



Desafios para a liberdade cultural

Alguns dos debates que causam hoje mais divisões sociais são acerca da identidade e da diversidade culturais – em contextos muitíssimo diferentes e de modos muito diferentes. Esses debates podem ser acerca da escolha da língua oficial (nova Constituição do Afeganistão), da representação política de grupos étnicos ou religiosos (sunitas e xiitas no Iraque), das relações entre o Estado e a religião (muçulmanos em França), das reclamações dos povos indígenas contra o exercício da indústria mineira por empresas multinacionais (região amazônica do Brasil), das políticas de imigração (Reino Unido), ou dos procedimentos de naturalização (Alemanha). Essas tensões também podem estar no centro de violentos conflitos (Ruanda, Jugoslávia). A globalização acrescenta ainda uma outra dimensão, na medida em que grupos étnicos, povos indígenas e estados-nação desafiam acordos internacionais sobre comércio e investimento, sob o pretexto de que diminuem a diversidade cultural.

Em todo o mundo, as pessoas são mais afirmativas a exigir respeito pela sua identidade cultural. Muitas vezes, o que exigem é justiça social e mais voz política. Mas não é tudo. Também exigem reconhecimento e respeito (caixa 2.1). As pessoas importam-se com empregos e escolas. Mas também se importam em saber se a sua história é reconhecida, se os seus heróis são respeitados e se as suas celebrações religiosas são reconhecidas como feriados oficiais. E importam-se em saber se eles e os filhos viverão numa sociedade diversificada, ou numa sociedade em que se espera que toda a gente se conforme com uma única cultura dominante.

Muitos Estados enfrentam um desafio urgente para responder a estas exigências. Mas responder pode ameaçar as elites no poder, que impõem a sua língua, religião e modos de vida para consolidar o poder e controlar o Estado. E muitos Estados receiam que o reconhecimento de diversas identidades se atravesse no caminho de outros objectivos importantes: unidade do Estado, crescimento económico, desenvolvimento, democracia, paz e estabilidade.

As pessoas têm sido perseguidas por causa das suas identidades, desde há milénios. Mas eliminar as identidades está a tornar-se mais difícil no mundo de hoje. Os movimentos políticos para o reconhecimento cultural são difíceis de eliminar sem recorrer à repressão extrema, ou à violência, estratégias que são menos viáveis no mundo de hoje, de comunicação instantânea e de fortes redes internacionais dos direitos humanos.

Todos os países, e o mundo como um todo, enfrentam os desafios de promover a diversidade e expandir as escolhas culturais de todas as pessoas. Estes não são desafios apenas para alguns “estados multi-étnicos”, pois quase nenhum país é homogéneo. Os quase 200 países do mundo incluem cerca de 5.000 grupos étnicos.¹ Dois terços dos países têm mais do que um grupo étnico, ou religioso, constituindo pelo menos 10% da população.² Muitos países têm grandes

Em todo o mundo, as pessoas são mais afirmativas a exigir respeito pela sua identidade cultural

CAIXA 2.1

Dois aspectos da exclusão cultural

Liberdade cultural é a liberdade que as pessoas têm para escolher a sua identidade – ser quem são e quem querem ser – e para viver sem serem excluídas de outras opções que são importantes para elas. A liberdade cultural é violada pela falta de respeito ou de reconhecimento dos valores, instituições e modos de vida de grupos culturais e pela discriminação e desvantagem baseadas na identidade cultural.

Exclusão do modo de vida

A exclusão do modo de vida ocorre quando o Estado, ou costume social, rebaixa ou elimina a cultura de um grupo, incluindo a sua língua, religião ou costumes tradicionais, ou o seu estilo de vida. São necessárias políticas que dêem alguma forma de reconhecimento público, acolhimento e apoio à cultura de um grupo. Através dessas políticas de inclusão cultural, os membros do grupo vêem a sua cultura nos símbolos e nas instituições do Estado e no respeito da sociedade.

Exclusão da participação

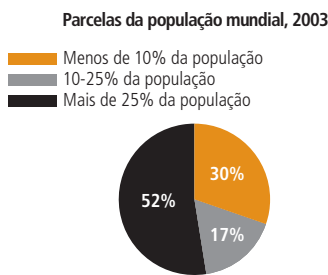
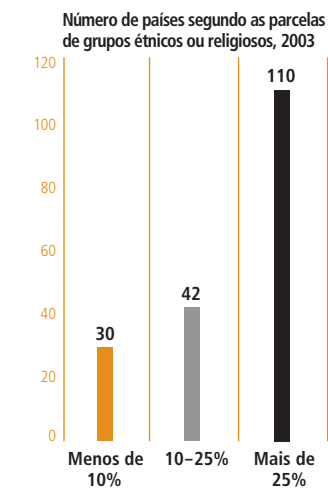
Fonte: Capítulo 1 e Kymlicka 2004.

A exclusão da participação – exclusão social, económica e política segundo linhas étnicas, linguísticas ou religiosas – refere-se à discriminação ou desvantagem baseada na identidade cultural. Essas exclusões funcionam através de políticas discriminatórias aplicadas pelo Estado (como a negação da cidadania, ou do direito de votar, ou de se candidatar), da discriminação anterior que não foi remediada (desempenho inferior na educação), ou da prática social (menos acesso dos pontos de vista de um grupo cultural aos meios de comunicação, ou discriminação em entrevistas de emprego). São necessárias abordagens que integrem políticas multiculturais com estratégias de desenvolvimento humano.

Remédios específicos necessários

Há um grande reforço entre exclusão do modo de vida e exclusão social, económica e política, e algumas das suas causas (ver algumas culturas como “atrasadas”). Cada tipo de exclusão precisa da sua própria análise e dos seus próprios remédios.

Figura 2.1 A maioria dos países é culturalmente diversificada



Nota: As percentagens referem-se a todos os grupos étnicos ou religiosos, excepto o maior.
Fonte: CIA 2003.

populações indígenas que foram marginalizadas pela colonização e pelos colonos.

O ritmo da migração internacional acelerou, com efeitos espantosos nalgumas cidades. Em Toronto, 44% da população nasceu fora do Canadá.³ De um modo, ou de outro, cada país é uma sociedade multicultural – contendo grupos étnicos, religiosos, linguísticos e raciais que têm vínculos comuns a uma herança, cultura, valores e a um modo de vida.

Na agenda do desenvolvimento humano no século XXI, expandir a liberdade cultural é um desafio importante e muitas vezes esquecido (caixa 2.2). Este capítulo explora a natureza desse desafio.

LIBERDADE CULTURAL – UMA DIMENSÃO DESCONHECIDA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O desenvolvimento humano tem a ver com pessoas. Tem a ver com o alargamento das opções que as pessoas têm para ser e fazer o que dão valor na vida. Grande parte do trabalho sobre o desenvolvimento humano – incluindo o índice de desenvolvimento humano e os *Relatórios do Desenvolvimento Humano* anteriores – tem-se concentrado no maior acesso à saúde e educação, no crescimento económico a favor dos pobres e na democratização, como principais desafios. Mas como explica o capítulo 1, as pes-

soas também devem ter liberdade de ser o que são e de escolher a sua identidade cultural, em conformidade – como tailandês, *quaker*, falante de *wolof*, sul-africano de descendência indiana – e de gozar do respeito dos outros e viver com dignidade. Também devem ter liberdade de fazer escolhas culturais sem penalizações, sem serem excluídas de outras escolhas – de empregos, escolaridade, alojamento, cuidados de saúde, voz política e de muitas outras oportunidades fundamentais para o bem-estar humano. Devem ter permissão para escolher múltiplas identidades – como tailandês e muçulmano, por exemplo, ou como *wolof* e senegalês.

O argumento central deste Relatório é que as sociedades deviam abraçar, e não eliminar, essas identidades múltiplas e complementares. O desafio para os decisores políticos no século XXI é alargar as escolhas – de modo que as pessoas não precisem de renunciar às suas identidades para terem acesso a toda a gama de oportunidades sociais e económicas.

FORMAS DIVERSAS E ORIGEM DAS REIVINDICAÇÕES DE LIBERDADE CULTURAL

Ao longo da história, em todas as regiões do mundo, foram eliminadas identidades culturais. Tanto conquistadores, como colonizadores, déspotas e gover-

CAIXA 2.2

A definição de direitos culturais fica para trás em relação aos direitos civis, políticos, económicos e sociais – Porquê?

Das cinco categorias de direitos humanos – civis, culturais, económicos, sociais e políticos – foram os direitos culturais que receberam menos atenção. A primeira resolução de sempre sobre direitos culturais aprovada pela Comissão dos Direitos Humanos foi em 2002, sobre “Promoção do gozo de direitos culturais de todos e respeito pelas diferentes identidades culturais”.

Esta negligência tem as suas raízes nos acalorados debates que surgiram durante a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A questão era saber se os direitos culturais deveriam reconhecer explicitamente os direitos das minorias. O Canadá, a maioria dos países latino-americanos e os Estados Unidos estavam contra os direitos das minorias, enquanto os países do bloco do Leste e a Índia os defendiam. No fim, os direitos das minorias não foram reconhecidos na redacção final. Foi só em 1966 que o Convénio Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos reconheceu que às pessoas pertencentes a minorias étnicas, linguísticas e religiosas “não será negado

o direito de, em comunhão com outros membros do seu grupo, gozar a sua cultura, professar e praticar a sua religião, ou usar a sua própria língua”.

Estas reservas reflectem o desconforto que rodeia a noção de direitos culturais:

- Os direitos culturais podem provocar argumentos sobre relativismo cultural, argumentos que usam a cultura para defender as violações dos direitos humanos.
- Os direitos culturais são difíceis de operacionalizar, porque estão ligados ao conceito de cultura, que é um alvo móvel.
- Os direitos culturais, segundo alguns, são um “luxo”, que deve ser tratado depois de realizados os outros direitos.
- Os direitos culturais não podem ser enfrentados sem confrontar os “males” culturais que existem nas sociedades. Esses males são tradições e práticas que violam os direitos humanos. Os Estados são cautelosos em relação ao reconhecimento desses males.
- Os direitos culturais evocam o espectro alarmante das

identidades de grupo e dos direitos de grupo, que algumas pessoas temem que ameacem o estado-nação.

Alguns teóricos dos direitos humanos e da filosofia política defendem que a garantia dos direitos políticos dos indivíduos – como a liberdade de culto, expressão e associação – é suficiente para permitir que os indivíduos sigam livremente as suas crenças e práticas culturais.

Embora lento a arrancar, o trabalho dos organismos dos direitos humanos deu passos importantes para clarificar os elementos dos direitos humanos de participação na vida cultural, incluindo a igualdade e a não discriminação, ausência de interferências no gozo da vida cultural e liberdade de criar e contribuir para ela, liberdade de escolher em que cultura e em que vida cultural participar, liberdade de divulgar, liberdade de cooperar internacionalmente e liberdade de participar na definição e execução de políticas relacionadas com a cultura. Acima de todos estes elementos está o princípio fundamental de que os direitos culturais são uma parte indivisível dos direitos humanos, embora nem todos os costumes ou práticas sejam um direito.

Fontes: Stamatopoulou 2002; Kymlicka 2004; e Arizpe 2004.

nos democraticamente eleitos tentaram impor uma língua, uma religião, ou um modo de vida aos povos sob o seu domínio. Nalguns locais, culturas não favorecidas foram rotuladas de “inferiores”, ou “atrasadas”. Noutros, como na África do Sul do *apartheid*, os governantes procuraram manter as pessoas separadas, em parte negando a alguns grupos os mesmos direitos de cidadania e participação de que outros gozavam. O pior de tudo são os locais que tentaram eliminar grupos através do genocídio, como na Alemanha nazi e no Ruanda.

O resultado é um legado de exclusão cultural generalizada, tanto de exclusão do modo de vida, como de exclusão da participação política, social e económica em função da língua ou da religião (exclusão da participação). Este Relatório explora essas exclusões em três categorias: minorias em Estados multiétnicos, povos indígenas e migrantes.

Minorias em estados multiétnicos. Mais de 150 países têm minorias étnicas ou grupos religiosos significativos e apenas 30 países não têm uma minoria religiosa ou étnica que constitua pelo menos 10% da população (figura 2.1). Um exemplo é o dos grupos étnicos em antigos estados coloniais, especialmente em África, onde as fronteiras não coincidiam com identidades étnicas, criando Estados altamente diversificados. Na maioria desses grupos, os membros partilham uma história comum, ou pelo menos têm uma experiência partilhada.

Nem todos esses grupos são discriminados ou prejudicados e as situações que enfrentam variam muito. Os afro-americanos têm o dobro da taxa de desemprego dos seus homólogos brancos e quase três vezes a taxa de mortalidade infantil (ver figura 3.4 do capítulo 3). Também estão sub-representados politicamente nas câmaras alta e baixa do parlamento. Mas as lutas dos direitos cívicos levaram a um maior respeito pela cultura afro-americana e à afirmação da identidade afro-americana como motivo de orgulho. Outras minorias podem ser economicamente privilegiadas, mas cultural ou politicamente marginalizadas. Na Indonésia, a etnia chinesa constitui 3% da população, mas controla cerca de 70% da economia privada.⁴ Apesar do seu poder económico, enfrentam restrições na educação e publicação em língua chinesa. Em muitos países da Ásia do Sudeste, os residentes de descendência chinesa são considerados “estrangeiros”, mesmo quando lá vivem há três gerações.

Para alguns grupos, a discriminação está mais disseminada. Os ciganos da Europa do Leste têm taxas

de desemprego que rondam os 45% e, nalgumas áreas, ultrapassam os 60%. Também vivem em condições de saúde e de vida abaixo do padrão.⁵ Apenas uma em cada três crianças ciganas da Sérvia e Montenegro frequentou alguma vez a escola primária e apenas 0,4% dos ciganos sérvios têm educação universitária.⁶ Frequentemente considerados como preguiçosos, pouco asseados, mal-educados e pequenos ladrões, os ciganos são vítimas, de forma desproporcionada, de ataques violentos em países como a Bulgária, República Checa e a Eslováquia.⁷

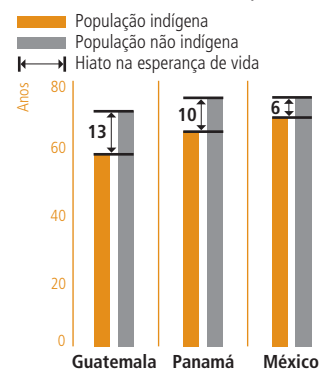
Povos indígenas. Cerca de 300 milhões de pessoas pertencem aos grupos indígenas do mundo,⁸ representando cerca de 4.000 línguas em mais de 70 países.⁹ Os 50 milhões de indígenas da América Latina constituem 11% da população da região. Os povos indígenas nem sempre são minoritários.¹⁰ Na Bolívia e na Guatemala, constituem mais de metade da população.¹¹

Estes grupos são herdeiros de culturas únicas e de formas únicas de relacionamento com outros povos e com o ambiente. Conservam características políticas, culturais e económicas diferentes da sociedade predominante. Na Australásia, nas Américas e outras zonas do mundo, o som de pés estrangeiros em território indígena foi, demasiadas vezes, indício de morte. A conquista militar, a destruição ecológica, o trabalho forçado e doenças letais reduziram as populações indígenas das Américas e da Austrália em cerca de 95%.¹² Só na Austrália, perderam-se cerca de 500 línguas desde a chegada dos europeus.¹³

Para os que restam, a luta continua. Os povos indígenas do mundo partilham muitos desafios, como a pobreza, má saúde (figura 2.2) e má educação. Enquanto muitos grupos culturalmente identificáveis enfrentam desigualdades nestas áreas, os povos indígenas partilham alguns problemas distintos. Muitas vezes, as terras que usam para fins produtivos e para manter laços históricos e espirituais não estão protegidas e, por isso, estão a ser tomadas para abate de madeiras, actividades mineiras, turismo e infra-estruturas. De uma ocupação da maioria dos ecossistemas da Terra, há dois séculos, os povos indígenas têm, hoje, o direito legal ao uso de cerca de 6% do território da Terra. E em muitos casos, os direitos são parciais ou limitados.¹⁴ Na maioria dos países da Ásia do Sudeste, por exemplo, não há leis que concedam aos povos indígenas o direito à sua terra. E não é só a sua terra que está a ser cobijada e tomada – mas também o seu saber. Empresas multinacionais descobriram o seu po-

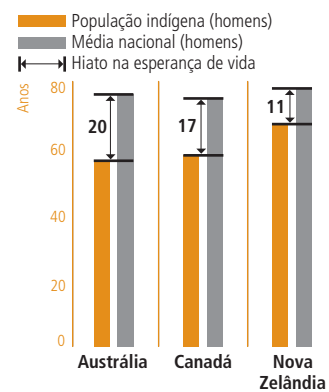
Figura 2.2 Os povos indígenas têm uma vida mais curta

Hiato na esperança de vida em países em desenvolvimento seleccionados, 1997-2000



Fonte: During 1993 (parcela dos povos indígenas); WHO 2001 (Guatemala); UNDP 2002b (Panamá); Mexico Ministry of Health 2004 (México).

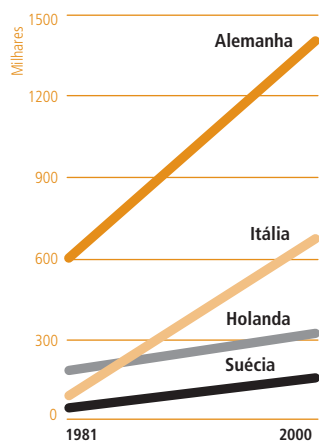
Hiato na esperança de vida em países industrializados seleccionados, 1997-2000



Nota: Os dados referem-se ao ano mais recente disponível durante o período indicado.
Fonte: Australian Bureau of Statistics 2004 (Austrália); Justiniano e Litchfield 2003 (Canadá); WHO 2001 (Nova Zelândia).

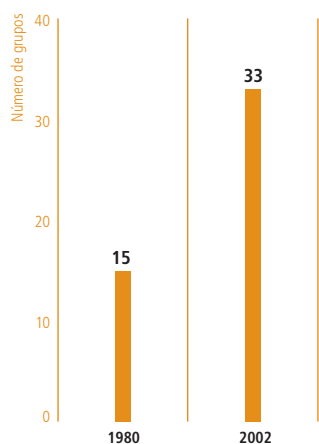
Figura 2.3 Na Europa, a população migrante não europeia tem aumentado significativamente ...

População nascida no estrangeiro, fora da Europa



... e os migrantes estão a chegar de mais sítios

Grupos de migrantes na Suécia com populações superiores a 1.000



Fonte: Wanner 2002; Statistics Sweden 2004.

tencial comercial e começaram a corrida às patentes, privatização e apropriação.

Migrantes. O número de migrantes internacionais – definidos como pessoas que vivem fora do seu país natal – mais do que duplicou desde meados dos anos de 1970 – para cerca de 175 milhões.¹⁵ Os números aumentaram de forma mais significativa nos países mais ricos. O número de migrantes para a União Europeia provenientes de fora da Europa subiu 75% desde 1980.¹⁶ Os migrantes também são provenientes de uma gama mais alargada de países, de modo que estão a viver juntas mais pessoas de culturas diferentes. Em Londres, as crianças das escolas estatais falam cerca de 300 línguas diferentes.¹⁷ E na Suécia, os migrantes vêm do dobro dos países donde vinham em 1980 (ver figura 2.3 e destaque 5.1 no capítulo 5).¹⁸

Embora o influxo seja mais rápido nos países mais ricos, no entanto, a migração é um assunto de todas as regiões. As pessoas mudaram-se de países mais pobres para países em desenvolvimento mais prósperos (tal como a migração para os países ricos em petróleo, nas décadas de 1970 e 1980) e de países que vivem convulsões ou perseguições políticas para países vizinhos (ver figura 5.2 no capítulo 5). Como resultado, os países em desenvolvimento constituem 10 dos 15 países com maior proporção de residentes estrangeiros, incluindo os três primeiros (Emiratos Árabes Unidos, Kuwait e Jordânia).¹⁹ A Arábia Saudita tem a quinta maior população estrangeira, com mais de 5 milhões de pessoas.²⁰

Tanto nos países mais ricos como nos mais pobres, um dos maiores desafios para os migrantes é o seu estatuto legal no país de acolhimento. Para os imigrantes há um mar de cinzento entre a plena cidadania e o estatuto ilegal. Esta incerteza afecta a sua participação cívica, como receber serviços de saúde e educação, poder conduzir legalmente e poder integrar a força de trabalho sem ser sujeito a discriminação. Muitas vezes, o estatuto legal incerto dos imigrantes culmina na ausência de voz política e na sua vulnerabilidade aos abusos dos direitos humanos. O seu estatuto incerto também põe em perigo o reconhecimento da sua identidade cultural. Os imigrantes, particularmente os que são considerados ilegítimos, podem enfrentar graves restrições à construção de casas de culto, celebração de feriados e uso das suas roupas ou símbolos tradicionais ou religiosos. No reino Unido, por exemplo, 69% dos muçulmanos inquiridos sentia que o resto da sociedade não os considerava sua parte integrante.²¹

A EXCLUSÃO CULTURAL É GENERALIZADA

Em muitas áreas do desenvolvimento humano, tem sido feito muito trabalho para documentar o desempenho e a natureza e dimensão dos problemas a ultrapassar. Técnicas de medição desenvolvidas ao longo de décadas de investigação e tradições estabelecidas na recolha de dados fornecem a prova numérica: 1,2 mil milhões de pessoas vivem com menos de 1 dólar por dia²², 828 milhões vão para a cama com fome²³, 114 milhões de crianças em idade da escola primária não andam na escola²⁴, 11 milhões de crianças morrem todos os anos de causas evitáveis²⁵ e 1,8 mil milhões de pessoas vivem em países onde faltam os elementos fundamentais da democracia formal.²⁶

Controlar a exclusão do modo de vida é intrinsecamente mais difícil do que controlar a exclusão social, económica e política. A exclusão do modo de vida acontece quando é negado o reconhecimento e respeito à cultura de um grupo – étnico, linguístico ou religioso. E é reflectida, muitas vezes, numa cultura que se considera “inferior”, ou nas suas práticas que não são reconhecidas. As formas mais extremas de exclusão resultam de políticas estatais de eliminação ou proibição do uso de línguas, de práticas religiosas, ou de outras práticas importantes como o vestuário, que são marcas visíveis de identidade – por exemplo, os turbantes usados pelos *Sikhs*, ou o lenço na cabeça usado por algumas mulheres muçulmanas.

As políticas estatais de exclusão de modo de vida incluem leis para a língua oficial – em que deve ser usada uma língua oficial na burocracia, tribunais, serviços públicos e educação – e restrições das liberdades religiosas. As políticas de exclusão também incluem a promoção de símbolos estatais celebrando a história e a cultura de grupos dominantes, através de feriados nacionais e da atribuição de nomes a ruas e edifícios, enquanto ignoram a história e a cultura de outros grupos.²⁷

É difícil representar a exclusão de modo de vida (caixa 2.3). Poucas agências estatísticas nacionais ou internacionais medem essa exclusão. Tal como em relação aos dados sobre género e sobre o ambiente – outrora também uma novidade para os serviços estatísticos – isso tem que mudar. Mas os desafios são enormes e não apenas nos aspectos técnicos. Língua, religião, história, vestuário, costumes, cerimónias e culinária são apenas algumas das áreas que definem a identidade cultural. Tal como existem inúmeras formas de entender “cultura”, também existem

inúmeras formas de coarctar a liberdade cultural e de não reconhecer as identidades culturais. Um entendimento abrangente da cultura e da liberdade cultural estará sempre fora do alcance estatístico.

Mas podem fazer-se tentativas para obter uma ideia aproximada da dimensão do problema, com base nalgumas marcas culturais fundamentais como a religião, língua e práticas cerimoniais. O banco de dados *Minorias em Risco* tenta captar a exclusão de pessoas e grupos com base na identidade cultural (ver destaque 2.1). Calcula que quase 900 milhões de pessoas – cerca de uma em cada sete – pertencem a grupos que são discriminados, ou prejudicados como resultado da sua identidade, enfrentando a exclusão cultural, económica e política. Claro que estas categorias se sobrepõem frequentemente e muitas pessoas desses grupos enfrentam alguma combinação destas exclusões. Estima-se que cerca de 518 milhões dessas pessoas per-

tencem a grupos que enfrentam a exclusão de modo de vida, incluindo restrições de religião, língua, cerimónias e de aparência (ver figura 1 no destaque 2.1).

Reconhecimento da religião. A história está cheia de exemplos de perseguição religiosa. No século XIV AC, o faraó egípcio Akhenaton proclamou que não havia deus, mas sim Ra, e ordenou que as referências a todos os outros deuses fossem expurgadas, proibindo até o uso da forma do plural da palavra *deus*.²⁸ A infame Inquisição espanhola do século XV procurava descobrir e punir judeus e mouros que se tivessem convertido publicamente ao Cristianismo, sob coação, mas continuassem a praticar as suas verdadeiras crenças. Na Coreia de meados do século XIX, várias centenas de cristãos foram mortas por causa da sua crença. E confissões que não fossem cristãs católicas só passaram a ser reconhecidas em Itália em 1984 e em Espanha em 1992.²⁹

CAIXA 2.3

Medir a liberdade cultural

Até à data, as estatísticas culturais têm lidado principalmente com a produção e o consumo de “bens culturais” – filmes, livros e teatro. Mas a liberdade cultural – e os seus opostos, exclusão do modo de vida e exclusão social, económica e política segundo linhas étnicas, linguísticas e religiosas – pode ser medida?

Medir a exclusão do modo de vida

Língua, religião, história, vestuário, costumes, cerimónias, culinária e valores, entre outros, interagem para definir a identidade cultural. Todas estas formas de entender a cultura proporcionam modos de excluir identidades culturais, tais como políticas de língua, tratamento de diferentes religiões, currículos escolares e atitudes dentro da sociedade. Informação sobre estas matérias pode ser coligida, mas é raro. Para além dos problemas de disponibilidade de dados simples, estão os desafios analíticos de conversão da informação em números estatisticamente úteis. Uma abordagem possível são as avaliações qualitativas – avaliações da gravidade da situação feitas por peritos – sobre questões importantes para muitas identidades culturais, como a língua e a religião. Este Relatório, por exemplo, inclui informação do banco de dados *Minorias em Risco*, da Universidade de Maryland (ver destaque 2.1), que não capta todos os pormenores, nem o âmbito das exclusões culturais, mas pode fornecer provas úteis para a compreensão do problema.

Medir a exclusão da participação

A medição das exclusões sociais, económicas e, em menor extensão, políticas segundo linhas étnicas, lin-

guísticas e religiosas está mais avançada. Contudo, o que muitas vezes falta é uma decomposição por grupos culturalmente identificados. Algumas recolhas de dados incluem perguntas sobre a identidade religiosa, étnica e linguística e alguns inquéritos pós-censos incidem especificamente nesses grupos culturais, mas podiam ser muito mais compreensivos e comparáveis. Uma questão importante é permitir que as pessoas registem múltiplas identidades. A exclusão política é mais difícil de captar. Há alguns dados brutos, como a representação parlamentar e a participação eleitoral (embora pudessem ser mais desagregados), mas há outras questões, como a liberdade de expressão, movimento e organização, que são mais difíceis de captar e que exigem abordagens qualitativas.

Próximos passos

Há mais trabalho a fazer a nível de país, onde o entendimento das coisas pode ser maior. Isto poderia envolver melhorias na recolha e monitorização dos dados – como incluir perguntas sobre identidades nos questionários de inquérito e nos inquéritos pós-censo dirigidas a grupos culturais específicos – bem como avaliações qualitativas.

A nível internacional, a liderança de um organismo estatístico internacional poderia proporcionar maior concentração naquilo que é uma tarefa formidável e urgente. Por exemplo, o Instituto de Estatísticas da UNESCO já fez muito trabalho na medição da cultura. A instituição coordenadora poderia apoiar na recolha de informação, tal como a inclusão nos inquéritos nacionais de perguntas sobre identidade cul-

tural, e poderia ser o principal depositário desses dados. Em áreas mais qualitativas das exclusões culturais e políticas, poderiam resultar grandes benefícios da existência de uma instituição internacional que tomasse a iniciativa em abordagens compreensivas destes temas complexos a nível de país.

Nenhum índice de liberdade cultural

Há pedidos não só para a produção de estatísticas sobre temas de cultura, mas também para se avançar no sentido da produção de um índice de liberdade cultural. Uma lição do índice de desenvolvimento humano e de outros indicadores compostos é que esses índices devem ser baseados num quadro conceptual e têm de ser politicamente relevantes, assim como mensuráveis e comparáveis.

Como este Relatório reconhece, os dados sobre questões de liberdade cultural são extremamente limitados. E são enormes os desafios conceptuais e metodológicos para captar temas como a política discriminatória e a prática social, ou a dimensão da negligência histórica que os grupos culturais enfrentam.

E o problema é mais do que empírico. Ao contrário de alguns outros aspectos do desenvolvimento humano, como a saúde e educação, em que muitos países enfrentam desafios comuns, os desafios ao tratamento da exclusão cultural são mais diversificados. Nunca será totalmente possível comparar o homogéneo Japão com a diversificada Índia, ou a maneira como a Europa está a lidar com os problemas postos pela imigração com a maneira como a América Latina está a satisfazer as exigências de terras e autonomia dos povos indígenas.

Fontes: Goldstone 1998; Fukuda-Parr 2001; Kymlicka 2004; e Valdés 2002.

Destaque 2.1 O banco de dados *Minorias em Risco* – quantificar a exclusão cultural

O banco de dados *Minorias em Risco*, criado por investigadores do Centro de Desenvolvimento Internacional e Gestão de Conflitos da Universidade de Maryland, recolhe dados sobre grupos que sofrem discriminação e desvantagem e que se organizam politicamente com base na sua identidade de grupo. A discriminação e a desvantagem incluem a exclusão através da política pública e através da prática social, ambas como efeitos actuais e prolongados de padrões históricos de discriminação.

Estes dados traçam o estatuto de um grupo em relação ao da maioria. Se os grupos minoritários não viverem pior do que outros grupos do país, a sua situação não se reflecte nos dados. Ainda que isto possa omitir muitas pessoas que vivem em países onde a liberdade cultural é restrita para todos, a incidência na discriminação está no cerne deste Relatório – captando o tratamento diferente de grupos culturais na sociedade e a eliminação de identidades culturais.

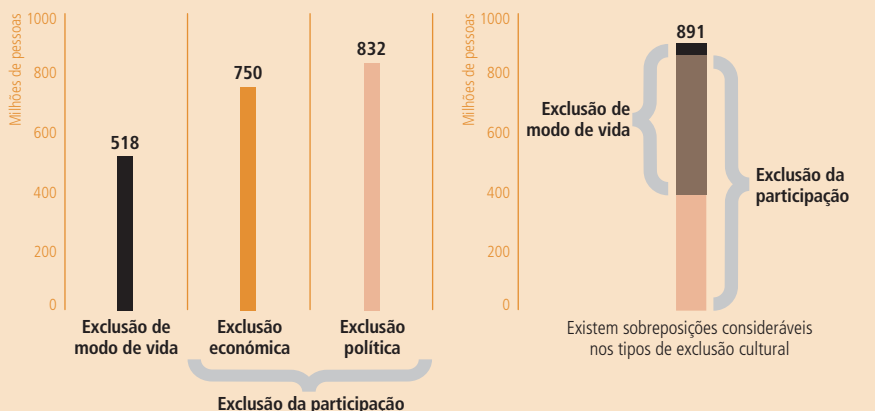
O que é uma minoria em risco?

O projecto trata de “grupos comunitários” cujos membros partilham uma “identidade colectiva distinta e resistente”, baseada na história, religião, língua, etnicidade e outros factores partilhados. A identidade de grupo não é vista como rígida, imutável ou inextricavelmente ligada a uma característica particular do grupo, mas como uma percepção partilhada pelo grupo ou pela sociedade.

Embora o projecto avalie muitas variáveis por cada grupo, são as variáveis da desvantagem e discriminação cultural (modo de vida), política e socioeconómica que se revestem de particular interesse para este Relatório. Os dados usados aqui são de 2000 e extraídos do mais recente inquérito mundial do projecto, concluído em 2002.

- *A desvantagem e a discriminação cultural (do modo de vida)* foram avaliadas de acordo com políticas e práticas discriminatórias em vários campos: restrições à religião (afectando grupos com cerca de 359 milhões de membros); ao uso da língua, incluindo a instrução (334 milhões); às cerimónias (305 milhões), aparência e vida familiar (144 milhões); e às organizações culturais. Para cada categoria, o projecto avaliou as restrições, dando um valor de zero (sem restrições) a três (actividades fortemente restringidas). Os resultados foram somados para dar uma visão alargada das restrições culturais. O projecto concluiu que 129 grupos com cerca de 518 milhões de pessoas enfrentam pelo menos uma destas restrições (figura 1).
- *A desvantagem e a discriminação política* foram classificadas numa escala de cinco pontos. Zero significa ausência de discriminação e um significa uma situação em que as políticas públicas estão, activamente, a tentar remediar padrões históricos de discriminação. Dois refere-se a situações em que há padrões históricos de discriminação, mas não há política pública correctiva. Três refere-se à

Figura 1 Discriminação e desvantagem de grupos culturalmente identificados podem ser culturais, políticas e económicas – com sobreposições consideráveis



exclusão baseada na prática social dominante, sem política correctiva. E quatro refere-se a casos em que a política pública discrimina activamente um grupo. Também foram feitas avaliações pormenorizadas da discriminação em direitos políticos fundamentais: liberdade de expressão, liberdade de movimento, direitos em procedimentos judiciais, liberdade de organização, direito de voto e acesso à polícia e forças armadas, ao funcionalismo público e altos cargos. Em relação ao último caso, a ausência de minorias nestes campos não é suficiente para assinalar discriminação. É preciso haver provas de política ou prática governamental discriminatória. De acordo com o projecto, 191 grupos com cerca de 832 milhões de pessoas foram considerados politicamente discriminados (figura 2).

- *A desvantagem e a discriminação económica* também foram classificadas numa escala de cinco pontos. Relativamente aos 189 grupos com cerca de 750 milhões de pessoas que enfrentavam discriminação económica, zero refere-se ao caso em que a política

pública visa reduzir as desvantagens, por exemplo, através de acção afirmativa. Quatro refere-se ao caso em que tanto a política como a prática social dominante discriminam activamente o grupo.

Os dados do banco de dados *Minorias em Risco* podem ser usados para revelar muitos aspectos das exclusões do modo de vida e da participação enfrentadas por membros de grupos culturalmente identificados, mostrando não só a extensão dessas exclusões, mas também a frequência das sobreposições (ver figura 1). O banco de dados também pode revelar alguns aspectos específicos da exclusão do modo de vida que algumas minorias enfrentam, bem como as várias causas – desde a discriminação pelo Estado à negligência histórica em relação a grupos culturais que não foi remediada. (ver figura 2).

Avisos

O banco de dados é um esforço pioneiro de medição das condições que os grupos minoritários experimentam e das políticas que os afectam. Dados subjectivos captam aspectos das características e dos desafios dos grupos que não estão disponíveis através de outros meios. O Projecto Minorias em Risco consulta múltiplas fontes – incluindo peças jornalísticas, relatórios de organizações internacionais e opiniões de especialistas – ao classificar os grupos quanto às suas várias características. Fazem-se todos os esforços para garantir uma codificação consistente para todos os casos e minimizar os perigos de influência ideológica. Informações adicionais sobre o projecto estão disponíveis em linha, em www.cidcm.umd.edu/inscr/mar. Dados actualizados para 2003 estarão disponíveis no fim de 2004.

Este Relatório usa os dados cuidadosamente, para dar uma visão alargada dos imensos desafios da discriminação cultural, e não numa tentativa de classificar ou avaliar países específicos pelas suas políticas. Usado desta maneira, o banco de dados é uma ferramenta útil e um grande passo em frente na medição.

Fontes: Gurr 1993, 2000; MAR 2003; Kymlicka 2004.

Figura 2 Exclusão política e económica têm causas diferentes



Nalguns países, as restrições religiosas podem afectar toda a gente; noutros, elas incidem em pessoas com certas crenças. O banco de dados *Minorias em Risco* apurou que cerca de 359 milhões de pessoas (das 518 milhões que pertencem a grupos que enfrentam alguma forma de exclusão cultural) são prejudicadas ou discriminadas em relação a outras do mesmo Estado, por seguirem as suas crenças (ver destaque 2.1).

Em muitos casos, as actividades religiosas de grupos discriminados são estreitamente controladas. Por exemplo, as actividades e as organizações religiosas dos 80% de muçulmanos da população do Usbequistão são proibidas, a menos que o grupo esteja registado, permitindo que o Estado exerça apertado controlo sobre a religião. Noutros casos, a discriminação contra a religião é mais activa.³⁰ Desde 1997, o Turquemenistão só permitiu oficialmente actividades religiosas de duas confissões – o Islão sunita e o Cristianismo Ortodoxo. Todas as outras religiões foram severamente perseguidas, incluindo Testemunhas de Jeová, Pentecostais, Baptistas, Adventistas e *Hare Krishnas*, e foi negado o registo à comunidade xiita. Porém, a exigência de registo foi formalmente levantada pelo presidente no início de 2004.³¹ No Irão, a comunidade *Baba'i* – a maior minoria religiosa, com 300.000 membros – não é reconhecida na Constituição, que considera os seus membros essencialmente como “não pessoas”.³²

Estes são apenas três exemplos. O problema está muito espalhado e é uma preocupação directa para a liberdade cultural e o desenvolvimento humano. Mas também é um tema controverso e sensível. Das muitas reivindicações não satisfeitas dos actuais movimentos políticos, a liberdade religiosa é, frequentemente, a reivindicação central.

Reconhecimento da língua. A língua é, muitas vezes, um elemento fundamental de uma identidade cultural individual. As limitações na faculdade das pessoas usarem a sua língua materna – e a limitada fluência na língua nacional dominante, ou oficial – pode excluir pessoas da educação, da vida política e do acesso à justiça. Não há meios mais poderosos de “encorajar” pessoas a assimilar a cultura dominante do que prejudicá-las nos seus interesses económicos, sociais e políticos por causa da sua língua materna. Essa assimilação não é livremente escolhida se a opção de uma pessoa for entre a sua língua materna e o seu futuro. Na Bélgica do século XIX, por exemplo, os flamengos que lutavam pela

mobilidade ascendente tinham poucas opções que não fossem aprender francês – a única língua oficial – e, nessa altura, muitos abandonaram totalmente a sua língua ancestral.³³ Essas pressões não desapareceram noutros países: os povos indígenas da Guatemala têm muito mais probabilidades de prosperar se falarem espanhol.

Uma indicação da assimilação que daí resulta é a morte das línguas no mundo. Das 10.000 línguas que se calcula tenham existido ao longo dos tempos, apenas cerca de 6.000 são faladas hoje em dia.³⁴ E há projecções segundo as quais esse número descerá 50% a 90% nos próximos 100 anos.³⁵

Os desafios são maiores onde a diversidade linguística é maior. A África Subsariana tem mais de 2.500 línguas (embora, como mostra o capítulo 3, muitas dessas línguas partilhem elementos comuns), mas a capacidade de muitas pessoas usarem a sua língua na educação e nas relações com o Estado é particularmente limitada. Em mais de 30 países da região – com 518 milhões de pessoas, 80% do total da região – a língua oficial é diferente da mais vulgarmente usada.³⁶ Apenas 13% das crianças que recebem educação primária aprendem na sua língua materna (figura 2.4).

A falta de educação na língua materna atrasa o desenvolvimento? Investigações sugerem que a resposta talvez seja sim. Nos Estados Unidos, crianças educadas na sua língua materna durante os primeiros seis anos de escolaridade têm um desempenho muito melhor do que aquelas que são mergulhadas imediatamente no inglês. E há todas as razões para acreditar que o processo de aprendizagem seguiria um padrão semelhante nos países em desenvolvimento (capítulo 3).³⁷

Se a faculdade de uma pessoa usar a sua língua materna, tanto em público, como em privado é importante, isso não torna fácil, ou prático, o uso de múltiplas línguas no governo, nos tribunais e na educação. O capítulo 3 analisa em pormenor os custos e benefícios que o Estado enfrenta na sua política linguística.

Outros aspectos da exclusão do modo de vida. A língua e a religião são muitas vezes partes importantes da identidade cultural de uma pessoa, mas há muitos modos de as culturas diferentes serem respeitadas e reconhecidas. Segundo o banco de dados *Minorias em Risco*, 60% das pessoas que enfrentam discriminação cultural sofrem restrições na realização de cerimónias. Outros 25% enfrentam restrições no

Não há meios mais poderosos de «encorajar» pessoas a assimilar a cultura dominante do que prejudicá-las nos seus interesses económicos, sociais e políticos por causa da sua língua materna

Figura 2.4 Muitos não têm acesso ao ensino primário na sua língua materna

Região ou grupo	Número de línguas faladas	População com acesso ao ensino na língua materna, em 2000	População total (milhões)
África Subsariana	2.632	13%	641
Ásia Oriental e Pacífico	2.815	62%	1.918
Ásia do Sul	811	66%	1.480
Europa Central e do Leste e a CEI	625	74%	409
OCDE de rendimento elevado	1.299	87%	912
América Latina e Caraíbas	1.086	91%	530

Fonte: SIL International 2004b.

vestuário que usam e no modo como podem aparecer em público, incluindo muitos povos indígenas da América Latina e os ciganos em regiões da Europa do Leste.³⁸

Igualmente importante é a maneira como o Estado reconhece e respeita a história de diferentes grupos culturais dentro das suas fronteiras. Esta não é uma matéria fácil para coligir dados, particularmente por região ou cidade. Uma maneira de avaliar como são reconhecidos e aceites grupos diferentes é pelo modo como os feriados nacionais celebram momentos fundamentais da história ou da religião de grupos culturais num país, ou pelo modo como se dá o nome às ruas.

Nos Estados Unidos, a maioria dos feriados nacionais não é confessional. Na Índia, os funcionários do governo central têm 17 feriados, 14 dos quais celebram a diversidade das suas religiões (figura 2.5). Mas em França, 6 dos 11 feriados nacionais são de origem religiosa, todos cristãos, e 5 não são confessionais, embora quase 1 em 13 cidadãos franceses seja muçulmano.

*EXCLUSÃO POLITICA, ECONOMICA E SOCIAL
BASEADA NA IDENTIDADE CULTURAL*

Enfrentar restrições na expressão da identidade de uma pessoa (exclusão do modo de vida) é apenas parte do desafio para a liberdade cultural. Muitos grupos, por causa da sua identidade cultural, enfrentam discriminação ou desvantagem noutros aspectos do desenvolvimento humano. Calcula-se que mais de 750 milhões de pessoas pertençam a grupos que são prejudicados ou discriminados na vida económica ou política (ver destaque 2.1).

Participação política. Os limites da participação política são óbvios nas ditaduras, ou nos Estados de partido único. Mas as desigualdades na participação política podem estar generalizadas mesmo nas democracias bem firmadas. Os processos políticos podem ser adulterados ou restringidos de muitos modos, para criar obstáculos a membros de certos grupos étnicos, linguísticos e religiosos. O banco de dados *Minorias em Risco* calcula que mais de 300 milhões de pessoas pertençam a grupos que, em relação a outros no mesmo Estado, enfrentam restrições do acesso a cargos mais altos, devido à sua identidade. Pouco menos de 300 milhões pertencem a grupos que têm acesso restrito ao funcionalismo público. Cerca de 250 milhões pertencem a grupos que não têm direitos iguais de organização. Cerca de 280 milhões pertencem a grupos que não gozam de liberdade de expressão igual. E 83 milhões pertencem a grupos que não têm direitos de voto iguais.³⁹

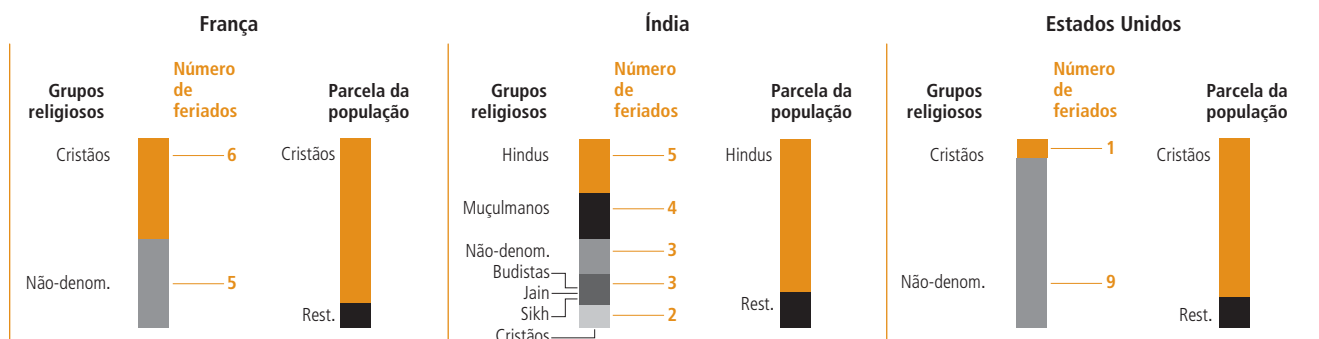
A recusa da cidadania é um dos modos mais directos de excluir grupos de pessoas do processo político. Mais de 300.000 pessoas da “tribo dos montes”, minoritária na Tailândia, viram recusada a nacionalidade e os direitos e privilégios concedidos aos cidadãos de pleno direito; e Mianmar recusou a cidadania a mais de 250.000 muçulmanos *rohingya* que tinham fugido anteriormente do país por causa de perseguição. Apesar do crescente *lobby* parlamentar, o Kuwait continua a recusar a cidadania a mais de 100.000 beduínos, muitos dos quais vivem no país há várias gerações.⁴⁰

Garantir a igualdade em todas as fases do processo político é vital para evitar a discriminação contra grupos culturalmente identificados, mas é difícil de avaliar. Olhar para os resultados, que são mais fáceis de definir e de medir, pode ser mais revelador. Dos países de rendimento elevado da OCDE com dados, apenas na Holanda a proporção das minorias étnicas no parlamento é semelhante à sua parcela da população. Os Estados Unidos vêm em segundo e a Bélgica em terceiro (quadro 2.1).

O problema é muito mais amplo, claro. No Brasil, apenas 2 dos 33 membros do governo são afro-brasileiros, ainda que estes representem quase metade da população.⁴¹ No Quênia, o número de membros *kikuyus* do governo baixou de 31% em 1979 para 3% em 1998, ainda que a sua quota na população se tenha mantido firme em torno dos 20%.⁴² A situação voltou a mudar nas eleições de 2003. Em Fidji, a etnia fidjiana ocupava 19 dos 21 lugares do governo

Figura 2.5 Feriados nacionais são um meio importante de reconhecer – ou ignorar – identidades culturais

Religiões reflectidas em feriados nacionais, 2003



Fonte: Feriados nacionais: France 2004; Índia, Ministry of Personnel 2004; Office of Personnel Management 2003; populações religiosas: Índia, Office of the Registrar General 2004; França e Estados Unidos, CIA 2003.

em 2001, embora representasse apenas metade da população.⁴³ Em Trindade e Tobago, cidadãos de origem indiana (especialmente hindus) foram essencialmente excluídos de lugares no governo, de 1961 a 1986 (a situação melhorou desde então).⁴⁴

O banco de dados *Minorias em Risco* calcula que mais de 800 milhões de pessoas façam parte dos mais de 200 grupos culturalmente identificados que enfrentam discriminação, ou desvantagem política com base em identidades étnicas, linguísticas, ou religiosas;⁴⁵ e que cerca de 130 milhões enfrentam directamente uma política pública discriminatória. O resto é discriminado por causa de costumes sociais do país, ou por arrastamento dos efeitos da discriminação histórica (ver destaque 2.1).

É vital remediar isto. Política é poder. Desigualdades na participação política estão, muito frequentemente, no cerne das reivindicações não resolvidas de grupos culturais, as quais são discutidas no resto deste Relatório.

Saúde, educação e rendimento. Raramente os níveis do desenvolvimento humano – ou o seu progresso – se estendem uniformemente por um país. Certos grupos religiosos, étnicos e linguísticos são muitas vezes deixados para trás (caixa 2.4). Essas bolsas de pobreza têm importância, por direito próprio. Mas as desigualdades em termos culturais podem ser uma fonte fundamental de tensão na sociedade.

Poucos Estados recolhem informação sobre esperança de vida, mortalidade infantil, alfabetização, ou escolarização por grupo étnico, linguístico e religioso, ainda que os censos da população possam ser um meio eficaz de recolher essa informação.

Os dados disponíveis mostram padrões consistentes de desigualdade. De acordo com o banco de

QUADRO 2.1 Representação política de minorias étnicas em parlamentos seleccionados da OCDE

País (ano da última eleição com data)	Minorias étnicas nos parlamentos ^a			
	Número na câmara baixa/total	Parcela da câmara baixa (%)	Parcela da população (%)	Rácio na câmara para rácio na população
Holanda (2003)	13/150	8,7	9,0	1.0
Estados Unidos (2002)	69/440	15,7	28,1	0.6
Bélgica (1999)	6/150	4,0	10,0	0.4
Canadá (2000)	12/301	4,3	13,4	0.3
Reino Unido (2001)	12/659	1,8	8,7	0.2
Nova Zelândia (1999)	2/120	1,7	10,9	0.2
Dinamarca (2001)	2/179	1,1	5,8	0.2
Austrália (2001)	1/150	0,7	6,0	0.1
Alemanha (2002)	5/603	0,8	8,5	0.1
França (2002)	0/577	0,0	8,0	0.0
Suíça (1999)	0/200	0,0	6,0	0.0

a. Refere-se a minorias étnicas visíveis, com base em censos ou relatórios académicos. Os imigrantes não visíveis (de descendência europeia) não estão incluídos. É provável que a parcela das minorias étnicas seja menor que os valores apresentados, porque os relatórios incluem cidadãos e não cidadãos e os grupos étnicos minoritários tendem a ser desproporcionadamente jovens em comparação com a população maioritária. Não inclui aborígenes, ou membros de línguas dominantes, ou grupos nacionais minoritários.

Fonte: Bird 2003.

dados *Minorias em Risco*, cerca de 750 milhões de pessoas no mundo pertencem a grupos que enfrentam discriminação, ou prejuízos socioeconómicos, por causa da sua identidade cultural. Muitos grupos enfrentam ambos os tipos de discriminação (ver destaque 2.1). Para cerca de 68 milhões, isso é um resultado de políticas governamentais directas de discriminação. Mas as causas mais comuns são práticas sociais discriminatórias, ou omissões não corrigidas.

Em todo o mundo, pessoas com identidades culturais diferentes vivem lado a lado, mas muitas vezes em mundos diferentes. Os sul-africanos negros ainda ganham cerca de um quinto dos rendimentos dos brancos.⁴⁶ Os ciganos da República Checa, Hungria e Eslováquia acham que a sua etnicidade é a principal razão por que não conseguem arranjar emprego.⁴⁷ Mulheres e homens negros de São Paulo, Brasil, têm

metade dos salários dos brancos.⁴⁸ Na Guatemala, há claras coincidências entre grupos indígenas e exclusão social (mapa 2.1).

Na saúde e na educação encontram-se os mesmos padrões. A esperança de vida é consistentemente mais baixa para os povos indígenas do que para

os não indígenas (ver figura 2.2). A população *Dalit*, do Nepal, tem uma esperança de vida quase 20 anos inferior à média nacional.⁴⁹ Das crianças ciganas da Sérvia e Montenegro, 30% nunca frequentaram a escola primária e uma em cada cinco das que frequentam acabarão por abandonar.⁵⁰ Na África do Sul, quase um quarto da população negra nunca esteve escolarizada.⁵¹

PROMOVER A LIBERDADE CULTURAL EXIGE O RECONHECIMENTO DAS DIFERENÇAS DE IDENTIDADE

A exclusão do modo de vida e a exclusão da participação exigem diferentes soluções políticas. As abordagens políticas tradicionais não podem, sozinhas, resolver a exclusão da participação na vida social, económica e política, e remover barreiras à participação social, económica e política não eliminará os casos de exclusão de modo de vida. São precisas novas abordagens que integrem políticas multiculturais nas estratégias de desenvolvimento humano (quadro 2.2).

AS EXCLUSÕES CULTURAIS EXIGEM ABORDAGENS POLITICAS PROPRIAS

Não há provas de que a eliminação das desigualdades económicas e políticas apagara as desigualdades de modo de vida. Alguns grupos são economicamente privilegiados, mas culturalmente (e politicamente) marginalizados, como os chineses na Ásia do Sudeste.⁵² Minorias nacionalistas como os Catalães em Espanha, ou os Quebequenses no Canadá gozam do mesmo padrão de vida que a maioria, e nalguns casos de um rendimento superior à média, e o seu direito a participar no processo político está bem protegido. Todavia, sofreram exclusão do modo de vida quando a sua língua e as suas tradições foram marginalizadas pelo governo central.⁵³

Portanto, se é vulgar a exclusão do modo de vida e a exclusão política ou económica andarem juntas, elas são diferentes (ver capítulo 1). A exclusão do modo de vida exige a sua própria análise e os seus próprios remédios. É muito frequente a política cultural estar mais preocupada com a promoção das artes e a protecção da herança cultural, do que com a promoção da liberdade cultural. Ainda hoje, os debates fundamentais sobre políticas culturais incidem largamente na protecção da herança cultural. Mas embora essas questões sejam importantes, no en-

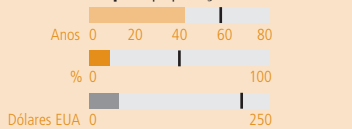
CAIXA 2.4

O índice de desenvolvimento humano: captar desigualdades entre grupos

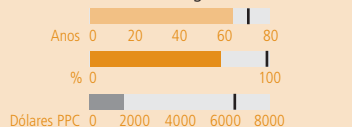
Existem grandes disparidades entre grupos culturais no interior dos países 2000

Esperança de vida à nascença (anos)
Taxa de alfabetização de adultos
Rendimento per capita
Média do país

Nepal população Dalit



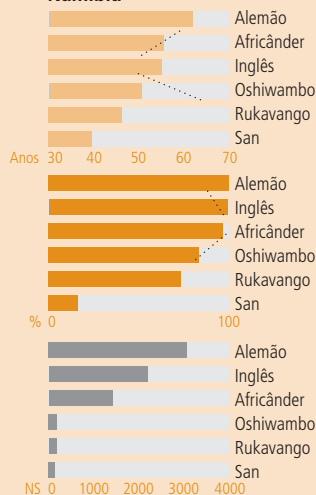
Roménia Ciganos



IDH

Média romena	.778
Ciganos	.570

Namíbia



IDH

Alemão	.960
Inglês	.895
Africânder	.885
Oshiwambo	.641
Média da Namíbia	.607
Rukavango	.585
San	.326

O índice de desenvolvimento humano tornou-se uma ferramenta inestimável para captar o desenvolvimento humano e o desempenho – aproximado – do desenvolvimento de um país num único número.

Uma das utilizações mais eficazes do índice é na comparação do desempenho de países vizinhos ou semelhantes, criando um sentido de competição saudável. Enquanto não for possível criar um índice semelhante para a liberdade cultural (ver caixa 2.3), ou incluir a liberdade cultural no índice de desenvolvimento humano, a desagregação do índice de desenvolvimento humano por grupos étnicos, linguísticos ou religiosos pode lançar alguma luz sobre a exclusão na saúde, educação e rendimento. Contudo, raramente é feito.

Nos poucos casos em que o índice de desenvolvimento humano é calculado por grupo cultural, aparece frequentemente um quadro revelador. Os ciganos da Roménia, por exemplo, têm um índice de desenvolvimento humano bem abaixo da média romena (ver figura). A Roménia tem a posição 72 no índice de desenvolvimento humano, mas a sua população cigana ficaria na posição 128.

A Namíbia é o único país que tem o índice de desenvolvimento humano calculado por grupo linguístico. Mais uma vez, as diferenças são espantosas. A população de língua alemã ficaria confortavelmente à frente da Noruega, no topo da classificação, com os falantes de inglês e africânder não muito atrás. Os falantes de *san* ficariam 174 lugares abaixo, com os falantes de *tsuana*, *otjiherero*, *ochiwambo*, *rukavango*, *caprivi-lozi* e *nama-damara* entre uns e outros.

Estes exemplos mostram que os desafios são enormes. Destacar estes desafios é o primeiro passo para os resolver. Muitas vezes, os governos têm relutância em recolher e divulgar este tipo de informação. Onde estiverem disponíveis, os dados devem ser considerados um importante primeiro passo e não uma revelação prejudicial.

Fonte: Sen 2004b; UNDP 2000b.

tanto, a questão fundamental da promoção da liberdade cultural tem sido largamente esquecida (caixa 2.5).⁵⁴ Para promover a liberdade cultural, as políticas de inclusão cultural precisam reconhecer, aceitar e apoiar publicamente as identidades culturais eliminadas. Quando isso acontecer, os grupos culturais prejudicados poderão ver as suas identidades reflectidas nos símbolos e nas instituições do Estado, eliminando muitas das fontes do seu descontentamento.

INCORPORAR O MULTICULTURALISMO NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Muitas abordagens tradicionais da igualdade social, económica e política basearam-se na assimilação. Espera-se que os grupos aceitem a língua da cultura dominante à custa da sua própria língua e, por vezes, têm de negar as suas tradições religiosas e outras para ter êxito. Não é nada errado identificar-se com uma cultura dominante, mas as pessoas não deviam ser forçadas a fazer uma opção absoluta entre as suas identidades e o progresso económico e político. A liberdade cultural e o desenvolvimento humano exigem que as pessoas sejam tão livres de manter as

suas identidades como de as alterar. Para isso, as políticas multiculturais precisam de ser integradas em estratégias de desenvolvimento humano (ver quadro 2.2).

Por exemplo, se a democracia é a única forma de governo consistente com todas as liberdades (incluindo as liberdades culturais), as regras maioritárias nem sempre protegem as reivindicações de reconhecimento e respeito cultural. Como se defende no capítulo 3, o federalismo assimétrico (direitos diferentes – como direitos linguísticos – para diferentes regiões, baseados na necessidade cultural) e a partilha do poder através da proporcionalidade e de arranjos eleitorais representativos são opções a considerar quando a democracia maioritária é insuficiente. A exclusão socioeconómica também não pode ser resolvida simplesmente através de políticas de crescimento a favor dos pobres e de redistribuição. Programas especiais podem ser apropriados, e mesmo essenciais, para vencer a discriminação e emendar erros do passado. A educação bilingue pode dar oportunidades iguais a grupos de língua não dominantes. Na essência, as políticas multiculturais exigem que se olhe a equidade de um novo modo. Quando há grupos com necessidades culturais específicas, ou

Mapa 2.1 Guatemala apresenta sobreposições significativas entre comunidades linguísticas e exclusão social



QUADRO 2.2
Integrar políticas multiculturais em estratégias de desenvolvimento humano

Três pilares da estratégia de desenvolvimento humano	Necessário para a liberdade cultural	Mas não suficiente para a liberdade cultural	Políticas multiculturais adicionais	Contradições potenciais entre objectivos de multiculturalismo e os três pilares
Democracia	A democracia é a única forma de governo consistente com todas as liberdades humanas e os direitos humanos, incluindo liberdades e direitos culturais.	A democracia faz pouco para acolher interesses minoritários. Democracias muito desenvolvidas têm ignorado reivindicações de reconhecimento cultural de grupos étnicos, linguísticos e religiosos, incluindo grupos indígenas e imigrantes. A democracia também permite o aparecimento de grupos extremistas violentos.	Incorporar o acolhimento de identidades minoritárias e adoptar políticas de multiculturalismo. Considerar o federalismo assimétrico e a partilha do poder executivo. Reconhecer múltiplas identidades e a cidadania múltipla.	Reivindicações de reconhecimento cultural feitas muitas vezes por grupos não democráticos. As exigências podem ser antitéticas da construção da democracia, paralisando práticas tradicionais que são opressivas em nome da "autenticidade", e podem não ser apoiadas por muitos membros do grupo relevante.
Crescimento a favor dos pobres	O crescimento a favor dos pobres é necessário para compensar a exclusão socioeconómica (exclusão da participação) de grupos culturais.	O crescimento a favor dos pobres não é suficiente para vencer a discriminação e compensar erros do passado.	Desenvolver programas especiais de apoio ao emprego, à formação e ao crédito. Instituir programas de acção afirmativa.	A acção afirmativa é contrária aos princípios da igualdade. Serão os programas especiais uma alternativa à acção afirmativa?
Expansão equitativa de oportunidades sociais	A expansão equitativa de oportunidades sociais é necessária para compensar a exclusão socioeconómica de grupos culturais.	A expansão equitativa de oportunidades sociais não é suficiente para vencer a discriminação e compensar erros do passado. Também não enfrenta a procura de diferentes oportunidades, tais como diferentes tipos de educação.	Desenvolver programas especiais de apoio para grupos excluídos. Instituir programas de acção afirmativa. Oferecer diferentes provisões financiadas publicamente, tais como escolas.	A acção afirmativa é contrária aos princípios de igualdade. Serão os programas especiais uma alternativa à acção afirmativa? Pode envolver a "inclusão injusta" e a exclusão de muitas opções e oportunidades abertas a todos os outros cidadãos.

Fonte: Gabinete do Relatório do Desenvolvimento Humano.

Políticas culturais – proteger a herança cultural e promover a liberdade cultural

Em 1969, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) introduziu a noção de “políticas culturais”, apelando aos governos para, explicitamente, reconhecerem as acções culturais como um importante fim da política pública. A comunidade mundial acolheu este apelo, passo a passo: a Conferência Mundial sobre Políticas Culturais, de 1982, no México; a declaração, pela ONU, da década de 1988 a 1997 como Década da Cultura e Desenvolvimento; a Conferência Intergovernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento, de 1998; e o número crescente de Estados que criam ministérios da Cultura. Tudo isto é prova da compreensão de que cultura é desenvolvimento e vice-versa.

Fonte: Arizpe 2004.

No princípio, a noção de política cultural estava relacionada com a promoção das artes e a protecção da herança cultural. Actualmente está cada vez mais relacionada com a liberdade cultural, tal como a Comissão Mundial para a Cultura e Desenvolvimento propôs no seu relatório de 1995, *Our Creative Diversity*. A liberdade cultural é inseparável do respeito e do reconhecimento da diversidade cultural e da salvaguarda da herança cultural, tanto física como intangível.

O ciclo da política cultural tem de terminar onde começou há um quarto de século, assumindo as pessoas e a sua liberdade e realização cultural como objectivos principais da tomada de decisão política no domínio cultural.

grupos prejudicados devido a erros do passado, abordagens políticas idênticas não produzirão oportunidades iguais – são necessárias abordagens políticas diferenciadas (ver quadro 2.2).

TRES MITOS EM TORNO DA LIBERDADE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO

Poucos países têm tentado políticas multiculturais oficiais. A maioria dos países resistiu-lhes. Cientistas políticos e filósofos têm discutido se o multiculturalismo é consistente com a democracia e os direitos humanos. Parte dos motivos reside nas realidades da política maioritária. Os vulneráveis são fáceis de ignorar. Os decisores políticos têm preocupações sérias com o efeito dessas políticas no conjunto do país. Persiste a percepção de que garantir a liberdade cultural é um luxo: seria bom, mas os custos são demasiado elevados.

Muitas dessas percepções baseiam-se em conceitos errados acerca do papel que a liberdade cultural, a diversidade cultural e mesmo as próprias culturas desempenham no desenvolvimento de uma sociedade. Examinam-se aqui, em pormenor, três desses mitos:

- Algumas culturas têm mais probabilidades, do que outras, de fazer progredir o desenvolvimento.
- A diversidade cultural leva inevitavelmente a choques de valores.
- A diversidade cultural é um obstáculo ao desenvolvimento.

MITO 1: ALGUMAS CULTURAS TEM MAIS PROBABILIDADES, DO QUE OUTRAS, DE FAZER PROGREDIR O DESENVOLVIMENTO

Não existe nenhuma relação clara entre cultura e desenvolvimento.⁵⁵ A ideia de que a cultura de um grupo tem importância para o seu desenvolvimento é intuitivamente atractivo, permitindo que estereótipos culturais se transformem em explicações para o estado do mundo. Esta ideia não é nova. Remonta, pelo menos, até à visão de Tocqueville da democracia americana, no princípio do século XIX, e à idealização de Weber da ética do trabalho protestante. Mas está a emergir uma nova onda de determinismo cultural – atribuindo os fracassos de crescimento e democratização a defeitos inerentes nos traços culturais.

Estas ideias são perigosas – e podem levar a conclusões políticas extremas. Se se acha que algumas culturas da sociedade não estão sintonizadas com o crescimento económico, ou a democracia, não é preciso dar um grande passo para defender que elas têm de ser eliminadas, ou assimiladas. Generalizando excessivamente, se o fracasso da África em progredir pode ser atribuído à cultura, por que havemos de nos incomodar com as políticas, nomeadamente a económica, ou com o auxílio externo?

Os defensores do determinismo cultural rotulam, muitas vezes, grandes regiões do mundo como simplesmente “africanas” ou “islâmicas”.⁵⁶ Mas a cultura não é um atributo homogéneo. Há enormes variações de língua, religião, literatura, arte e estilos de vida dentro do mesmo “grupo” cultural.⁵⁷ Além disso, a cultura não é o único elemento central na determinação da nossa vida e da nossa identidade. Classe, género, profissão e política também têm uma grande importância. Sem conseguir identificar estes traços culturais claros e comuns, uma teoria significativa do determinismo cultural tem dificuldades em descolar.⁵⁸

Pode haver grande continuidade numa cultura, mas mesmo em culturas com tradições muito longas podem ocorrer mudanças rápidas em uma ou duas gerações.⁵⁹ Por exemplo, é difícil atribuir o desenvolvimento do Japão à “cultura japonesa” quando a interacção com o Ocidente em industrialização de meados do século XIX levou à restauração *Meiji* e à determinação de mudar a face da educação japonesa. Mesmo aspectos de cultura que parecem enraizados podem ser alterados. O Bangladeche, por exemplo, deu grandes passos na redução das práticas de de-

sigualdade entre sexos. Porque as culturas evoluem, a cultura de uma sociedade hoje não pode determinar muito do seu futuro desenvolvimento. E estas mudanças não acontecem como resultado de políticas de mudança cultural dirigidas, como os deterministas culturais poderiam defender. Acontecem através de interações económicas e políticas com outras culturas e através de melhor educação – uma conclusão de política que difere pouco das de outras áreas da teoria do desenvolvimento.⁶⁰

Mesmo o que, numa cultura, é considerado valioso para o desenvolvimento pode mudar e já não se pode assumir que as economias ocidentais sejam o modelo para o mundo.⁶¹ Veja-se outra vez o Japão, que foi beber numa classe de valores culturais diferentes dos do Ocidente para operações económicas, enfatizando a lealdade à empresa, responsabilidade, confiança interpessoal e contratos implícitos para conduzir um enorme progresso económico no século XX – valores actualmente adoptados no Ocidente em todos os cursos de formação em gestão. Mas nem sempre foi assim. Portanto, prever o valor – e o futuro – dos traços culturais está longe de ser linear.

Não é que a cultura não ofereça perspectivas para o processo de desenvolvimento – as influências culturais podem fazer a diferença. Algumas análises descobriram, por exemplo, que a ética do trabalho, a parcimónia, honestidade e a abertura aos estrangeiros podem ter um papel no crescimento económico.⁶² E quando essas influências são entendidas como variadas e cambiáveis e uma fonte de influência entre muitas, a cultura pode proporcionar perspectivas construtivas no comportamento humano e desenvolvimento. Mas não existe aqui uma teoria cultural geral do desenvolvimento. As provas econométricas sublinham isso. Na explicação das taxas de crescimento, por exemplo, a política económica, a geografia e o fardo da doença foram todos considerados altamente relevantes. Os factores culturais – como se a sociedade é hindu ou muçulmana – foram considerados insignificantes.⁶³

Portanto, ainda que a análise estatística possa ajudar na avaliação da validade de uma teoria, talvez seja a história o seu grande juiz: e até aqui a história do determinismo cultural mostra uma teoria um passo atrás do mundo real. Na altura em que a brilhante avaliação da ética protestante de Weber estava a ser reconhecida, muitos países católicos (França, Itália) estavam a crescer mais depressa do que a Grã-Bretanha e Alemanha protestantes. A teoria foi então ex-

pandida para se tornar mais genericamente cristã e ocidental. Mas então teve que se incluir o Japão. E não demorou que a Ásia Oriental estivesse a crescer mais depressa e os velhos pontos de vista de que os valores confucionistas não promovem as condições para o crescimento tiveram que ser abandonadas rapidamente. Depois a Tailândia, essencialmente budista, tornou-se no país de mais rápido crescimento, pelo que a teoria teve de ser alterada outra vez.⁶⁴ Até aqui, portanto, o determinismo cultural não tem sido capaz de acompanhar. Estarão as concepções de hoje mais fundamentadas e mais capazes de prever a influência de uma cultura no desenvolvimento – digamos, em África – ou a compatibilidade de algumas religiões com a democracia – digamos, o Islão?

Crescimento e desenvolvimento em África. Há quem defenda que a cultura está a determinar o desenvolvimento na África Subsariana. Uma “cultura africana” problemática, argumentam, é inadequada ao desenvolvimento económico, político e social.⁶⁵

É uma tautologia conveniente para o determinista cultural combinar a ideia de uma “cultura africana” com o facto de a África estar a falhar. Mas os países africanos têm muito mais em comum do que as suas culturas, e muitos desses factores podem ser mais relevantes nas suas luta pelo desenvolvimento.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003* identificou 38 países “prioritários” na África Subsariana, que têm níveis baixos de desenvolvimento e um progresso fraco em direcção aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ver destaque estatístico 1, *O estado do desenvolvimento humano*). Desses, 21 são países interiores, ou têm uma grande parte da sua população a viver longe da costa. E na sua maioria são pequenos – apenas 4 têm mais de 40 milhões de pessoas. Esses países também são altamente dependentes de produtos primários, que representam mais de dois terços das exportações para 16 dos 23 países com dados. O fardo da doença nesses países também é extremo: em 22, mais de 5% da população tem HIV/SIDA e a malária continua a prevalecer.

Nos exemplos tipo apresentados para defender o papel decisivo da cultura no desenvolvimento, realidades como estas ficam muitas vezes enterradas. Um exemplo frequentemente citado, discutido em pormenor no capítulo 1, é o da Coreia do Sul e do Gana na década de 1960, cuja rápida divergência nas décadas seguintes tem sido muitas vezes atribuída a

Na altura em que a brilhante avaliação da ética protestante de Weber estava a ser reconhecida, muitos países católicos (França, Itália) estavam a crescer mais depressa do que a Grã-Bretanha e Alemanha protestantes

Todas as religiões contêm algumas ideias que podem ser úteis para o desenvolvimento e outras que podem ser prejudiciais

diferenças culturais. Mas a análise, como salienta o capítulo 1, mostrou diferenças mais importantes, como os níveis de investimento na educação.⁶⁶ O exemplo demonstra que a política económica e social pode ter uma influência enorme. Concentrar recursos internos e externos na saúde e na educação é o primeiro passo para sair da armadilha da pobreza. Mesmo as desvantagens geográficas – como pequenos mercados internos e acesso limitado às rotas comerciais mundiais – podem ser resolvidas através da integração e da cooperação regionais.

Estão a emergir histórias africanas de sucesso. Em Cabo Verde, Maurícias, Moçambique e Uganda, o PIB per capita cresceu a mais de 3% na década de 1990.⁶⁷ Benim, Mali e Senegal aumentaram as taxas de escolarização primária em mais de 15 pontos percentuais.⁶⁸ Apesar da crescente epidemia de HIV/SIDA em África, Guiné e Níger reduziram as taxas de mortalidade infantil em mais de 5 pontos percentuais.⁶⁹

O mundo tem os conhecimentos e os recursos necessários para vencer esses desafios de política, proporcionando a possibilidade de a África assumir o seu lugar como parceiro de corpo inteiro na economia mundial. Não seria a primeira vez que a tese do determinismo cultural teria de se adaptar – desta vez trazendo a “cultura africana” para o rebanho.

Islão e democracia. Todas as religiões contêm algumas ideias que podem ser úteis para o desenvolvimento e outras que podem ser prejudiciais.⁷⁰ Diz-se por vezes que o Islão é incompatível com democracia, outro modo de dizer que a cultura determina o desenvolvimento (ver também capítulo 1). Todavia, há princípios islâmicos básicos que lançam bases para a democracia, incluindo a *shura* (consulta), o *ijtihad* (argumentação independente), o *ijma* (consenso) e a injunção alcorânica de que não existe compulsão em matéria de religião.⁷¹

A ideia de que o Islão é incompatível com democracia vai não só contra a palavra do Islão, mas também contra a prática de Estados com maiorias muçulmanas. Este mal-entendido talvez seja motivado pela coincidência de muitos países árabes serem islâmicos e terem regimes não democráticos. Mas a diferença entre países árabes com maiorias muçulmanas e países não árabes com maiorias muçulmanas é completa. Nenhum dos países árabes que são predominantemente muçulmanos teve cinco anos consecutivos de direitos políticos e eleitorais moderados, ou fortes, no último quarto de século. No mundo islâmico não árabe, 8 dos 29 países gozaram desses direitos.

Com um conjunto de países islâmicos observando um desempenho pobre em democracia e outros com forte desempenho, a sua característica comum, o Islão, não pode ser a única razão para um fracasso da democracia. Os factos mostram que os países islâmicos podem ter um desempenho tão forte como os países não islâmicos nos indicadores da democracia. Entre os países mais pobres do mundo (controlo pelo rendimento porque os países mais ricos têm mais probabilidades de ser democráticos) os países islâmicos não árabes têm tantas probabilidades de ser democracias como os países não islâmicos.⁷²

O *Relatório Árabe do Desenvolvimento Humano 2003* identificou um défice de liberdade na região árabe em relação a outras regiões do mundo. A razão desse défice não parece residir nos povos dos estados árabes, nem numa cultura antidemocrática: sondagens mostraram que tantas ou mais pessoas nos países árabes acreditam que a democracia é a melhor forma de governo, tal como em qualquer outra parte do mundo, incluindo os Estados Unidos e a Europa.⁷³ Talvez a resposta esteja na história das políticas de poder. E numa falta de abertura a ideias e culturas de fora da região – em todo o mundo árabe, em 1995, apenas 330 livros foram traduzidos para árabe. Em grego, uma língua com um duodécimo do número de falantes, foram traduzidos cinco vezes mais livros.⁷⁴

MITO 2: A DIVERSIDADE CULTURAL LEVA INEVITAVELMENTE A CHOQUES DE VALORES

Há poucas provas que justifiquem esta afirmação. Desde a década de 1950, 70 grupos étnicos territorialmente concentrados envolveram-se em conflitos violentos.⁷⁵ Este tipo de conflitos aumentou fortemente com o fim da guerra-fria, duplicando entre a década de 1970 e a década de 1980 e atingindo um pico de 48 em 1991. No princípio de 2003, prosseguíam 22 conflitos desses e outros 76 grupos procuravam maior autonomia, mas usavam táticas sem guerra aberta (como protestos, ou actos isolados de violência).⁷⁶

Uma explicação popular para essa violência aponta para diferenças culturais ou étnicas como fundamentalmente responsáveis – sustentando uma certa propensão inata de pessoas de culturas diferentes para lutar umas contra as outras pela dominação e pela autonomia, por causa de diferenças de valores que são incompatíveis. Este ponto de vista é captado pela pre-

visão bem conhecida de um “choque de civilizações” de Samuel Huntington.⁷⁷ Estas ideias também foram usadas para explicar os conflitos interétnicos no interior de países, como na Libéria e na antiga Jugoslávia.

É certamente verdade que muitos conflitos têm uma dimensão cultural. Os grupos opositores consideram-se pertencentes a uma cultura comum (etnicidade ou religião) e a combater (pelo menos em parte) pela autonomia cultural. Por esta razão os conflitos são atribuídos a paixões étnicas primordiais, o que faz com que os conflitos pareçam inevitáveis e espírios.⁷⁸

O capítulo 1 salienta as graves falhas desta abordagem, baseada como é numa visão incorrecta da formação, do papel e da maleabilidade das identidades. Esta argumentação também desvia a atenção de importantes factores económicos e políticos. Muitas provas de como as identidades se formam e se alteram e da razão por que a sua proeminência varia com o tempo indicam que se uma cultura é herdada, também é construída e escolhida. Muitas pessoas têm

múltiplas identidades.⁷⁹ As diferenças culturais não são a principal causa de conflito. E nalguns casos, a diversidade pode até reduzir o risco de conflito, tornando mais difícil a mobilização do grupo.⁸⁰ Portanto, o que é que causa essas tensões?

Conflitos étnicos – ou cobiça e desigualdade?

Muitos conflitos têm a ver com questões culturais, porque as pessoas envolvidas em cada lado dessas guerras consideram que pertencem a uma cultura comum. Mas as causas mais profundas raramente são as culturas em si mesmas, ou uma incompatibilidade de valores. Investigações recentes dão outras duas explicações: cobiça e desigualdades horizontais. A luta pelo controlo de recursos naturais valiosos, como o petróleo bruto ou os diamantes, pode estar no centro da guerra étnica, como na Libéria, Serra Leoa e Sudão. O que muitas vezes parece ser um conflito étnico pode ser, simplesmente, uma apropriação de recursos por grupos de elite que manipularam lealdades étnicas.

O declínio do desempenho económico e elevados níveis de pobreza são outros incitamentos im-

CAIXA 2.6

Desigualdades entre grupos podem alimentar o conflito e a tensão

As causas mais profundas do conflito violento raramente são simples. Mas como mostram os exemplos que se seguem, um tema comum está a emergir de investigações recentes sobre o conflito: o papel que as desigualdades socioeconómicas e políticas entre grupos pode ter como causa de tensões e violência. Menos investigação tem sido feita acerca do papel que as exclusões culturais de grupos podem ter (como o não reconhecimento de línguas, ou práticas religiosas), mas como defende este Relatório, também há temas que podem levar à mobilização e protestos e, portanto, também podem ser importantes causas profundas ou detonadoras de conflitos.

- Graves distúrbios contra os chineses da **Malásia**, no fim da década de 1960, foram atribuídos, em grande parte, à animosidade que a maioria bumiputera, politicamente dominante mas economicamente marginalizada, sente contra a minoria chinesa, economicamente dominante.
- A guerra civil no **Sri Lanka**, desde o início da década de 1980, tem estado ligada a tensões resultantes de desigualdades entre a minoria tamil e a maioria cingalesa. Os administradores coloniais favoreceram economicamente a minoria tamil, mas essa vantagem foi seriamente revertida quando os cingaleses conquistaram o poder e marginalizaram cada vez mais a minoria tamil, em áreas como as oportunidades de educação, o recrutamento para

o funcionalismo público, ou a política linguística.

- No **Uganda**, os falantes de banto (principalmente no centro e no sul) têm sido economicamente dominantes, mas politicamente marginalizados, em comparação com os povos que não falam banto (sobretudo no norte). Estas desigualdades económicas e políticas desempenharam o seu papel nos principais conflitos, incluindo a violência desencadeada por Idi Amin (década de 1970) e pelo segundo regime de Obote (1983-85).
- Os povos indígenas do Estado de Chiapas, no **México**, sofreram durante muito tempo privações políticas e socioeconómicas. Exigiram maior autonomia política, melhores condições socioeconómicas e protecção da sua herança cultural, culminando em levantamentos contra o Estado mexicano em quatro municípios.
- Na **África do Sul**, antes de 1994, a maioria negra estava em grave desvantagem política e socioeconómica. Isso levou a muitos levantamentos entre 1976 e a transferência do poder, em 1993.
- Os católicos da **Irlanda do Norte** sofreram enormes privações económicas e políticas desde o século XVI. O estabelecimento da Irlanda do Norte como parte do Reino Unido, na década de 1920, garantiu que os protestantes gozariam de domínio político e económico permanente – alimentando as exigências dos católicos do norte de

se tornarem parte da República da Irlanda, predominantemente católica. O conflito violento começou no fim da década de 1960 e começou a ceder na década de 1990, na sequência de esforços sistemáticos para reduzir essas desigualdades.

- Crises constitucionais e golpes de Estado ocorreram nas **Fidji**, nomeadamente em 1987 e 1999, quando os fidjianos indígenas, economicamente marginalizados, recebiam perder o controlo político para os fidjianos de origem indiana, economicamente dominantes.
- Em meados das década de 1990, começaram a revelar-se tensões crescentes entre muçulmanos e cristãos em Poso, Sulawesi Central, **Indonésia**, quando a comunidade muçulmana começou a beneficiar cada vez mais com as novas políticas económicas, em detrimento dos cristãos indígenas.
- Os povos indígenas da **Guatemala** têm sofrido discriminação política e económica desde os tempos coloniais, o que contribuiu para os conflitos que ocorrem no país.
- A insurreição maoísta lançada no **Nepal**, em 1996, pode ser atribuída a profundas razões de queixa resultantes da marginalização sistemática de certos grupos étnicos, castas e mulheres.

Fonte: Stewart 2002; UNDP 2004; Fraenkel 2003.

Criar um ambiente em que prosperem múltiplas identidades começa com o encorajamento da liberdade cultural e da igualdade entre grupos nas oportunidades culturais, políticas e socioeconómicas

portantes à guerra, como na Serra Leoa e Somália. Por trás de muitos outros conflitos estão desigualdades entre grupos étnicos, religiosos ou linguísticos (desigualdades horizontais). Quando as reivindicações culturais, políticas ou socioeconómicas de diferentes grupos continuam por satisfazer, a tensão aumenta e pode transformar-se em violência.

Investigações recentes mostram que muitos conflitos irromperam quando grupos tiveram acesso desigual aos activos económicos, rendimentos ou oportunidades de emprego, serviços sociais ou oportunidades políticas (caixa 2.6). O trabalho do Gabinete de Prevenção e Recuperação de Conflitos do PNUD mostra que a probabilidade de conflito aumenta com o aumento da desigualdade entre grupos, como na Indonésia e Nepal. A raiz do conflito nas ilhas Salomão foi a luta por recursos escassos e mal geridos (caixa 2.7). Na Bolívia, o governo de Gonzalo Sanchez de Lozada foi obrigado a demitir-se, em Outubro de 2003, em grande medida por causa do activismo e dos levantamentos da maioria indígena e dos seus apoiantes, provocados pela sua pobreza e marginalização política. Também no Equador, grupos indígenas mobilizaram-se em torno de questões de pobreza e desigualdade e juntaram-se a outros grupos em protesto contra o governo de Jamil Mahuad, que foi obrigado a demitir-se em Janeiro de 2000.⁸¹ Nalguns casos, há grupos que têm pri-

vações económicas e políticas (como no México e África do Sul), enquanto noutros casos, um grupo pode ser politicamente dominante, mas economicamente carenciado (como na Malásia, Sri Lanka e Uganda).

O mundo industrializado não é imune a este tipo de violência. Os distúrbios raciais nas cidades dos E.U.A. têm estado ligados a graves disparidades raciais no rendimento e no investimento público.⁸² Na Irlanda do Norte, a minoria católica sofreu discriminação económica e política. Há provas estatísticas que apoiam esta investigação profunda. Um estudo de 233 grupos em 93 países apoia fortemente a hipótese de que essas desigualdades entre grupos são responsáveis por levar à violência.

A maior parte da investigação acerca destes conflitos concentrou-se nas desigualdades económicas e políticas, mas a falta de reconhecimento cultural também pode ser importante. A introdução da política linguística de “só cingalês” foi um impulso importante para a escalada dramática do conflito no Sri Lanka. A política linguística também desempenhou um papel na guerra civil na Moldávia. E os distúrbios do Soweto, na África do Sul, foram desencadeados não por novas privações económicas ou políticas, mas por tentativas de impor o africânder nas escolas de negros. O acordo de paz que pôs termo a mais de 30 anos de luta na Guatemala incluiu o Acordo sobre a Identidade e os Direitos do Povo Indígena (como parte dos acordos gerais de paz), o que deu reconhecimento oficial à multiétnicidade do país.

A resposta típica do Estado às diferenças culturais é a eliminação e a assimilação – construir uma nação homogénea. Mas a eliminação da liberdade cultural é um ataque ao desenvolvimento humano. E as tentativas de eliminar e assimilar podem aumentar as tensões na sociedade – tanto que transbordam em conflito violento.

Identidades múltiplas podem reduzir os conflitos. As identidades baseadas numa característica cultural comum, como a religião, língua ou etnicidade, parecem promover uma lealdade mais forte entre membros do grupo do que as identidades baseadas noutras características. Daí que os líderes tenham aprendido que unir grupos baseados num único vínculo cultural pode ser a melhor maneira de “reagrupar as tropas”. A ideia de que as pessoas têm uma única identidade rígida provoca divisões e confrontos. É inquestionável que isto é importante em muitos conflitos.

CAIXA 2.7

A diferença étnica nas Ilhas Salomão não é causa de conflito

No conflito das Ilhas Salomão, as questões de etnicidade desviaram a atenção das questões nucleares da posse da terra, do desenvolvimento económico e de uma governação mais responsável, que marcaram os protestos. O acordo de paz, por exemplo, refere-se às vítimas de “agitação étnica” e à necessidade de restabelecer a “harmonia étnica” nas Ilhas Salomão. Mas é uma ingenuidade e potencialmente perigoso para os pretensos pacificadores ver o conflito apenas através do prisma da hostilidade interétnica. Situadas numa região culturalmente diversificada, com mais de 1.000 línguas, as Ilhas Salomão (onde se falam pelo menos 70 línguas diferentes) são um Estado moderno fraco e empobrecido, incapaz de receber impostos ou de prestar serviços básicos. Com centenas de grupos tribais e pequenos clãs conhecidos como *wantoks*, o conceito de lealdades étnicas alargadas é quase tão estranho e artificial como a noção de Estado.

Embora à superfície seja um feudo étnico, a recente agitação social intensa nas Ilhas Salomão provém mais da luta por recursos escassos e mal geridos, cuja propriedade era antigamente do clã, tribo ou linhagem. Na década de 1990, com a chegada de números crescentes de trabalhadores migrantes à ilha de Guadalcanal, rica em recursos, cresceu o ressentimento entre os povoadores nativos da ilha. A partir de 1998, grupos armados da juventude de Guadalcanal (conhecidos como Movimento de Libertação de Isatabu, ou IFM) lançaram-se em acções belicosas, que resultaram no deslocamento interno de mais de 35.000 habitantes das Ilhas Salomão. Seguiram-se confrontos, especialmente com habitantes da vizinha ilha de Malaita, que se prolongaram até ao fim de 2000 e, depois, a assinatura de um acordo de paz promovido pela Austrália.

Fonte: Ponzio 2004, citando Reilly 2002, Schoorl e Friesen 2003.

CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

Diversidade – de divisiva a inclusiva

Em 27 de Abril de 1994, o povo da África do Sul fundou uma nação com o compromisso de que anularíamos a herança do nosso passado dividido, a fim de construirmos uma vida melhor para todos.

Não foi um compromisso assumido de ânimo leve.

Ao longo de gerações, milhões de pessoas tinham sido deliberadamente reduzidas à pobreza. E para se perpetuar, o sistema do *apartheid*, que afirmava ser ordenado pelo Céu, apenas se mantinha por meio da força bruta, despojando-nos de toda a nossa humanidade – tanto oprimidos como opressores.

Durante décadas, lutámos por uma sociedade não racista nem sexista, e mesmo antes de chegarmos ao poder nas históricas eleições de 1994, a nossa visão da democracia foi definida pelo princípio, entre outros, de que nenhuma pessoa ou grupo de pessoas será sujeita a opressão, dominação ou discriminação por virtude de raça, género, origem étnica, cor ou credo. Uma vez que conquistámos o poder, optámos por olhar a diversidade de cores e línguas, que outrora tinha sido usada para nos dividir, como uma fonte de

força. Assegurámos que a lei básica da nossa terra, a nossa Constituição e Lei dos Direitos, promovesse a unidade e desse especial atenção aos direitos económicos e sociais. O nosso caminho de integração não era novo, nem tinha sido escolhido à pressa. Durante décadas, o Congresso Nacional Africano promovera a unidade nacional e mesmo no auge da opressão, quando a interação racial levava à prisão e à morte, nunca desistimos do nosso objectivo de construir uma sociedade baseada na amizade e na bondade comum.

Agora, embora as leis já não imponham as antigas divisões, estas ainda são visíveis na vida económica e social, nas nossas zonas residenciais, nos nossos locais de trabalho e na crescente desigualdade entre ricos e pobres.

Quando assumimos o projecto de transformar a nossa sociedade, uma das nossas palavras de ordem era “não à privação”. O nosso objectivo era banir a fome, o analfabetismo e a falta de abrigo e garantir que todos tivessem acesso a comida, educação e alojamento. Considerávamos a liberdade inseparável da dignidade e da igualdade humana. Já foram lançadas as fun-

dações de uma vida melhor e a construção começou. Temos absoluta consciência de que a nossa liberdade e os nossos direitos só adquirirão o seu pleno significado quando conseguirmos, em conjunto, vencer as divisões e desigualdades do nosso passado e melhorar a vida de todos, especialmente dos pobres. Hoje, começamos a colher alguns dos frutos da sementeira feita no fim de uma fome sul-africana.

Há muita gente na comunidade internacional que, observando à distância o modo como a nossa sociedade desafiou os profetas da desgraça e as suas previsões de um conflito interminável, falou de milagre. Todavia, os que estiveram intimamente envolvidos na transição saberão que foi o resultado da decisão humana.



Nelson Mandela

Vencedor do Prémio Nobel da Paz de 1993

Criar um ambiente em que prosperem múltiplas identidades não é tarefa fácil. Começa com o encorajamento da liberdade cultural e da igualdade entre grupos nas oportunidades culturais, políticas e socioeconómicas. As pessoas devem ser livres de escolher o modo de se definirem e devem usufruir dos mesmos direitos e oportunidades que os seus vizinhos gozam. Este Relatório afirma que a principal esperança de harmonia reside na promoção das nossas múltiplas identidades.

MITO 3: A DIVERSIDADE CULTURAL É UM OBSTACULO AO DESENVOLVIMENTO

Não existe uma relação clara, boa ou má, entre diversidade e desenvolvimento. Um argumento a favor da eliminação de grupos culturais e do encorajamento da assimilação é que a diversidade cultural dificulta o desenvolvimento. Historicamente, uma das colunas dorsais ideológicas do estado-nação é que funciona muito mais eficazmente se tiver uma única identidade cultural.

Muito apoio a este argumento vem, hoje, da África Subsariana. Uma região rica em diversidade, mas a lutar com o crescimento económico e o desenvolvimento leva a especular que talvez seja a diversi-

dade a causa do problema. Mas a literatura revela uma distinção importante: os problemas não aparecem apenas quando grupos diferentes vivem juntos, mas também quando as tensões entre esses grupos levam a tomadas de decisão política ineficientes e a acesso desproporcionado de um ou mais grupos a recursos materiais e a favores políticos.⁸⁴

No Quênia, por exemplo, o presidente Daniel Arap Moi sucedeu a Jomo Kenyatta em 1978. Até 1988, a parte da construção de estradas nas “regiões natais” da coligação de Kenyatta foi um terço da que era no fim dos anos deste presidente, enquanto a construção de estradas nas regiões natais de Moi quase duplicou. A situação era semelhante em relação ao investimento na saúde, em 1988, que foi de 18% nas regiões da coligação de Kenyatta e de 49% nas regiões da coligação de Moi.⁸⁵

O caminho para o crescimento económico global, e para altos níveis de saúde e educação, é a formulação de políticas para o país e não para grupos de interesses. As políticas para grupos de interesses são um problema em todos os países e não só nos culturalmente diversificados. Na verdade, o objectivo das democracias é gerir interesses opostos através de um sistema político transparente e do diálogo aberto. Muitas democracias estabilizadas e prósperas estão

As tentativas para eliminar e assimilar grupos culturais diferentes não são apenas moralmente erradas – são muitas vezes ineficazes, aumentando as tensões

constantemente a equilibrar os interesses de grupos poderosos com os do país.

Em países culturalmente diversificados que têm um desempenho pobre, em que medida pode ser culpada a diversidade? Muitos dos países mais pobres enfrentam enormes barreiras: altos níveis de HIV/SIDA e malária, baixos níveis de educação, uma localização longe dos mercados mundiais. É claro que a resolução das tensões entre grupos não vai solucionar esses problemas. Veja-se o Botswana, um país homogêneo com uma situação política estável – e a mais elevada prevalência de HIV/SIDA no mundo.

Mais uma vez, a ideia de que a diversidade é má para o desenvolvimento é demolida pelas muitas histórias de sucesso de sociedades que reconhecem a diversidade. A Malásia, com uma população constituída por 62% de malaios e outros grupos indígenas, 30% de etnia chinesa e 8% de indianos, foi a 10ª economia com crescimento mais rápido no mundo durante o período de 1970-90, anos em que executou uma vasta gama de políticas de acção afirmativas.⁸⁶ A Índia geriu as suas diversas culturas com políticas pluralistas e 15 línguas oficiais – e fez progressos notáveis no crescimento económico e na saúde e educação.

Estas histórias de sucesso de países culturalmente diversificados apontam para a importância de políticas pluralistas. Na medida em que a diversidade cultural pode levar a tensões entre grupos e a tomadas de decisão política ineficientes, a solução reside na redução dessas tensões. Como este Relatório argumenta do princípio ao fim, as tentativas para eliminar e assimilar grupos culturais diferentes não são apenas moralmente erradas – são muitas vezes ineficazes, aumentando as tensões. Em vez disso, é necessário favorecer políticas pluralistas para incorporar pessoas com identidades culturais diferentes na sociedade.

Benefícios económicos da migração. Um caso especial da relação entre diversidade e desenvolvimento é a migração para os países mais desenvolvidos. Ao contrário de gerir a diversidade existente, aceitar migrantes económicos – ou fazer vista grossa aos imigrantes ilegais à procura de trabalho – é uma clara decisão política de aumentar a diversidade para gerar ganhos económicos.

O impacto positivo da migração no perfil demográfico envelhecido do Ocidente está por trás de abordagens mais brandas da migração económica. São

necessários grandes fluxos de imigrantes para os países manterem o quociente entre cidadãos trabalhadores e não trabalhadores – a União Europeia precisa de cerca de 3 milhões de imigrantes por ano, mais ou menos o dobro do número actual.⁸⁷ Os imigrantes também trazem competências empresariais – em 1995-98, 30% das novas empresas de Silicon Valley, na Califórnia, foram lançadas por imigrantes chineses e indianos (estas ideias estão mais desenvolvidas no capítulo 5).⁸⁸

E embora continue a discussão acerca da drenagem de cérebros dos países em desenvolvimento, as vantagens económicas da migração não são de sentido único. As remessas de emigrantes dispararam, com um valor de 80 mil milhões de dólares em 2002, ultrapassando a ajuda externa e proporcionando uma das maiores fontes de rendimentos para alguns países pobres.⁸⁹

Mas há vencidos e vencedores. As pessoas que já residem no país sentem-se ameaçadas pelos novos imigrantes e tratadas injustamente, através de percepções sobre um impacto depressivo nos salários e no emprego. Também se levantam questões fundamentais para os imigrantes. Necessários por causa do seu trabalho e não da sua cultura, as suas liberdades culturais muitas vezes não são protegidas. O capítulo 5 debruça-se sobre os delicados equilíbrios políticos para assegurar os benefícios da migração e, ao mesmo tempo, evitar tensões crescentes entre grupos dentro de um país e as consequências negativas que podem decorrer.

Diversidade e dinamismo através de uma troca de ideias. As sociedades diversificadas podem colher benefícios reais através do dinamismo e criatividade provenientes da interacção de diferentes grupos culturais. Esses efeitos não são fáceis de captar. São mais visíveis a nível internacional, onde os benefícios podem aumentar com as interacções entre países através do comércio e de uma partilha de experiências. Um elemento decisivo na emergência do Japão como uma das economias mais ricas do mundo foi uma reversão das políticas isolacionistas, com um firme empenho em “procurar conhecimento em todo o mundo”.^{90, 91} E o *Relatório Árabe do Desenvolvimento Humano 2003* identifica a falta de abertura a ideias como um dos factores principais que impedem o progresso naquela região.⁹²

Os efeitos no interior dos países podem ser semelhantes. Os Estados Unidos são o principal exemplo de um país fundado sobre a diversidade e a tolerância.

cia, onde se seguiu um enorme sucesso económico. Os benefícios podem vir directamente da interacção entre grupos. E os negócios e empresários podem ser atraídos para cidades e sociedades onde a liberdade e a diversidade cultural prosperam. Um estudo da Brookings Institution conclui que 11 das áreas metropolitanas dos Estados Unidos com diversidade global mais elevada estão entre as 15 zonas de topo em alta tecnologia.⁹³ A implicação é que ambientes diversificados e tolerantes fomentam a criação e a inovação necessárias para indústrias de alta tecnologia.

DESAFIOS DE HOJE PARA A LIBERDADE CULTURAL

Este Relatório defende que as abordagens multiculturais da gestão da diversidade (ver quadro 2.2) não têm que terminar em conflito, fragmentação e fraco desenvolvimento. Na verdade, essas abordagens podem ajudar a evitar problemas reduzindo tensões antes que se tornem agudas. No plano geral, os argumentos a favor dessas políticas são claros. Mas para os decisores políticos as contradições, compromissos e choques com outros aspectos do desenvolvimento humano podem monopolizar a sua atenção.

Por exemplo, deveria Londres prover o ensino nas 300 línguas diferentes que os alunos das suas escolas estatais falam, quando há tanta procura de recursos noutros sítios? A acção afirmativa viola princípios de equidade? Como pode um Estado secular equilibrar as necessidades variadas de grupos religiosos? Estas são perguntas difíceis. Mas ignorar o problema não o fará desaparecer.

Nalgumas áreas, as políticas para o reconhecimento cultural não interferirão no desenvolvimento humano. Noutras, são precisas soluções políticas inovadoras para gerir os compromissos. Como os capítulos seguintes mostram, as tensões e as políticas de compromisso podem ser geridas, apesar do que pode sugerir o discurso actual, em particular onde os custos têm sido exagerados e os benefícios ignorados.

Num mundo em que cerca de 900 milhões de pessoas pertencem a grupos que experimentam alguma forma de exclusão cultural, promover a liberdade cultural é um enorme desafio. Quase o dobro das pessoas é discriminado ou prejudicado social, económica ou politicamente. O resto deste Relatório foca as questões políticas para enfrentar os desafios da liberdade cultural.