal”, aceitando e procurando as formas específicas de comportamento, de forma a sentir, como premissa do ser reconhecido na sociedade, a sua própria normalidade. E, mais uma vez, a ciência, fundamentando-se na normalidade vs. patologia, ratifica e fornece a resposta: o caminho escolhido é o da dinâmica da individualização, onde o sujeito apreende a diferença dos outros, massa anónima e “normal”, na qual deve reconhecer-se a si e ao próprio comportamento.

2. A DOENÇA SOCIALMENTE CONSTRUÍDA: UMA BREVE DIGRESSÃO

Em nome da razão, o paradigma biomédico reconhece nas experiências e no estudo racional dos fenómenos observáveis, os únicos procedimentos capazes de legitimar o conhecimento verdadeiro. Esta tentativa de objetivar o homem, reduzindo-o como sujeito, criou uma antinomia paradoxal: torna *sujeito* uma noção – a doença – e *objeto* um indivíduo dramaticamente presente – o homem doente.

Esta redução científica, obtida através da reificação do sujeito e sua remoção do contexto social – do qual é produto e ator de interação – ignorando a sua dimensão social, traduz-se na drástica eliminação da subjetividade. O saber médico constitui-se, então, numa só leitura, manifestando-se como um processo de construção da doença, situação social marcada pelo abandono da “normalidade” e pelo ingresso na esfera de uma condição “diferente” (desvio), recaindo o discurso médico apenas sobre a doença e não sobre o homem, tornando-se este como mero informante de uma condição “errada” ou “em falta” do corpo. Entretanto, para o indivíduo diagnosticado como doente, tal tem implicações psicológicas e sociais: o pensar-se doente traz consequências imediatas para a sua identidade, colocando-o num status (auto-percebido) e numa “carreira” de doente (Goffman, 1988).

O paradigma biomédico negligenciou o ser humano, entendido como totalidade bio-psico-social, em que a doença, ao ser imposta como produto natural, se constitui como um modo particular de mostrar a realidade social que traduz a relação entre normal e patológico.

Na esteira de Canguilhem (1998) será legítimo perguntar se o estado patológico pode ser considerado apenas como uma modificação quantitativa do estado normal, propondo, antes, que a relação normal/patológica seja, como afirma Alves, “perspectivada em função de um critério de natureza qualitativa” (2011: 68). Esta relação entre normal/patológico e o significado de doença, saúde e cura têm um carácter fortemente subjetivo, sendo legítimo questionar quem define os valores que determinam que uma determinada experiência vivida possa ser considerada normal

ou patológica (Alves, 2011). Alves afirma ainda que o fundamento do que é (a)normal encontra-se nas “convenções culturalmente aprovadas” e não em padrões universais: a fronteira entre saúde/doença e normal/patológico resulta de uma dialética histórica que implica a experiência do sujeito numa determinada realidade sociocultural.

Ora, se para Canguilhem a distinção entre normal e patológico deve ser procurada na experiência subjetiva do doente, também Foucault acresce que esta relação deve ser vista naquele que é o espaço estruturado e determinado pelas convenções culturais.

Esta visão da doença como facto natural é, assim, contrariada por várias perspetivas das ciências sociais, nomeadamente da antropologia e sociologia, que a vão conceber como um constructo social, resultante de múltiplos fatores, desde os político-económicos aos socioculturais, desenvolvendo todo um aparelho conceptual e metodológico para o estudo das várias configurações culturais de pensar e agir, de modo a permitir examinar as interações e contradições entre os saberes médicos – e a prática terapêutica – e os saberes leigos moldados pelos modelos culturais. É deste modo que para Augé, Faizang e Laplantine, a antropologia da doença deve ter como objeto de estudo a observação das práticas referentes à doença na sua articulação com os sistemas simbólicos culturais (Bäckström, 2009). Pensamos que a biomedicina não pode prescindir da discussão sobre as suas fronteiras normativas. Só assim é possível começar a descorinar na desordem biológica a desordem social (Augé, 1986; Herzlich, 1986).

Considerar a doença como socialmente construída permite percebê-la como facto físico e biológico, mas também como fenómeno inserido socialmente em contextos históricos próprios (doenças de “época” e de “classe”), pois “cada período histórico ou cada sociedade vai construindo explicações concordantes com os seus valores e práticas sociais e culturais” (Alves, 2011: 105).

É desta forma que a doença mental foi percecionada e interpretada diferentemente ao longo do tempo e das culturas, ligada muitas vezes à ordem do simbólico e atribuída a castigos da ordem do divino. Igualmente o VIH/SIDA, nomeadamente em algumas sociedades africanas, para além de ser conotada com uma sexualidade insubordinada,

é culturalmente construída segundo as mesmas formas simbólicas de construção da corporeidade, centradas num universo que reúne a quotidianidade com o mundo das “forças ocultas”, normalmente monopolizadas pelos agentes do poder, que exercem despercebidamente o poder de nomear, no sentido de uma violência simbólica (Bourdieu, 1989).

Estas novas abordagens permitem-nos ainda pensar no “doente” e na sua subjetividade, com as suas próprias representações e experiências da doença (Carapinheiro, 1986), influenciadas por condicionantes sociais que vão contribuir para a construção social da mesma, definindo, não só “o quadro da realidade social das doenças em contexto histórico-sociais precisos” (idem, 1986), como também determinando os elementos presentes na “construção social do estatuto do doente” e do seu papel.

Revisitando o surgir desta problemática no seio das ciências sociais, para Parsons, numa visão funcionalista, a sociedade é uma estrutura consensual e equilibrada e a pessoa doente deve respeitar normas específicas de comportamento para minimizar o impacto negativo da doença, vista como disfunção (Alves, 2011), na organização da sociedade. Concetualiza a doença como desvio social, ameaçador do regular desempenho dos papéis para os quais os indivíduos foram socializados (Carapinheiro, 1986: 16). Ao abordar a doença como desvio social, o tratamento médico como meio de controlo social e as relações médico/doente como relações sociais onde cada um possui um papel social específico, colocam-se as questões da saúde e da doença – próprias do âmbito da biomedicina – no campo das ciências sociais. A doença é tida como objeto de estudo da sociologia, dando origem à sociologia da medicina onde o papel social do doente é analisado na sua dimensão biológica e social.

Numa fase pós-parsoniana surge a sociologia da saúde “com uma perspetiva mais alargada a factos, estruturas e situações ligados à saúde e à doença e menos comprometida com enfoques particulares” (Carapinheiro, 1986: 15-16). É considerando subjetividades e outros saberes que se passa da “sociologia médica” para a “sociologia da saúde” verificando-se uma evolução nas diversas concetualizações que rompem com a perspetiva médica como único quadro de análise e abandonam a ideia da doença como

desvio, incorporando outras perspectivas mais abrangentes, individual e coletivamente construídas.

Contra-pondo-se igualmente à teoria da doença como desvio social, Freidson (1984) posiciona-se entre a visão relativista e a visão biomédica da doença, distinguindo entre doença como “estado biofísico” e doença como “estado social”, podendo, desta forma, o estado de doença ser avaliado diversamente em culturas diferentes, de acordo com a sua especificidade. O fenómeno é interessantemente analisado, pelo autor, através da tríade da conceção de doença – *disease, illness, sickness* – e o conceito de imaginário de doença – *sickscape*.

Na mesma ótica, Kleinman (1992) defendeu uma distinção entre as dimensões biológica e cultural da doença (*sickness*), agrupando-as em duas categorias: patologia (*disease*) e enfermidade (*illness*), referindo que “dado que a doença e a experiência de doença fazem parte do sistema social de significações e regras de conduta, elas são fortemente influenciadas pela cultura e por isso socialmente construídas” (Kleinman, 1992: 252).

No quadro do interacionismo simbólico, nomeadamente com a teoria da rotulação de Becker e da noção de estigma de Goffman, refutam-se igualmente as posições funcionalistas parsonianas relativas à conceção da doença, privilegiando antes a noção de doença socialmente construída (Alves, 2011).

São imprescindíveis os contributos destes teóricos que analisaram a dimensão social da doença, não só nas suas dimensões epidemiológicas e demográficas, mas também nas dimensões da sua “construção social”. Os estudos sócio-antropológicos que percorreram “a construção social da doença” evidenciaram como a doença é um campo no qual se inscrevem e encontram ambígua visibilidade as tensões ligadas à representação da relação entre indivíduo e sociedade, entre o ritmo do ciclo de vida individual e a colocação deste na história coletiva.

Em suma, para a evolução da sociologia da saúde foram fundamentais a emancipação desta do modelo exclusivo biomédico e o interesse de outras disciplinas na contribuição

para novas abordagens e conceções da saúde e da doença, abandonando cada vez mais a ideia de saúde apenas como ausência de doença. Assim, segundo Augé:

“il n’y a pas de société où la maladie n’ait une dimension sociale et, de ce point de vue, la maladie, qui est aussi la plus intime et la plus individuelle des réalités, nous fournit un exemple concret de liaison intellectuelle entre perception individuelle et symbolique sociale” (Augé, 1986: 82).

Concretizando este aspeto da construção social da doença nas situações de doença mental e do VIH/SIDA, e pese embora a ancestralidade da primeira e o recente aparecimento da segunda, ambas aparecem fortemente marcadas pela distinção normal/anormal e conotadas como forma de desvio social, pela perigosidade e comportamento irracional atribuída à doença mental e pelo comportamento sexual não normativo e socialmente recriminado atribuído à SIDA. Igualmente as noções de “contágio” e “transmissão”, acompanhadas de discursos incrustados de estigmatizações e juízos morais, estão presentes nas duas situações, configurando-se num claro fator de estigma e auto-estigma, comprovando o cariz social da doença caracterizada como “significante social” no dizer de Augé (1980).

Por estas razões, e pela relevante cronicidade destas patologias, parece-nos importante referir o conceito de “rutura biográfica” de Bury (1982), no qual a doença não pode ser vista como mero episódio da vida, mas antes como uma situação na qual a pessoa tem de viver e à qual tem de aprender a adaptar-se familiar, social e profissionalmente. O facto social total representado pela doença supera enormemente a esfera física, tendo o indivíduo que lidar, segundo Bury, com diversos aspetos: a rutura biográfica causada pela doença; o tratamento e cura na vida quotidiana e o impacto que tal pode causar, havendo um repensar da biografia pessoal e identitária; a adaptação e gestão da sua situação como doente, correspondendo esta fase à tentativa de reconstrução de uma vida normal. Também Bourdieu (1996) atribui esta capacidade (de rutura biográfica) ao agente social (o doente) através do conceito de “trajetória social”. Este, de acordo com o seu *habitus* e o seu espaço de manobra como sujeito – quando as estruturas estruturadas se predispõem a funcionar como estruturas estruturantes (Bourdieu,

2001) – pode reconstruir essa trajetória através da ação social e do uso do senso prático, recusando o que chamou de “ilusão biográfica”, ou seja, uma trajetória social linear e sem ruturas (Idem, 1996). Estas teorizações revelam-se fundamentais para a superação de situações de estigma e auto-estigma.

3. DISCRIMINAÇÃO E ESTIGMA NA DOENÇA MENTAL E NA DOENÇA CONTAGIOSA (VIH/SIDA): DIFERENTES ESTIGMAS? UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

As representações sociais estão na origem da construção de significados negativos atribuídos a determinadas doenças. O diagnóstico de doenças como as mentais ou o VIH/SIDA carrega um significado sociocultural e psicossocial opressivo, sendo o estigma um dos fenómenos mais recorrentes. Assim, o estigma, enquanto fenómeno de “discrepância específica entre a identidade social virtual e a identidade social real” (Goffman, 1988: 11), cria barreiras e limitações ao doente, considerando-se este como o “outro” possuidor de marcas e traços indesejáveis associados a aspetos negativos da doença. Ora, em termos sociológicos, afirma Goffman, importa analisar a inserção destes grupos na estrutura social, pois relativamente ao conceito de “desvio”, mais do que olhar para o que é diferente, deve-se privilegiar a análise das normas sociais de cada contexto histórico-cultural. Efetivamente, é em função do que na vida social se define como norma que surgem as expectativas normativas e é apenas em função destas que se compreende o desvio, ou seja, a quebra de regras relativamente ao que é socialmente expectável.

Desta forma, e citando Alves, “o estigma apresenta-se como uma reacção social que isola certos atributos classificando-os como indesejáveis e desvaloriza as pessoas que os possuem” (2011: 70): o indivíduo estigmatizado pela sua doença é alvo da perceção negativa da sociedade, afetando conseqüentemente a sua própria identidade. Assim, a estigmatização cria desigualdades na medida em que impõe uma hierarquia entre estigmatizados e não-estigmatizados, desvalorizando os primeiros e levando à sua exclusão social, visto que *“a person’s condition can become their «master-status»; that is, whatever else he or she might be or accomplish, the condition is the first thing that other people see”* (Goffman in Earle, 2003: 6).

Numa análise comparativa, verifica-se que tanto doentes mentais como seropositivos partilham do sofrimento causado pela sua estigmatização, apesar de existirem diferenças claras nos contornos desta em cada doença: se a estigmatização das desordens mentais está mais associada à questão do “desvio” por serem encaradas como um problema incompreendido e desacreditado (Telles *et al.*, s.d.: 5), no caso do HIV/SIDA, esta resulta do facto de a infeção ser vista como um castigo “para aquele que agiu de forma imoral” (*Idem*: 8). Embora se trate do mesmo fenómeno, as experiências de vivência do estigma, expressam-se de forma diferente, acarretando consequências variadas nos doentes e nas suas relações sociais.

Nas desordens mentais, os doentes procuram manter em segredo a sua doença, pois este tipo de doenças está associado à imagem da loucura. Manipulando a informação sobre a sua condição “na intenção de ter controlo ou evitar uma situação estigmatizadora” (*Idem*: 4), procuram escapar aos juízos de valor negativos. Este comportamento conduz ao isolamento do doente, por receio que a sua patologia seja descoberta, e ao seu auto-estigma, uma vez que, e recorrendo de novo a Goffman (1988), quando um indivíduo é “marcado” por um estigma, este não deixa de possuir simultaneamente os mesmos padrões de valores e crenças sociais, o que faz com que, ainda que em poucos momentos, ele próprio pense que tem um defeito, sentindo, por isso, vergonha.

É ainda de assinalar que, verificando-se diferentes doenças mentais, também se registam diferenças no grau de estigmatização e de auto-estigmatização. Efetivamente, os sujeitos diagnosticados com psicoses profundas sentem-se estigmatizados porque são vistos como loucos pelo grupo cultural onde se inserem, ao passo que na depressão ou ansiedade é a “invisibilidade” da doença que provoca o sentimento de incompreensão e estranheza no doente. Além disso, esta “invisibilidade” de sintomas sugere que o estigma, na experiência da doença mental, se deva à ignorância e à forte incidência de conceitos falsos, levando muitas vezes as pessoas próximas do doente a considerá-lo incapaz de assumir a responsabilidade por si mesmo e pela sua vida. A forma como é vivenciado o estigma, que associa o doente à inabilidade social, gera um grande sentimento de incompreensão e estigmatização, tornando mais difícil a sua recuperação (Moreira &

Melo, 2008). Assim, a característica de exclusão inerente, ao estigma relativo à doença mental, tem uma estreita relação com a noção de eficiência e perfeição, apanágios da atual sociedade, criando dificuldades de relacionamento social, adicionais à doença em si, que reforçam a situação de auto-estigma.

No que respeita ao VIH/SIDA, o Programa Conjunto da Nações Unidas, referido por Almeida e Labronici (2007: 266), aponta vários fatores que contribuem para a estigmatização desta doença como, por exemplo, o facto de ser vista como uma ameaça à vida e o medo de contraí-la ou, ainda, à associação do VIH/SIDA a comportamentos ainda muito censurados pela sociedade. Também estes doentes procuram controlar a informação sobre a sua doença para a manter em segredo, visto que são encarados como uma ameaça para a sociedade, devido à transmissibilidade do vírus. Imbuído de vergonha, o doente acaba muitas vezes por não dar conhecimento aos seus próximos, receando afetar as suas relações e temendo a rejeição não só por estar infetado como também pelas conotações sociais e morais negativas atribuídas ao VIH/SIDA. Gera-se uma tensão entre a necessidade de comunicação, em busca de apoio, e o temor da revelação, receando ser alvo de discriminação, o que “faz com que muitas pessoas afetadas pela AIDS caminhem solitárias e silenciosamente, limitadas em suas possibilidades de direitos e de acesso aos meios de proteção, promoção e assistência” (*Idem*, 2007: 264).

Partilhando os valores e as crenças da sociedade onde se encontra, e sendo consciente da sua estigmatização, o portador do VIH/SIDA acaba, portanto, por se pôr em causa e assumir-se como culpado pela contração da doença. Manifesta-se a sua auto-estigmatização, sendo que esse sentimento de culpa e vergonha podem levá-lo ao isolamento e à auto-exclusão da vida em sociedade. Verifica-se, assim, que apesar de ambas as doenças serem fonte de sofrimento para os seus portadores, pois comportam sentimentos de baixa autoestima e dificuldades nas relações sociais, familiares e laborais, existem diferenças qualitativas na questão do estigma, uma vez que se apresenta com contornos diferentes nos dois casos. Manter a doença em segredo parece ser um ponto em comum em ambos os contextos, embora o motivo para tal seja diferente, conforme assinalam Telles *et al.* (s.d.: 10).

Se no caso do VIH/SIDA os indivíduos escondem a doença, por questões de âmbito moral e que refletem o medo da rejeição e do preconceito – o que se revela doloroso uma vez que os sujeitos acabam por abdicar do possível apoio emocional dos seus próximos – nas doenças mentais, manter a doença em segredo surge como uma forma de proteção perante um diagnóstico que não é compreendido ou valorizado, sendo que, no entanto, a revelação da doença aos familiares e amigos não é perspectivada de forma tão negativa como no caso do VIH/SIDA, podendo representar uma oportunidade de apoio. É ainda de assinalar que o auto-estigma assume um peso considerável nas duas situações visto que os indivíduos internalizam uma imagem negativa de si mesmos através da qual germinam sentimentos de vergonha, de culpa ou ainda de inferioridade.

O diagnóstico na doença mental ou no VIH/SIDA, pelas razões apontadas, não dirá tanto a respeito da pessoa, indicando antes que o sistema social não está preparado para aceitar este tipo de “desvio”/“infrações residuais de regras”, no dizer de Scheff (1996) – referindo-se aos comportamentos das pessoas portadoras de distúrbios mentais – classificando com base na pertença (nós-culturalmente dominantes/eles – etiquetados com características indesejáveis), originando discriminações baseadas na dicotomia inclusão/exclusão e estimulando comportamentos que aumentam a distância social.

4. ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS NA SAÚDE PARA UMA CIDADANIA INCLUSIVA: DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS PRÁTICAS SOCIAIS.

4.1. Estado-Providência, Sociedade-Providência e Mercado

Como processo social, as políticas públicas de saúde revestem-se de grande complexidade e estão sujeitas a uma diversidade de interesses em cada conjuntura e em cada momento histórico. Parece-nos, assim, interessante fazer uma breve digressão sobre o surgimento do Estado-Providência e sua evolução, e de como se verifica a apropriação do mesmo sobre as variadas condições sociais (também na gestão da saúde) no sentido de melhor regulação e reprodução social.

O Estado-Providência nasce na sociedade Ocidental no sentido de dar resposta a uma

série de problemas surgidos pelo rápido difundir da industrialização e da urbanização da economia, passando o Estado a assumir a responsabilidade perante os grandes riscos sociais daí decorrentes. A ideia solidária presente na edificação do *Welfare State* assinalou um ciclo de expansão das garantias – na sequência do *boom* económico e, também, dos valores ligados à solidariedade e equidade – verificando-se uma extensão quer da providência social quer das grandes infraestruturas sociais, garantindo o acesso à educação, saúde, habitação.

A partir de meados dos anos setenta assiste-se a uma retração do Estado nesta função – após as crises petrolíferas e da economia mundial com a globalização dos mercados. Apesar das formas de redistribuição perversas do modelo providencial, o Estado-Providência, não resolvendo, mediava e estruturava as desigualdades. Este aspeto é mais notório em sociedades periféricas (Santos, 1985; Sposati & Rodrigues, 1995) que tiveram uma implementação tardia do modelo de Providência, que entrou em declínio a partir dos anos noventa ao verificar-se uma progressiva contenção dos recursos destinados ao sector público. A par do enfraquecimento do sistema público vai-se fortalecendo a Sociedade-Providência – no caso português com um fraco Estado-Providência, como atrás referido, estes dois pilares na promoção dos direitos sociais coexistiam – sendo esta o garante “das relações e das práticas sociais que, por via de trocas não mercantis de bens e serviços, asseguram na nossa sociedade algum do bem-estar” (Santos, 1995: i) funcionando como “redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de ajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança (...) com uma lógica de reciprocidade semelhante à da relação de dom estudada por Mauss” (idem, idem). Atualmente, o mercado tem assumido um papel preponderante negligenciando-se a providência comunitária.

Parece-nos, assim, na esteira de Santos que além de “*ser preciso reinventar o Estado-Providência*” é necessário repensar a sociedade Providência como uma forma de regulação social que, promovendo solidariedades em detrimento de posições paternalistas, se imponha na promoção da emancipação, da autonomia e *empowerment*.

Em momentos de crise e declínio das garantias sociais revela-se como extremamente importante o “agir” das instituições da “sociedade civil” pois a não ativação destes recursos significa o reabrir dos antigos conflitos entre quem tem os recursos para aceder aos serviços do mercado e aqueles que se encontram na impossibilidade de a eles terem acesso, pois que a liberdade individual, à maneira de Amartya Sen (2006) será a “liberdade do indivíduo de escolher entre vidas possíveis”.

4.2. Igualdade, inclusão e cidadania

Uma multiplicidade de processos concorre não só na organização da experiência da doença e da sua construção social, mas também na produção social da mesma, ou seja, na distinção entre quem está exposto a uma certa doença e quem, por outro lado, está salvaguardado. No caso das doenças em estudo, são conhecidos os dados da OMS relativos ao VIH/SIDA que comprovam a sua distribuição desigual pelo mundo, sendo as zonas mais desfavorecidas as mais afetadas. Também no que diz respeito às doenças mentais existe uma correlação positiva com os grupos mais desfavorecidos e, particularmente, aqueles em situação de imigração caracterizada por forte exclusão, considerando-se um significativo aumento dos distúrbios mentais.

A exclusão a que estão submetidos constitui-se como terreno fértil e verifica-se na expressão do corpo marcado pelo trauma, dor e doença. Logo, apesar de não existir causalidade direta, a pobreza e exclusão – no sentido de desafiliação proposto por Castel (1998) – parecem potenciar e/ou agravar estas doenças.

A agravar a situação de desfavorecimento, o estigma e os preconceitos constituem um importante travão à inserção destes doentes, potenciando a exclusão e limitando os direitos de cidadania, pelo que se tornam fundamentais os projetos fundados em políticas de inclusão social que contemplem percursos de cidadania ativa e de uma verdadeira reabilitação psicossocial. As estratégias para reduzir o estigma e a discriminação de doentes mentais e de portadores do VIH/SIDA devem, neste sentido, atuar a vários níveis implicando os doentes, os seus próximos e a sociedade.

As proteções garantidas pelo Estado Português limitam-se, essencialmente, à concessão de benefícios monetários, à garantia de direitos igualitários baseados em políticas anti discriminatórias no trabalho, ou, ainda, ao direito ao acesso igualitário à saúde. Embora importantes, estes apoios revelam-se insuficientes na eliminação do estigma e da discriminação dos doentes. O caminho a seguir tem, então, de abarcar estratégias e práticas com impacto efetivo no doente e na comunidade onde se encontra a vontade e o espírito de iniciativa “dos indivíduos que reconhecem que a realidade social compreende situações de desarticulação e de falta de apoio a nível institucional” (Correia, 2007: 133). Estes agentes abrem novas perspectivas e compete ao Estado promover parcerias com estes movimentos sociais civis para ultrapassar lacunas verificadas no âmbito da luta contra o estigma, numa lógica de empowerment centrada na comunidade.

Neste contexto, os grupos de auto-ajuda surgem como estruturas de apoio específico, apresentando-se como uma alternativa a um sistema público de saúde que não satisfaz as necessidades de cidadãos debilitados e submetidos a efetivas desigualdades, que um estado-providência débil não consegue superar. O papel fundamental que podem assumir, pela sua proximidade com a população em dificuldade, pode ajudar a prevenir e combater situações de exclusão que geram pobreza, desemprego e comportamentos desviantes (Reis & André, 2004: 13).

Desta forma, movimentos sociais como a ABRAÇO ou a AEIPS numa lógica mais de *recovery* e *empowerment* do que assistencialista, assumem-se como agentes de mudança e de apoio destes elementos, pois além do acolhimento, têm áreas de intervenção alargada que se expressam através da dinamização de projetos de acompanhamento psicossocial, que visam “contribuir para a redução do sistema de exclusão social, familiar e profissional” (ABRAÇO), apoiando a integração dos indivíduos na sociedade.

Assim, espera-se que a intervenção das ONG’s, associações e grupos de ajuda, em detrimento da lógica assistencialista, privilegiem o envolvimento e a participação ativa do doente na superação das suas dificuldades diárias. A inclusão do próprio doente na estrutura dos grupos de apoio, enquanto dinamizador dos mesmos, numa ótica de

empowerment, garante-lhe um papel ativo como agente da mudança na definição de políticas públicas mais ajustadas às suas reais necessidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discriminação dos doentes por via do estigma, bem como a consequente exclusão social daí resultante, criam uma limitação no usufruto dos seus direitos enquanto cidadãos, revelando-se urgente o estabelecer de mecanismos que visem a diminuição destes e também a implementação de políticas e práticas adequadas na área da saúde no sentido de uma cidadania inclusiva.

Consequentemente, é imperativo ir além da mera promoção de igualdade de direitos, devendo-se, antes, apostar na difusão da igualdade de oportunidades para os que veem a sua capacitação limitada e condicionada pela doença. Considerando a doença motivo acrescido do desfavorecimento social do indivíduo, é imprescindível proteger “aqueles cuja situação individual e social reduziu essa «capacitação»” (Carapinheiro, s/d), assegurando o direito à saúde, à liberdade e à equidade “numa cultura de proatividade, compromisso e auto controlo do cidadão” (Plano Nacional de Saúde, 2011-2016:30) e promovendo práticas que proporcionem margem de manobra ao doente no sentido da sua trajetória social.

Na superação do binómio corpo/mente – considerando o doente no seu contexto de vida, assim como, tendo em conta a construção de sentido que este faz da sua experiência – parece-nos igualmente interessante o ouvir de outras “vozes” no sentido das “racionalidades leigas” proposta por Alves (2011) numa profícua “ecologia de saberes” (Santos, 2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, M. & Labronici, L. (2007). A trajetória silenciosa de pessoas portadoras do HIV contada pela história oral. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(1), 263-274. Acedido a 12.06.2012, em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n1/26.pdf>.

- Alves, F. (2011). *A doença mental nem sempre é doença: racionalidades leigas sobre saúde e doença mental*. Porto, Edições Afrontamento.
- Associação Abraço. Acedido a 18.06.2012, em: <http://www.abraco.org.pt>.
- Augé, M. (1980). L'anthropologie de la maladie. *L'Homme*, 26(1-2), 81-90.
- Augé, M. & Herzlich, C. (orgs.) (1986). *Le sens du mal, anthropologie, histoire, sociologie de la maladie*. Paris: Archives Contemporaines.
- Bäckström, B. (2009). *Saúde e Imigrantes: as Representações e as práticas sobre a Saúde e a Doença na Comunidade cabo-verdiana em Lisboa*. Coleção Teses, n.º 24. Lisboa Observatório da Imigração.
- Bourdieu, P. (1989). *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel.
- Bourdieu, P. (1996). *Razões práticas*. Campinas: Papyrus.
- Bourdieu, P. (2001). *Le sens pratique*. Paris: Minuit.
- Bury M. (1982). Chronic Illness as biographical disruption. *Sociology of Health and Illness*, 4(2), 167-82.
- Canguilhem, G. (1998). *Le normal et le pathologique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Carapinheiro, G. (s/d.). *Equidade, cidadania e saúde. Apontamentos para uma reflexão sociológica*.
- Carapinheiro, G. (1986). A Saúde no contexto da sociologia. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 1, 9-22.
- Castel, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Correia, T. (2007). O lugar dos grupos de auto-ajuda na configuração do Estado-Providência. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 55, 117-141.
- Direção-Geral da Saúde (2010). *Plano Nacional de Saúde 2011-2016*. Acedido a 13.01.2016, em: http://www.portaldasaude.pt/NR/rdonlyres/4DDFFD8C-EB94-4CAE-BCE4-D95DE95EA944/0/PNS_Vol1_Estrategias_saude.pdf#page=3&zoom=auto,-107,842.

- Earle, S. (2003). Disability and stigma: an unequal life. *Speech & Language Therapy in Practice*.
- Fainzang, S. (2000). La maladie, un objet pour l'anthropologie sociale. *Ethnologies comparées*, 1. Acedido a 19.06.2012, em: http://classiques.uqac.ca/contemporains/Fainzang_sylvie/maladie_objet_anthropo_sociale/maladie_objet_anthro_soc_texte.html.
- Foucault, M. (2000). *Doença mental e psicologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Freidson, E. (1984). *La Profession Medical*. Paris: Payot.
- Goffman, E. (1988). *Estigma – Notas sobre a Manipulação da Identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Grosz, E. (2000). Corpos reconfigurados. *Cadernos Pagu*, 11, 45-86.
- Guerra, I. (2002). Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das «novas políticas sociais». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 47-74.
- Kleinman A. (1992). *The illness narratives: suffering, healing and the human condition*. Nova Iorque: Basic Books.
- Moreira V. & Melo, A.K. (2008). “Minha Doença é Invisível!”: Revisitando o Estigma de ser Doente Mental. *Interação em Psicologia*, 12(2), 307-314.
- Santos, B.S. (1985). Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso Português. *Análise Social*, XXI (87-88-89), 869-901.
- Santos, B.S. (2009). Introdução. In B.S. Santos & M.P. Meneses (orgs.), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Scheff, T. (1996). *Being Mentally Ill: A Sociological Theory*. Londres: Weidenfeld and Nicholson.
- Sen, A. (2006). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. New York-London: W. W. Norton & Company.
- Sontag, S. (1984). *A doença como metáfora*. Rio de Janeiro: Graal.
- Sposati A. & Rodrigues, F. (1995). Sociedade-Providência: Uma estratégia de regulação social consentida. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 77-104.

Reis, A. & André, M. (2004). Cidadania: o direito à inclusão das pessoas infectadas pelo VIH/SIDA. *Cidade Solidária*, 12, 6-17.

Telles T. et al. (s.d.). Diferentes estigmas em diferentes doenças? s.l.; s.ed.

