



Globalização e escolha cultural

“Não quero que a minha casa seja cercada de muros por todos os lados, nem que as minhas janelas sejam tapadas. Quero que as culturas de todas as terras sejam sopradas para dentro da minha casa, o mais livremente possível. Mas recuso-me a ser despossado da minha por qualquer outra.”

—Mahatma Gandhi¹

Quando os historiadores escrevem sobre a história recente do mundo, é provável que reflectam sobre duas tendências: o progresso da globalização e a disseminação da democracia. A globalização tem sido a mais polémica, porque tem efeitos bons e maus, e a democracia abriu espaço para as pessoas protestarem contra os maus efeitos. Por isso, é grande a controvérsia sobre as consequências ambientais, económicas e sociais da globalização. Mas há outro domínio da globalização, o da cultura e da identidade, que é igualmente controverso e ainda mais gerador de divisões, porque envolve pessoas vulgares e não só economistas, funcionários governamentais e activistas políticos.

A globalização aumentou, de um modo sem precedentes, os contactos entre os povos e os seus valores, ideias e modos de vida (destaque 5.1). As pessoas viajam mais frequentemente e mais extensamente. Actualmente, a televisão chega a famílias nas áreas rurais mais remotas da China. Da música brasileira em Tóquio aos filmes africanos em Bangucoque, passando por Shakespeare na Croácia, por livros acerca da história do mundo árabe em Moscovo e pelas notícias do mundo da CNN em Amã, as pessoas divertem-se com a diversidade da era da globalização.

Para muitas pessoas, esta nova diversidade é estimulante, e até capacitante, mas para outras é inquietante e incapacitante. Receiam que o seu país esteja a tornar-se fragmentado, que os seus valores estejam a perder-se à medida que cada vez mais imigrantes trazem novos costumes e que o comércio internacional e os meios de comunicação modernos invadem todos os cantos do mundo, tirando o lugar à cultura local. Alguns até prevêem um cenário aterrador de homogeneização cultural – com as di-

versas culturas nacionais a darem lugar a um mundo dominado pelos valores e símbolos ocidentais. As questões são mais profundas. Terão o crescimento económico e o progresso social de significar adopção de valores ocidentais dominantes? Haverá apenas um modelo de política económica, de instituições políticas e de valores sociais?

Vêm à cabeça receios em relação às políticas de investimento, de comércio e de migração. Activistas índios protestam contra o registo da patente da amargoseira por companhias farmacêuticas estrangeiras. Movimentos antiglobalização protestam contra o tratamento, igual ao de qualquer outra mercadoria, que os acordos mundiais de comércio e investimento dão aos bens culturais. Grupos da Europa Ocidental opõem-se à entrada de trabalhadores estrangeiros e das suas famílias. O que os autores destes protestos têm em comum é o medo de perder a sua identidade cultural, e cada questão polémica tem produzido uma mobilização política generalizada.

Como é que os governos devem responder? Este capítulo defende que as políticas que regulam o avanço da globalização económica – movimentos de pessoas, capitais, bens e ideias – têm de promover as liberdades culturais, em vez de as subjugar. Analisa três desafios de política que, actualmente, estão entre os mais divisivos nos debates públicos:

- *Povos indígenas, indústrias extractivas e conhecimento tradicional.* Está no auge a controvérsia sobre a importância das indústrias extractivas para o crescimento da economia nacional e sobre a exclusão socioeconómica e cultural e a deslocação de povos indígenas que muitas vezes acompanham as actividades mineiras. O conhecimento tradicional dos povos indígenas é reconhecido pela Convenção sobre Diversidade Biológica, mas não pelo regime mundial dos direitos de propriedade intelectual, tal como está incorporado na Organização Mundial da Propriedade Intelectual e no acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio.

As políticas que regulam o avanço da globalização económica têm de promover as liberdades culturais, em vez de as subjugar

Destaque 5.1 Que há de novo sobre as implicações da globalização para a política de identidade?

Os fluxos transfronteiriços de investimento e conhecimento, de filmes e outros bens culturais e de pessoas não são fenômenos novos. Os povos indígenas lutaram durante séculos para manter a sua identidade e o seu modo de vida contra a onda de investimento económico estrangeiro e os novos colonos que muitas vezes a acompanhavam. Como mostra o capítulo 2, os novos colonos têm espalhado a sua cultura, por vezes intencionalmente, mas muitas vezes por não conseguirem respeitar os modos de vida indígenas. De igual modo, o livre fluxo de filmes tem sido uma parte essencial do desenvolvimento da indústria desde o princípio do século XX. E as pessoas têm atravessado as fronteiras nacionais desde os tempos mais remotos. A migração internacional aumentou nas últimas décadas, mas ainda está abaixo de 3% da população mundial, também mais baixo do que era quando atingiu o seu último pico, há cem anos.¹

O que é que, hoje, transforma estes fluxos numa fonte poderosa de políticas de identidade? Estarão os velhos problemas a piorar? Estarão a emergir novos problemas? Ou, simplesmente, estarão as pessoas mais livres e com mais capacidade para reivindicarem os seus direitos? A resposta é diferente em cada caso, mas contém um elemento comum a todos.

Povos indígenas e fluxos de investimento e conhecimento

A globalização acelerou os fluxos de investimento que afectam profundamente o modo de vida de muitos povos indígenas. Nos últimos 20 anos, mais de 70 países reforçaram a legislação para promover o investimento em indústrias extractivas, como o petróleo, gás e mineração. O investimento estrangeiro nestes sectores está a subir fortemente (figura 1). Por exemplo, os investimentos na exploração e desenvolvimento mineiro em África duplicaram entre 1990 e 1997.²

Porque muitos dos recursos naturais intactos do mundo estão localizados em territórios de povos indígenas, a difusão mundial de investimentos na indústria mineira e a sobrevivência dos povos indígenas estão inextricavelmente ligados (ver mapa 5.1 e quadro 5.1). Essas tendências aumentaram a pressão sobre os territórios dos povos indígenas, resultando em desalojamentos forçados na Colômbia, Gana, Guiana, Indonésia, Malásia, Peru e nas Filipinas.³ Se as actuais tendências se mantiverem, a maioria das grandes minas pode acabar por estar em território de povos indígenas.⁴

A globalização também aumentou a procura de conhecimento enquanto recurso económico. Os povos indígenas têm um recurso de saber tradicional muito rico – sobre plantas com valor medicinal, variedades alimentares que os consumidores procuram e outros conhecimentos valiosos. Os empresários foram rápi-

dos em ver o potencial do mercado que existirá se puderem patentear e vender esse saber. Assim, o saber tradicional está a ser apropriado cada vez mais indevidamente, com muitas patentes falsamente atribuídas a “invenções”. Os exemplos incluem as propriedades medicinais da planta sagrada *ayahuasca*, na bacia do Amazonas (processada há séculos pelas comunidades indígenas); a planta maca, no Peru, que aumenta a fertilidade (conhecida dos índios andinos quando os espanhóis chegaram, no século XVI); e um extracto pesticida da árvore amargoseira, usada na Índia por causa das suas propriedades anti-sépticas (conhecimento comum desde tempos antigos).

Os países em desenvolvimento raramente têm recursos para contestar falsas patentes em jurisdições estrangeiras – e os povos indígenas, ainda menos. Um estudo de Março de 2000 concluiu que tinham sido concedidas 7.000 patentes pelo uso não autorizado do conhecimento tradicional, ou pelo desvio de plantas medicinais.⁵

Mas os grupos indígenas estão cada vez mais afirmativos. A globalização tornou mais fácil para os grupos indígenas organizarem-se, recolherem fundos e entrarem em rede com outros grupos de todo o mundo, com maior impacte e alcance político do que anteriormente. As Nações Unidas declararam 1995-2004 a Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo e criaram, em 2000, o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas. Em Agosto de 2003, o governo canadiano reconheceu as reivindicações de propriedade dos índios Tlicho sobre uma área rica em diamantes, nos Territórios do Noroeste. Em Outubro de 2003, o Tribunal Constitucional da África do Sul decidiu que os povos indígenas tinham a propriedade dos terrenos comunitários e o direito aos minerais do seu território e que as tentativas de os despostrar constituíam discriminação racial. Povos

indígenas têm, actualmente, a propriedade, ou controlo, de mais de 16% da Austrália, esperando-se que a Indigenous Land Corporation seja financiada integralmente com um capital base de 1,3 mil milhões de dólares australianos, a utilizar para adquirir terras para as populações indígenas incapazes de obter a propriedade por outros meios.⁶

Fluxos de bens culturais – filmes e outros produtos audiovisuais

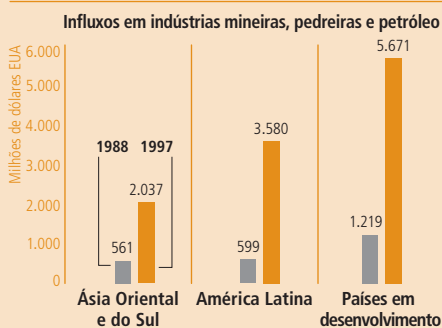
A controvérsia sobre os bens culturais nos acordos internacionais de comércio e investimento tem-se intensificado por causa do crescimento exponencial da dimensão do comércio, da crescente concentração da indústria de cinema em Hollywood e da crescente influência dos filmes e entretenimento no estilo de vida da juventude.

O comércio mundial de bens culturais – cinema, fotografia, rádio e televisão, material impresso, literatura, música e artes visuais – quadruplicou, passando de 95 mil milhões de dólares EUA em 1980 para mais de 380 mil milhões em 1998.⁷ Cerca de quatro quintos desses fluxos têm origem em 13 países.⁸ Hollywood alcança 2,6 mil milhões de pessoas em todo o mundo e Bollywood cerca de 3,6 mil milhões.⁹

Na indústria cinematográfica, as produções dos E.U.A. representam, normalmente, cerca de 85% das audiências de cinema em todo o mundo.¹⁰ Só no comércio audiovisual com a União Europeia, os Estados Unidos tiveram um excedente de 8,1 mil milhões de dólares, em 2000, igualmente dividido entre filmes e direitos televisivos.¹¹ Dos 98 países de todo o mundo com dados comparáveis, apenas 8 produziram mais filmes do que importaram anualmente, na década de 1990.¹² A China, Índia e Filipinas estão entre os maiores produtores em número de filmes por ano. Mas as coisas mudam quando se olha para as receitas. Da produção mundial de mais de 3.000 filmes por ano, Hollywood responde por mais de 35% das receitas totais do sector. Além disso, no período de 1994-98, em 66 de 73 países com dados, os Estados Unidos foram o primeiro, ou segundo principal país de origem dos filmes importados.¹³

A indústria cinematográfica europeia, em contrapartida, tem estado em declínio nas últimas três décadas. A produção está em queda na Itália, que produziu 92 filmes em 1998, e na Espanha, que produziu 85, mantendo-se inalterada no Reino Unido e na Alemanha.¹⁴ A França é a excepção. Neste caso, a produção aumentou para 183 filmes, em 1998.¹⁵ A parcela de filmes nacionais vistos entre 1984 e 2001 declinou drasticamente em grande parte da Europa, com excepção da França e da Alemanha, onde há políticas de apoio à indústria cinematográfica nacional. No mesmo período, a quota de filmes norte-ame-

Figura 1 Crescimento rápido dos investimentos em indústrias extractivas nos países em desenvolvimento, 1988-97



Fonte: UNCTAD 1999.

ricanos aumentou na maior parte do continente (figura 2).

O domínio internacional dos filmes norte-americanos é apenas um aspecto da disseminação da cultura ocidental de consumo. Novas tecnologias das comunicações por satélite deram lugar, na década de 1980, a um novo e poderoso meio de comunicação de alcance mundial e a redes mundiais de meios de comunicação como a CNN. O número de aparelhos de televisão por mil habitantes mais do que duplicou em todo o mundo, passando de 113 em 1980 para 229 em 1995. Desde então, aumentou para 243.¹⁶ Os padrões de consumo são, hoje, mundiais. Pesquisas de mercado identificaram uma “elite mundial”, uma classe média mundial que segue o mesmo estilo de consumo e prefere “marcas mundiais”. O mais impressionante são os “adolescentes mundiais”, que habitam um “espaço mundial”, com uma única cultura *pop* mundial, absorvendo os mesmos vídeos e a mesma música e proporcionando um mercado enorme para sapatos de ténis, *t-shirts* e *jeans* de marca.

Fluxos de pessoas

As políticas de imigração tornaram-se socialmente divisivas em muitos países. Os debates não são apenas sobre empregos e concorrência nos recursos da previdência social, mas também sobre a cultura – se se deve exigir aos imigrantes que adotem a língua e os valores da sua nova sociedade. Porque é que estas questões são mais proeminentes hoje em dia? O que é que a globalização vai fazer com isso?

A globalização está a reajustar quantitativa e qualitativamente os movimentos internacionais de pessoas, com mais migrantes a deslocarem-se para países de rendimento elevado e a quererem manter as suas identidades culturais e os seus laços com os respectivos países de origem. (quadro 1).

As pessoas sempre atravessaram fronteiras, mas os números têm crescido ao longo das últimas três décadas. O número de migrantes internacionais – pessoas que vivem fora do seu país natal – aumentou de 76 milhões em 1960 para 154 milhões em 1990 e 175 milhões em 2000.¹⁷ Os progressos tecnológicos tornaram as viagens e as comunicações mais fáceis, mais rápidas e mais baratas. O preço de um bilhete de avião de Nairobi para Londres caiu de 24.000 dólares EUA em 1960 para 2.000 dólares em 2000.¹⁸ O telefone, a Internet e os meios de comunicação mundiais trouxeram as realidades da vida de todo o mundo para a sala de estar, tornando as pessoas conscientes das disparidades nos salários e nas condições de vida – e ansiosas de melhorar as suas perspectivas.

A política também influencia o fluxo de pessoas. A repressão pode levar as pessoas a sair; o mesmo

QUADRO 1
Dez países do topo segundo a parcela da população migrante, 2000 (Porcentagem)

Emiratos Árabes Unidos	68
Kuwait	49
Jordânia	39
Israel	37
Singapura	34
Omã	26
Suíça	25
Austrália	25
Arábia Saudita	24
Nova Zelândia	22

Fonte: UN 2003a.

acontece com uma maior abertura. As transições políticas na antiga União Soviética, na Europa do Leste e nos países bálticos permitiram que muitas pessoas saíssem pela primeira vez em décadas. Mas, mais do que o crescimento quantitativo, foi a estrutura da migração que mudou radicalmente.

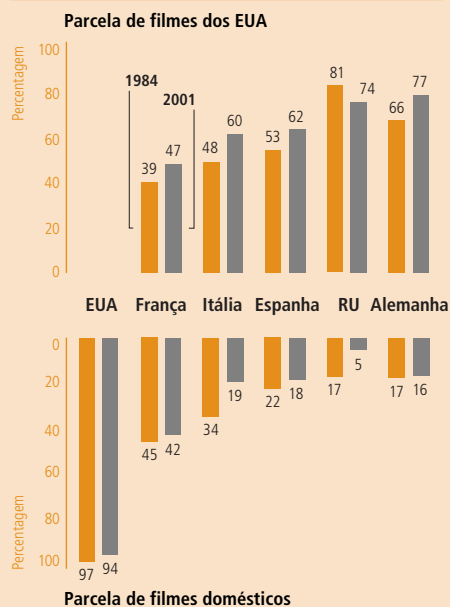
- *Demografia em mudança.* Em relação à Europa Ocidental, Austrália e América do Norte, o crescimento da migração na última década concentrou-se quase inteiramente em fluxos dos países pobres para os países ricos. Na década de 1990, a população estrangeira nas

regiões mais desenvolvidas aumentou em 23 milhões.¹⁹ Hoje, quase 1 de cada 10 pessoas que vivem nesses países nasceu noutra sítio.²⁰

- *Migração clandestina.* Atingiu níveis sem precedentes: mais de 30 milhões de pessoas em todo o mundo não têm estatuto de residência legal nos países onde vivem.²¹
- *Migração circular.* Hoje, as pessoas que decidem migrar têm mais probabilidades de voltar ao seu local de nascimento, ou de mudar para um terceiro país, do que ficar no primeiro país para onde migraram. Com comunicações e viagens mais baratas, os migrantes mantêm-se em contacto mais estreito com as suas comunidades de origem.
- *Rede da diáspora.* Ter amigos e família no estrangeiro torna a migração mais fácil. As redes da diáspora dão abrigo, trabalho e ajuda com a burocracia. Por isso, os migrantes que vêm do mesmo país tendem a concentrar-se onde os outros se fixaram: 92% dos imigrantes argelinos na Europa vivem em França e 81% dos imigrantes gregos estão na Alemanha.²² A emigração clandestina chinesa fez crescer a diáspora para cerca de 30 a 50 milhões de pessoas.²³
- *Remessas.* Em pouco mais de 10 anos, as remessas para os países em desenvolvimento passaram de 30 mil milhões de dólares EUA, em 1990, para cerca de 80 mil milhões, em 2002.²⁴ As remessas enviadas pelos salvadorenhos no estrangeiro ascenderam a 13,3% do PIB de El Salvador, em 2000.²⁵
- *Candidatos a asilo e refugiados.* Cerca de 9% dos migrantes do mundo são refugiados (16 milhões de pessoas). A Europa albergou mais de 2 milhões de candidatos a asilo político em 2000, quatro vezes mais do que a América do Norte.²⁶
- *Feminização.* As mulheres sempre migraram como membros da família, mas hoje há mais mulheres a migrar sozinhas para trabalhar no estrangeiro, deixando as suas famílias em casa. Em relação às Filipinas, as mulheres constituíam 70% dos trabalhadores migrantes no estrangeiro em 2000.²⁷

Fonte: ATISA 2003; CSD e ICC 2002; Moody 2000; WIPO 2003d; World Bank, 2004; Cohen 2004; Kapur e McHale 2003; IOM 2003b, 2003c, 2004; UN 2002a, 2002b, 2003a.

Figura 2
Menos filmes domésticos, mais filmes dos EUA: evolução da audiência de filmes, 1984-2001



Fonte: Cohen 2004.

O objectivo das políticas multiculturais é proteger a liberdade cultural e expandir as escolhas das pessoas – nas formas em que as pessoas vivem e se identificam – e não penalizá-las por essas escolhas

- *Comércio de bens culturais.* As negociações internacionais de comércio e investimento têm-se dividido em relação à questão de uma “excepção cultural” para filmes e bens audiovisuais que lhes permitisse serem tratados de modo diferente dos outros bens.
- *Imigração.* Gerir a entrada e integração de migrantes estrangeiros exige que se dê resposta aos grupos anti-imigrantes, que defendem que a cultura nacional está ameaçada, e aos grupos de migrantes, que exigem respeito pelo seu modo de vida. As posições extremadas nestes debates provocam, muitas vezes, respostas regressivas que são nacionalistas, xenófobas e conservadoras: fechar o país a todas as influências externas e preservar a tradição. Essa defesa da cultura nacional tem grandes custos para o desenvolvimento e para as escolhas humanas. Este relatório defende que essas posições extremadas não são o modo de proteger as culturas e identidades locais. Tem de haver uma escolha entre proteger as identidades locais e adoptar políticas abertas aos fluxos mundiais de migrantes, aos filmes estrangeiros, ao conhecimento e ao capital. O desafio para os países de todo o mundo é desenhar políticas nacionais específicas que alarguem as escolhas, em vez de as estreitarem, apoiando e protegendo identidades nacionais e, ao mesmo tempo, mantendo as fronteiras abertas.

GLOBALIZAÇÃO E MULTICULTURALISMO

O impacte da globalização sobre a liberdade cultural merece uma atenção especial. Os *Relatórios do Desenvolvimento Humano* anteriores têm abordado as fontes de exclusão económica, como as barreiras comerciais que mantêm os mercados fechados para as exportações dos países pobres, e as da exclusão política, como a fraca voz dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais. Eliminar essas barreiras não eliminará, por si, um terceiro tipo de exclusão: a exclusão cultural. Isso exige novas abordagens baseadas em políticas multiculturais.

Os fluxos globais de bens, ideias, pessoas e capitais podem parecer uma ameaça à cultura nacional, por muitos motivos. Podem levar ao abandono de valores e práticas tradicionais e ao desmantelamento da base económica de que depende a sobrevivência das culturas indígenas. Quando esses fluxos mundiais levam à exclusão cultural, são necessárias políticas multiculturais para gerir o comércio, a imigração e os investimentos, de formas que reconheçam as dife-

renças e as identidades culturais. E a exclusão do conhecimento tradicional dos regimes mundiais de propriedade intelectual precisa de ser reconhecida explicitamente, tal como o impacte cultural de bens como filmes e a identidade cultural de imigrantes.

Contudo, o objectivo das políticas multiculturais não é preservar a tradição, mas proteger a liberdade cultural e expandir as escolhas das pessoas – nas formas em que as pessoas vivem e se identificam – e não penalizá-las por essas escolhas. Preservar a tradição pode ajudar a manter as escolhas em aberto, mas as pessoas não devem ser confinadas a uma caixa imutável chamada “uma cultura”. Infelizmente, os debates de hoje acerca da globalização e da perda da identidade cultural têm sido travados, muitas vezes, com a preocupação de defender a soberania nacional, preservar a velha herança dos povos indígenas e salvaguardar a cultura nacional face aos crescentes influxos de pessoas, filmes, música e outros bens estrangeiros. Mas as identidades culturais são heterogéneas e evolutivas – são processos dinâmicos em que as inconsistências e os conflitos internos conduzem a mudança (caixa 5.1).

Quatro princípios devem informar uma estratégia para o multiculturalismo na globalização:

- Defender a tradição pode atrasar o desenvolvimento humano.
- Respeitar a diferença e diversidade é essencial.
- A diversidade prospera num mundo globalmente interdependente quando as pessoas têm identidades múltiplas e complementares e pertencem, não só a uma comunidade local e a um país, mas também à humanidade em geral.
- Enfrentar os desequilíbrios do poder político e económico ajuda a prevenir ameaças às culturas de comunidades mais pobres e mais fracas.

DEFENDER A TRADIÇÃO PODE ATRASAR O DESENVOLVIMENTO HUMANO

O primeiro princípio é que tradição não deve ser confundida com liberdade de escolha. Como salienta o capítulo 1, “defender a diversidade cultural sob o pretexto de que foi isso que os diferentes grupos de pessoas herdaram é, claramente, não raciocinar com base na liberdade cultural”. Além disso, a tradição pode funcionar contra a liberdade cultural. “O conservadorismo cultural pode desencorajar – ou impedir – as pessoas de adoptarem um estilo de vida diferente e, mesmo, de aderir ao estilo de vida que outros, com

origens culturalmente diferentes, normalmente seguem na sociedade em questão.” Há muito a aplaudir nos valores e práticas tradicionais, e muito que está em consonância com valores universais de direitos humanos. Mas também há muita coisa que é posta em causa pela ética universal, como as leis da sucessão, que são enviesadas contra as mulheres, ou os processos de decisão, que não são participativos e democráticos.

Assumir a posição extrema de preservar a tradição a todo o custo pode atrasar o desenvolvimento humano. Alguns povos indígenas receiam que as suas práticas culturais antigas sejam postas em perigo pelo influxo de investimento estrangeiro em indústrias extractivas, ou que a partilha do conhecimento tradicional leve necessariamente ao seu uso indevido. Alguns reagiram a violações da sua identidade cultural fechando-se à mudança e a todas as ideias novas, tentando preservar a tradição a todo o custo. Essas reacções reduzem não só as escolhas culturais, mas também as opções sociais e económicas dos povos indígenas. De igual modo, os grupos anti-imigrantes defendem muitas vezes identidades nacionais em nome da tradição. Isso também estreita as suas escolhas, fechando os países aos benefícios socioeconómicos da imigração, que traz novas qualificações e trabalhadores para uma economia. E defender as indústrias culturais nacionais através do proteccionismo reduz as escolhas dos consumidores.

Os estilos de vida e os valores não são estáticos em nenhuma sociedade. Os antropólogos descartaram preocupações reificando culturas e agora atribuem importância ao modo como as culturas mudam, continuamente influenciados por conflitos e contradições internas (ver caixa 5.1).

RESPEITAR A DIVERSIDADE

O segundo princípio é que a diversidade não é um fim em si mas, como assinala o capítulo 1, promove a liberdade cultural e enriquece a vida das pessoas. É um resultado das liberdades que as pessoas têm e das escolhas que fazem. Também implica uma oportunidade de avaliar diferentes opções ao fazer essas escolhas. Se as culturas locais desaparecem e os países se tornam homogéneos, o âmbito da escolha fica reduzido.

Grande parte do medo de uma perda de identidade e cultura nacionais vem da convicção de que a diversidade cultural leva, inevitavelmente, ao conflito ou ao fracasso do desenvolvimento. Como explica o capítulo 2, isto é um mito: não é a diversidade

CAIXA 5.1

Cultura – mudança de paradigma em Antropologia

Durante muitos anos, definir antropologia cultural e social como o estudo da dimensão cultural dos povos teria levantado poucas objecções. “Uma cultura” era entendida como sinónimo do que antes tinha sido chamado de “um povo”.

Contudo, durante as duas últimas décadas, o conceito de “cultura” e, por extensão, a ideia de “diferença cultural” e as hipóteses subjacentes de homogeneidade, holismo e integridade têm sido reavaliados. A diferença cultural já não é vista como uma diferença estável e exótica. As relações ‘eu-outro’ são cada vez mais consideradas como sendo questões de poder e de retórica, do que questões de essência. E as culturas são cada vez mais concebidas como reflectindo processos de mudança e contradições e conflitos internos.

Mas ao mesmo tempo que os antropólogos estavam a perder a fé no conceito de “todo” cultural, coerente, estável e limitado, o conceito era abraçado por uma vasta gama de criadores da cultura em todo o mundo. Trabalhos antropológicos estão a ser cada vez mais consultados por

peçoas que tentam atribuir a grupos os tipos de identidades culturais generalizadas que, agora, os antropólogos acham profundamente problemáticos. Hoje, políticos, economistas e o público em geral querem a cultura definida precisamente da maneira limitada, reificada, essencial e intemporal recentemente abandonada pelos antropólogos.

A cultura e a diversidade cultural tornaram-se realidades políticas e jurídicas, como se afirma no primeiro Artigo da Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, da UNESCO (2001): “a diversidade cultural é tão necessária para a humanidade como a biodiversidade é para a natureza. Neste sentido, é a herança comum da humanidade e deve ser reconhecida e afirmada para o benefício das gerações presentes e futuras”. Muitas pessoas apanharam pelo menos parte da mensagem antropológica: a cultura está aí, aprende-se, impregna a vida quotidiana, é importante e é de longe mais responsável pelas diferenças entre grupos humanos do que os genes.

Fonte: : Preis 2004, citando Brumann 1999; Clifford 1988; Rosaldo 1989; Olwig, Fog e Hastrup 1997; UNESCO 2002.

que leva inevitavelmente ao conflito, mas a eliminação da identidade cultural e a exclusão social, política e económica, com base na cultura, que podem gerar violência e tensões. As pessoas podem ter medo da diversidade e das suas consequências, mas é a oposição à diversidade – como nas posições de grupos anti-imigrantes – que pode polarizar as sociedades e que alimenta tensões sociais.

DESENVOLVER IDENTIDADES MÚLTIPLAS E COMPLEMENTARES – VIVER LOCALMENTE E GLOBALMENTE

O terceiro princípio é que a globalização só pode expandir as liberdades culturais se todas as pessoas desenvolverem identidades múltiplas e complementares, como cidadãos do mundo, bem como cidadãos de um Estado e membros de um grupo cultural. Tal como um Estado culturalmente diversificado pode construir unidade com base em identidades múltiplas e complementares (capítulo 3), um mundo culturalmente diversificado precisa de fazer o mesmo. À medida que a globalização avança, isto significa não só reconhecer identidades locais e nacionais, mas também fortalecer o compromisso de ser cidadão do mundo.

Identidades múltiplas e complementares são uma realidade em muitos países

As interações mundiais intensificadas de hoje só podem funcionar bem se forem governadas por vínculos de valores, comunicação e compromisso partilhados. A cooperação entre pessoas e nações com interesses diferentes é mais provável quando todos estão vinculados e motivados por valores e compromissos partilhados. A cultura mundial não tem a ver com a língua inglesa, nem com nomes de marca furtivos – tem a ver com ética universal baseada em direitos humanos universais e respeito pela liberdade, igualdade e dignidade de todos os indivíduos (caixa 5.2).

As interações de hoje também exigem respeito pela diferença – respeito pela herança cultural dos milhares de grupos culturais do mundo. Algumas pessoas acreditam que há contradições entre os valores de algumas tradições culturais e progressos do desenvolvimento e da democracia. Como mostra o capítulo 2, não há provas objectivas para afirmar que algumas culturas são “inferiores”, ou “superiores” para o progresso humano e para a expansão das liberdades humanas.

Os países desenvolvem identidades nacionais, não só para unificar a população, mas também para proteger uma identidade diferente da dos outros. Mas as noções inalteráveis de identidade podem levar à desconfiança mórbida de pessoas e coisas estrangeiras – querer impedir a entrada de imigrantes, receando que não sejam leais para com o seu país de adopção, ou seus valores, ou querer bloquear os fluxos de bens e ideias culturais, receando que a homogeneização das forças destrua as suas artes e herança nacionais. Mas as identidades raramente são singulares. Identidades múltiplas e complementares são uma realidade em muitos países – e as pessoas têm um sentido de pertença ao país, bem como a um grupo, ou grupos, dentro do país.

RESOLVER O PODER ASSIMÉTRICO

O quarto princípio é que as assimetrias nos fluxos de ideias e de bens precisam de ser enfrentados, de modo que algumas culturas não dominem outras por causa do seu poder económico. O poder eco-

CAIXA 5.2

Fontes da ética mundial

Todas as culturas partilham um conjunto de valores básicos que são o fundamento da ética mundial. O facto de as pessoas poderem ter identidades múltiplas e complementares sugere que podem encontrar esse conjunto de valores.

A ética mundial não é a imposição de valores “ocidentais” ao resto do mundo. Pensar assim seria tanto uma restrição artificial do âmbito da ética mundial, como um insulto a outras culturas, religiões e comunidades. A principal fonte da ética mundial é a ideia de vulnerabilidade humana e o desejo de aliviar o sofrimento de todas as pessoas, na medida do possível. Outra fonte é a crença na igualdade moral básica de todos os seres humanos. A injunção para tratar os outros como gostaríamos de ser tratados encontra menção explícita no budismo, cristianismo, confucionismo, hinduísmo, islamismo, judaísmo, taoísmo e no zoroastrismo e está implícita na prática das outras fés.

Foi com base nesses ensinamentos comuns a todas as culturas que os Estados se reuniram para aprovar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, apoiada pelos Convénios Internacionais sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Económicos e Sociais. Tratados regionais como a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos Humanos, a Convenção Americana dos Direitos Humanos e a

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos tomaram iniciativas semelhantes. Mais recentemente, a Declaração do Milénio da ONU, adoptada por todos os membros da Assembleia Geral, em 2000, tornou a comprometer-se com os direitos humanos, as liberdades fundamentais e o respeito de direitos iguais para todos, sem distinção.

Há cinco elementos nucleares da ética mundial.

- **Equidade.** Reconhecer a igualdade de todos os indivíduos independentemente de classe, raça, género, comunidade ou geração é o *ethos* dos valores universais. A equidade também envolve a necessidade de preservar o meio ambiente e os recursos naturais que poderão ser utilizados por gerações futuras.
- **Direitos humanos e responsabilidades.** Os direitos humanos são um padrão indispensável de conduta internacional. A preocupação básica é proteger a integridade de todos os indivíduos contra ameaças à liberdade e à igualdade. O enfoque nos direitos individuais reconhece a sua expressão da equidade entre indivíduos, que se sobrepõe a quaisquer reivindicações feitas em nome de grupo e valores colectivos. Mas com os direitos vêm os deveres: obrigações sem opções são opressivas; opções sem obrigações são anarquia.

- **Democracia.** A democracia serve múltiplos fins: prover autonomia política, salvaguardar direitos fundamentais e criar condições para a participação plena dos cidadãos no desenvolvimento económico. A nível mundial, os padrões democráticos são essenciais para garantir a participação e dar voz a países pobres, comunidades marginalizadas e minorias discriminadas.
- **Protecção de minorias.** A discriminação de minorias ocorre a vários níveis: não reconhecimento, negação de direitos políticos, exclusão socioeconómica e violência. A ética mundial só pode ser compreensiva se as minorias receberem reconhecimento e direitos iguais dentro de uma comunidade nacional e mundial maior. A promoção da tolerância é fundamental para o processo.
- **Resolução pacífica de conflitos e negociação justa.** Não se consegue atingir a justiça e a imparcialidade impondo princípios morais preconcebidos. A resolução de desacordos deve ser procurada através de negociações. Todas as partes têm direito à opinião. A ética mundial não significa um único caminho para a paz, ou desenvolvimento, ou modernização. É um quadro dentro do qual as sociedades podem encontrar soluções pacíficas para os problemas.

Fonte: World Commission on Culture and Development 1995; UN 2000a.

CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

Povos indígenas e desenvolvimento

Desenvolvimento divorciado do seu contexto humano ou cultural é crescimento sem alma. O desenvolvimento económico no seu pleno florescimento faz parte da cultura de um povo.

– Comissão Mundial para a Cultura e Desenvolvimento 1995

Os povos indígenas são proponentes e representantes da diversidade cultural da humanidade. Historicamente, porém, os povos indígenas têm sido marginalizados por sociedades dominantes e têm enfrentado, frequentemente, a assimilação e o genocídio cultural.

Nas sociedades multiculturais que crescem à sua volta, os povos indígenas procuram o fim dessa margi-

nalização e da vida na periferia. Têm muito para dar à sociedade e trazem para o debate nacional e internacional opiniões valiosas sobre as grandes questões que a humanidade enfrenta neste novo milénio.

Em Maio de 2003, na sua Segunda Sessão, o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas afirmou a importância do reconhecimento da diversidade cultural nos processos de desenvolvimento e a necessidade de todo o desenvolvimento ser sustentável. A recomendação 8 da Segunda Sessão pede a “instituição de um quadro legal que torne obrigatórios os estudos de avaliação dos impactos cultural, ambiental e social” (E/2003/43). O Fórum também exprimiu a sua preocupação relativamente a práticas de desenvolvimento que não têm em conta as características das comuni-

dades indígenas enquanto grupos, minando assim formas significativas de desenvolvimento participativo.

Os povos indígenas têm culturas vivas e dinâmicas e procuram o seu lugar no mundo moderno. Não são contra o desenvolvimento, mas durante demasiado tempo foram vítimas do desenvolvimento e agora exigem ser participantes – e beneficiários – de um desenvolvimento sustentável.

Ole Henrik Magga

Presidente do Fórum Permanente da ONU sobre Questões Indígenas

nómico e político desigual dos países, indústrias e empresas faz com que algumas culturas se espalhem e outras se retraiam. A poderosa indústria cinematográfica de Hollywood, com acesso a recursos enormes, pode esmagar a indústria cinematográfica mexicana e outros pequenos concorrentes, fazendo-os desaparecer. As empresas poderosas podem sobrepôr-se às populações indígenas no uso das terras ricas em recursos. Os países poderosos podem vencer os países fracos nas negociações para o reconhecimento do conhecimento tradicional nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Empregadores poderosos e exploradores podem vitimar migrantes indefesos.

FLUXOS DE INVESTIMENTO E CONHECIMENTO – INCLUIR OS POVOS INDIGENAS NUM MUNDO GLOBALMENTE INTEGRADO

Os povos indígenas vêem a globalização como uma ameaça às suas identidades culturais, ao seu controlo sobre o território e às suas tradições centenárias de conhecimento e expressão artística (ver destaque 5.1). Receiam que o significado cultural dos seus territórios e o seu conhecimento continuem sem ser reconhecidos – ou que recebam uma indemnização inadequada por esses activos culturais. Nestas situações, muitas vezes, a culpa é atribuída à globalização.

Uma reacção é optar por não participar na economia mundial e opor-se aos fluxos de bens e ideias. Outra é preservar a tradição, para seu próprio bem, sem corresponder a opções individuais ou tomadas

de decisão democráticas. Mas há alternativas. Preservar a identidade cultural não obriga a manter-se fora da economia mundial. Há maneiras de garantir a inclusão cultural e socioeconómica de povos indígenas, com base no respeito pelas tradições culturais e na partilha dos benefícios económicos do uso dos recursos.

PORQUE É QUE ALGUNS POVOS INDIGENAS SE SENTEM AMEAÇADOS?

Fundamental para a inclusão dos povos indígenas num mundo global é a maneira como os governos nacionais e as instituições internacionais lidam com investimentos em territórios indígenas e protegem o conhecimento tradicional. Os territórios históricos dos povos indígenas são, muitas vezes, ricos em depósitos de minerais e de petróleo e gás (mapa 5.1, quadro 5.1 e destaque 5.1). Isso pode criar um potencial de conflito entre a promoção do crescimento nacional através das indústrias extractivas e a preservação da identidade cultural e da subsistência económica dos povos indígenas. O conhecimento tradicional, as inovações e as práticas dos povos indígenas, desenvolvidos ao longo de muitas gerações e possuídos colectivamente pela comunidade, podem ter usos práticos na agricultura, silvicultura e saúde. Podem surgir conflitos entre o reconhecimento da propriedade colectiva e a regulação pelo regime moderno de propriedade intelectual, que incide nos direitos individuais.

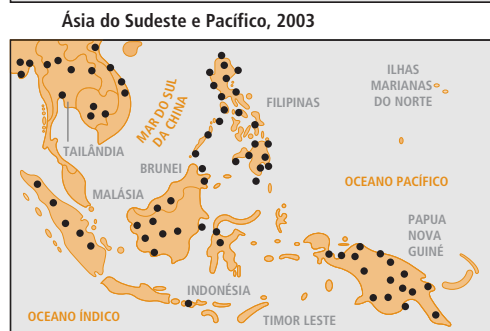
Indústrias extractivas. A identidade cultural e a equidade socioeconómica dos povos indígenas

QUADRO 5.1
População indígena na América Latina
 Percentagem

País	Parte da população total
Bolívia	71,0
Guatemala	66,0
Peru	47,0
Equador	38,0
Honduras	15,0
México	14,0
Panamá	10,0
Chile	8,0
El Salvador	7,0
Nicarágua	5,0
Colômbia	1,8
Paraguai	1,5
Argentina	1,0
Venezuela	0,9
Costa Rica	0,8
Brasil	0,4
Uruguai	0,4

Fonte: De Fernandi e outros 2003.

Mapa 5.1 **Muitas actividades de extracção e de infra-estruturas nos países em desenvolvimento são em áreas onde vivem povos indígenas**



Fonte: Tebtebba and International Forum on Globalization 2003.

podem estar ameaçadas de vários modos pelas actividades das indústrias extractivas. Primeiro, há um reconhecimento inadequado do significado cultural da terra e dos territórios que os povos indígenas habitam. Os povos indígenas têm fortes ligações espirituais à sua terra, razão pela qual alguns deles se opõem a qualquer investimento nas indústrias extractivas dentro dos seus territórios. Por exemplo, alguns grupos de bosquímanos *san* do Botswana opõem-se às licenças de exploração que o governo atribuiu à Kalahari Diamonds Ltd.

Segundo, há uma preocupação plausível com o impacto das indústrias extractivas sobre os modos de subsistência locais. Quando a extracção mineral leva ao desalojamento habitual de comunidades e à perda das suas propriedades agrícolas, ela afecta tanto o seu

sentido de identidade cultural, como a sua fonte de subsistência sustentável. A Mina de Ouro de Lihir, na Papua Nova Guiné, destruiu locais sagrados dos lihirianos e reduziu fortemente a sua capacidade de subsistir através da caça.

Terceiro, alguns grupos indígenas queixam-se da sua injusta exclusão do processo de tomada de decisão. E quando ocorrem consultas a comunidades locais, geralmente deixam muito a desejar. Tendo em mente essas preocupações, o Banco Mundial usou uma nova abordagem para apoiar o projecto do Oleoduto Chade-Camarões.² Por regra, os rendimentos líquidos deveriam ser depositados numa conta *offshore* para garantir a publicação anual de auditorias e reduzir a corrupção. Mais, 10% das receitas deveriam ser reservadas para um Fundo de Gerações Futuras. Representantes da sociedade civil e um membro da oposição deveriam fazer parte de um conselho de monitorização. O projecto tinha de cumprir as políticas de salvaguarda do Banco em avaliações ambientais e repovoamento. E estavam planeados dois novos parques nacionais para compensar a perda de uma pequena área florestal. O projecto realça os passos inovadores que as instituições internacionais estão a dar para construir capacidade e transparência e para garantir uma partilha direccionada de benefícios. Mas alguns grupos indígenas acham que isso tem sido inadequado. Menos de 5% do povo *Bagyéli* afectado pelo oleoduto foram empregados no projecto. Receberam uma pequena compensação e apenas parte das instalações de cuidados de saúde prometidas.³ Em países com estruturas institucionais muito fracas, os parceiros enfrentam grandes desafios para executar com eficácia projectos bem concebidos. Isto não significa que os investimentos tenham de ser travados; pelo contrário, são necessários esforços ainda maiores.

Quarto, os povos indígenas sentem-se enganados quando os seus recursos físicos são apropriados indevidamente, sem indemnização adequada. Houve um envolvimento muito limitado da população local na mina de ouro da Yanacocha, na região de Cajamarca, no Peru (uma *joint venture* entre empresas mineiras peruanas e norte-americanas e a International Finance Corporation). Algumas das receitas fiscais deviam ir para os habitantes indígenas, mas estes receberam menos do que lhes fora prometido.⁴ No Equador encontra-se uma das maiores reservas de petróleo confirmadas da América Latina. As empresas pagam cerca de 30 milhões de dólares de impostos para um

fundo especial de desenvolvimento da Amazônia, mas pouco desse dinheiro chega às comunidades indígenas.⁵

Estas questões realçam o conflito entre a soberania nacional sobre os recursos e os direitos especiais dos povos indígenas aos seus territórios e aos recursos minerais que eles contêm. Por exemplo, a Constituição do Equador não dá aos índios nativos quaisquer direitos ao petróleo e ao gás existente nos seus territórios. Se não é necessário que esses direitos estejam constitucionalmente garantidos, no entanto, é necessário que os povos indígenas tenham uma palavra no uso de recursos dentro dos seus territórios.

Conhecimento tradicional. O conhecimento tradicional dos grupos indígenas tem atributos de propriedade comunitária e, por vezes, tem um significado espiritual. Os regimes de propriedade intelectual não conseguem reconhecer, nem a propriedade comunitária, nem o significado espiritual do conhecimento tradicional. As normas protegem os trabalhos dos indivíduos, autores ou inventores identificáveis, e esclarece como os outros podem usar os seus trabalhos. Os índios *Quechua*, do Peru, opõem-se à exploração comercial do seu conhecimento tradicional, mas pouco podem fazer em relação a isso. Os Maori da Nova Zelândia acreditam que mesmo quando o seu conhecimento é publicamente revelado, não existe o direito automático de o usar – esse direito tem que ser determinado colectivamente.

Também há o perigo de atribuir erradamente os direitos de propriedade intelectual, pelo que as comunidades que produziram, preservaram, ou desenvolveram conhecimento tradicional ao longo de várias gerações não são indemnizadas pelo seu uso. Para se qualificar para a protecção de uma patente, um invento tem de satisfazer três critérios rigorosos: tem de ser original, não ser óbvio e ser industrialmente útil. Uma vez que o conhecimento tradicional nem sempre satisfaz estes critérios, o regime internacional de propriedade intelectual não o protege explicitamente. Os investigadores podem apropriar-se de conhecimento tradicional e pedir uma patente, afirmando ter inventado um novo produto. A protecção de *copyright* também pode ser erradamente atribuída a essa apropriação.

A apropriação indevida de conhecimento tradicional não tem de ser deliberada. Por vezes, surge do tratamento errado do conhecimento tradicional como fazendo parte do domínio público, onde não se

aplica a protecção da propriedade intelectual. O conhecimento tradicional, porque é conhecido publicamente dentro da comunidade (e por vezes fora dela), é mais susceptível de apropriação sem indemnização à comunidade que o desenvolveu do que outros tipos de propriedade intelectual. O Conselho Sami da Escandinávia defende que mesmo que o seu conhecimento seja publicamente conhecido, o princípio do domínio público ignora obrigações para com a comunidade.

A Convenção sobre Diversidade Biológica reconhece o conhecimento tradicional, em contraste com o regime de direitos de propriedade intelectual administrado pela Organização Mundial da Propriedade Industrial (OMPI) e pelo acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS). O artigo 8(j) estipula que as partes contratantes devem preservar e manter o conhecimento e as inovações das comunidades indígenas e locais. Também procura a mais ampla aplicação do conhecimento tradicional, “com a aprovação e o envolvimento dos detentores desse conhecimento” e encoraja a “partilha equitativa dos benefícios”. O artigo 10(c) da convenção encoraja o “uso consuetudinário de recursos biológicos, de acordo com as práticas culturais tradicionais”. A questão, então, é descobrir modos de conciliar as disposições dos diferentes regimes internacionais de propriedade intelectual, de forma a proteger o conhecimento tradicional em benefício da comunidade indígena e a promover o seu uso adequado dentro de uma sociedade mais alargada.

OPÇÕES E DESAFIOS POLITICOS PARA PROTEGER DIREITOS E PARTILHAR BENEFICIOS

A solução não é bloquear os fluxos de investimento ou conhecimento, nem preservar a tradição para seu próprio bem. O desenvolvimento humano visa aumentar as escolhas dos indivíduos, através de crescimento que favoreça os pobres e de oportunidades socioeconómicas equitativas, num quadro democrático que proteja as liberdades. Enfrentar as preocupações dos povos indígenas exigirá políticas mundiais, nacionais e empresariais que façam progredir os objectivos do desenvolvimento humano (caixa 5.3).

As instituições internacionais já estão à procura de modos de mitigar alguns dos problemas. Em 2001, o Banco Mundial encomendou uma análise das indústrias extractivas para determinar o modo como

A solução não é bloquear os fluxos de investimento ou conhecimento, nem preservar a tradição para seu próprio bem.

O desenvolvimento humano visa aumentar as escolhas dos indivíduos

Empresas privadas e povos indígenas podem trabalhar juntos para o desenvolvimento

Será possível as empresas privadas trabalharem em cooperação com os povos indígenas e ganharem com isso? Sim. Vejamos os exemplos que se seguem.

Região de Piulbara, Austrália

A Hamersley Iron Pty Ltd tem estado, desde meados da década de 1960, a exportar minério da região de Piulbara, rica em recursos naturais. Enquanto as populações aborígenes se mantinham concentradas em cidades, dependentes da previdência social, a necessidade de trabalho qualificado sentida pela empresa levou a uma entrada maciça de pessoas não indígenas na região. Os grupos aborígenes começaram a opor-se ao desenvolvimento de novas minas e exigiram conversações sobre as actividades da empresa em terras tradicionais. Em 1992, a Hamersley criou a Unidade de Formação e Ligação Aborígine para fornecer formação profissional, aumentar o desenvolvimento de negócios na área e melhorar as infra-estruturas e condições de vida, preservando ao mesmo tempo a herança e cultura aborígenes. Em 1997, a Gumala Aboriginal Corporation tinha assinado acordos de *joint venture* com a Hamersley para desenvolver novas minas. Os aborígenes

receberiam formação para trabalharem com as máquinas e seriam contratados serviços à comunidade local. A Hamersley contribuiria com mais de 60 milhões de dólares australianos para esses fins.

Projecto de Raglan, Canadá

Após um acordo de 1975 para resolver questões de propriedade da terra no Norte do Quebec, entre grupos indígenas e os governos provincial e federal, os esquimós receberam uma compensação financeira para criar a Makivik Corporation, como um fundo patrimonial. Em 1993, a Makivik assinou um Memorando de Entendimento com a Falconbridge Ltd (mais tarde, o Acordo de Raglan) para garantir benefícios de projectos mineiros planeados para a região, incluindo emprego prioritário e contratos para os esquimós, partilha dos lucros e monitorização ambiental. A Falconbridge pagará cerca de 70 milhões de dólares canadianos a um *trust fund* esquimó, ao longo de 18 anos. Também foram identificados sítios arqueológicos, então fixados como limites da actividade mineira, e foram assegurados aos empregados esquimós o direito de caçarem fora do sítio Raglan.

Mina de Red Dog, Estados Unidos

Na década de 1970, a população *inupiat* do Nordeste do Alasca bloqueou com êxito o interesse da Cominco Inc na exploração de depósitos de zinco e chumbo no sítio de Red Dog. Após vários anos de negociações, a Associação dos Nativos do Noroeste do Alasca (NANA) e a Cominco assinaram, em 1982, um acordo para permitir o avanço da actividade mineira. A Cominco concordou em compensar os *inupiat* através de *royalties*, em incluir representantes da NANA num conselho consultivo, em empregar pessoas indígenas e em proteger o ambiente. Em vez de impostos, a Red Dog pagaria 70 milhões de dólares EUA ao Distrito Árctico do Noroeste, ao longo de 24 anos. Em 1998, a Cominco já tinha investido 8,8 milhões de dólares em formação técnica, quase inteiramente para membros da NANA empregados no projecto. A NANA também tem monitorizado o impacte nas actividades de subsistência e obrigou a esforços para reduzir os fluxos de efluentes para as correntes. A Cominco tem mantido um programa de trabalho flexível, que permite aos empregados *inupiat* continuar com o seu modo de vida tradicional.

Fonte: International Council on Metals and the Environment 1999.

esses projectos podem ajudar na redução da pobreza e desenvolvimento sustentável. Baseado em discussões com governos, organizações não governamentais, organizações dos povos indígenas, indústria, sindicatos e academia, o relatório de 2004 recomenda a governação pública e empresarial a favor dos pobres, políticas sociais e ambientais eficazes e respeito pelos direitos humanos. A Assembleia-geral da OMPI criou uma Comissão Intergovernamental da Propriedade Intelectual e Recursos Genéticos, Conhecimento e Folclore Tradicionais, em Outubro de 2000. Está a analisar mecanismos para proteger o conhecimento tradicional, ao mesmo tempo que aumenta a participação dos povos indígenas.

Os Estados e as instituições internacionais precisam de colaborar continuamente para ajustar as regras mundiais e as leis nacionais, de modo que as preocupações dos povos indígenas sejam consideradas com muito mais sucesso, dando-lhes uma participação efectiva nos fluxos de investimentos, ideias e conhecimento. Três medidas são essenciais:

- Reconhecer explicitamente os direitos dos povos indígenas à sua propriedade física e intelectual.
- Exigir consultas às comunidades indígenas e a sua participação no uso de qualquer recurso, assegurando assim um consentimento informado.

- Capacitar as comunidades através do desenvolvimento de estratégias de partilha dos benefícios. Devem ser retirados os empréstimos a empresas, ou países para projectos que se apropriam erradamente de propriedades e devem ser revogadas as patentes concedidas a terceiros que se tenham apropriado indevidamente do conhecimento tradicional.

Reconhecer direitos. Muitos países têm leis que reconhecem explicitamente os direitos dos povos indígenas aos seus recursos. Num relatório de 2002, a Comissão dos Direitos de Propriedade Intelectual do Reino Unido defendeu que a legislação nacional é necessária para enfrentar circunstâncias específicas. As Filipinas têm leis que exigem o consentimento informado para o acesso a terras ancestrais e ao conhecimento indígena e para a partilha dos benefícios. A lei guatemalteca promove o uso mais alargado do conhecimento e expressões culturais tradicionais colocando-os sob protecção do Estado. Bangladesh, Filipinas e a União Africana reconhecem as práticas consuetudinárias das comunidades e os direitos baseados na comunidade aos recursos biológicos e ao conhecimento tradicional associado.

Exigir participação e consulta. Incluir a comunidade local na tomada de decisão não só é democrático – mas também garante contra a perturbação

futura dos projectos. Tendo aprendido com a mina de Yanacocha, a mina de zinco e cobre de Antamina, no Peru, envolveu comunidades indígenas na tomada de decisão, no início das operações em 2001. Mas as consultas têm de ser significativas. Isto exige que se identifiquem cuidadosamente os grupos afectados e que se forneça informação completa sobre os custos e benefícios prováveis de um projecto.

As consultas também podem evitar a falsa apropriação de recursos genéticos e de conhecimento tradicional. Os países exigem agora a revelação da origem das plantas e de outro material genético antes de atribuírem patentes. As Comunidades Andinas, a Costa Rica e a Índia, entre outros, incluem esta disposição nas leis e regulamentos.

Documentar o conhecimento tradicional é muitas vezes essencial para o proteger, como está a ser feito pela Biblioteca Digital do Conhecimento Tradicional na Índia e por uma iniciativa similar na China. O Laos tem um Centro de Recursos de Medicamentos Tradicionais. Em África, onde grande parte do conhecimento é oral, a documentação diminuiria as possibilidades de exploração sem indemnização do conhecimento. Mas na América Latina, alguns povos indígenas preocupam-se com o facto de que a documentação, ao tornar o seu conhecimento mais acessível, pode facilitar a exploração.

A documentação não prejudica os direitos. Preserva o conhecimento na forma escrita e impede que os outros o reiviniquem como propriedade sua. A OMPI tem um Portal em Linha de Bases de Dados e Registos de Recursos Tradicionais e Genéticos para uso dos examinadores de patentes. O Grupo Consultivo sobre Investigação Agrícola Internacional ligou a sua informação ao portal. E a Índia contribuiu com a sua Base de Dados Experimental da Herança Sanitária.

Partilhar benefícios. As oportunidades de partilhar benefícios nas indústrias extractivas são extensas, incluindo educação, formação, emprego preferencial para as pessoas locais, compensação financeira, oportunidades de negócio e compromissos ambientais. Na Papua Nova Guiné, onde as comunidades indígenas são proprietárias de 97% da terra, pequenos projectos mineiros ajudaram a aliviar a pobreza. Na mina de Bulolo, um encerramento bem planeado permitiu que a empresa mineira usasse as suas infra-estruturas para desenvolver uma plantação florestal – que continua a ser financeiramente viável 35 anos depois de a mina ter sido encerrada.⁶ Empresas de outros países também tiveram êxito no envolvimento de comunidades locais na tomada de decisão e na partilha dos benefícios.

Enquanto prosseguem as negociações multilaterais sobre a protecção do conhecimento tradicional

Documentar o conhecimento tradicional é muitas vezes essencial para o proteger

CAIXA 5.4

Utilizar os direitos de propriedade intelectual para proteger o conhecimento tradicional

Respeitar o conhecimento tradicional não significa escondê-lo do mundo. Significa usá-lo de forma a beneficiar as comunidades de onde é retirado.

Na Austrália, as leis sobre direitos de propriedade intelectual não abrangem o conhecimento tradicional, mas são usadas marcas registadas de certificação para identificar e autenticar produtos, ou serviços fornecidos pelos povos indígenas. No caso *Milpurrruru*, de 1995 – desenhos aborígenes foram reproduzidos em tapetes, sem prévio consentimento – um tribunal australiano considerou que a violação de marca registada tinha sido causado “dano cultural” e determinou uma indemnização de 70.000 dólares australianos (WIPO 2003c). No caso *Bulun Bulun*, de 1998, uma sentença judicial considerou que um indígena tinha uma dívida de confiança para com a sua comunidade e que não podia explorar a arte indígena de modo contrário ao direito consuetudinário da comunidade.

No Canadá, usam-se marcas registadas para proteger símbolos tradicionais, incluindo produtos ali-

mentares, roupa e serviços turísticos administrados pelas Primeiras Nações. A Lei do Copyright protege as criações baseadas na tradição, como xilogravuras, canções e esculturas. Em 1999, A Primeira Nação *Snuneymuxw* usou a Lei das Marcas Registadas para proteger 10 petróglifos religiosos (pinturas antigas na rocha) da reprodução não autorizada e para travar a venda de produtos com essas imagens.

Outros países reconheceram explicitamente o saber tradicional e os sistemas legais consuetudinários. A Gronelândia mantém a sua tradição legal esquimó no seu Sistema Legislativo Nacional. Nos últimos 150 anos, a literatura escrita esquimó tem a herança cultural documentada. A herança cultural é tratada de modo dinâmico e não restringida apenas a aspectos tradicionais. Tanto as expressões tradicionais como as modernas são respeitadas e gozam de igual protecção ao abrigo da lei.

Um caso mais célebre envolve os bosquímanos San do Sul da África. Um antropólogo observou, em 1937, que os San comiam o cacto *hoodia* para evitar

a fome e a sede. Com base neste conhecimento, o Conselho de Investigação Científica e Industrial (CSIR) da África do Sul patenteou, em 1995, o elemento supressor do apetite do cacto *hoodia* (P57). Em 1998, as receitas da taxa de licenciamento para desenvolver e comercializar o P57 como um fármaco de emagrecimento já tinham ascendido a 32 milhões de dólares (Commission on Intellectual Property Rights 2002). Quando os San alegaram biopirataria e ameaçaram com uma acção judicial, em 2002, o CSIR concordou em partilhar futuros *royalties* com eles.

O reconhecimento da cultura tradicional pode ocorrer também a nível regional. O artigo 136(g) da Decisão 486 da Comissão da Comunidade Andina estabelece que os símbolos não podem ser registados como marcas, se consistem em nomes de comunidades indígenas, afro-americanas ou locais. O governo colombiano usou o Artigo 136(g) para rejeitar um pedido de registo do termo “Tairona”, citando-o como uma herança inestimável do país – os taironas habitaram território colombiano no período pré-hispânico.

Fonte: Commission on Intellectual Property Rights 2002; WIPO 2003c.

A globalização pode trazer reconhecimento aos povos indígenas que desenvolveram os seus recursos ao longo de séculos

dentro do regime de direitos de propriedade intelectual, os países estão a descobrir modos de usar os sistemas existentes para o fazer (caixa 5.4). Desenhos industriais protegem tapetes e toucados no Cazaquistão. Indicações geográficas protegem bebidas alcoólicas e chás na Venezuela e no Vietname. *Copyrights* e marcas registadas são usados para a arte tradicional na Austrália e no Canadá. Em muitos casos, estas medidas resultaram em benefícios monetários também para a comunidade.

As discussões na OMPI estão a incidir na maneira de completar as disposições de propriedade intelectual com abordagens nacionais específicas. Uma proposta – a abordagem da responsabilidade indemnizatória – encara direitos, tanto para o proprietário da patente, como para o proprietário do conhecimento tradicional. Se o proprietário da patente tivesse de procurar uma licença obrigatória para usar o recurso do conhecimento tradicional, então, o proprietário também teria direito de comercializar a invenção patenteada depois de pagar *royalties* ao proprietário da patente. Este mecanismo evita a restrição do progresso científico e torna economicamente significativa a partilha do benefício.

Ao promover os fluxos de investimentos e de conhecimento, a globalização pode trazer reconhecimento aos povos indígenas que desenvolveram os

seus recursos ao longo de séculos. Mas as regras nacionais e internacionais sobre o comércio e investimento mundiais também têm de corresponder às sensibilidades culturais e aos direitos de propriedade consuetudinários dos povos indígenas. Respeitar a identidade cultural e promover a equidade socioeconómica através da participação e da partilha dos benefícios é possível desde que as decisões sejam tomadas democraticamente – pelos países, empresas, instituições internacionais e povos indígenas.

FLUXOS DE BENS CULTURAIS – ALARGAR AS ESCOLHAS ATRAVÉS DA CRIATIVIDADE E DA DIVERSIDADE

Durante a contagem descendente de 1994 para a Ronda do Uruguai de negociações comerciais multilaterais, um grupo de produtores, actores e realizadores cinematográficos franceses conseguiu inserir uma cláusula de “excepção cultural” nas regras comerciais, excluindo o cinema e outros bens audiovisuais das suas disposições. A cláusula reconhece a natureza especial dos bens culturais enquanto mercadorias comercializadas. O texto da Ronda do Uruguai abriu um precedente para outros acordos comerciais permitirem que os países isentassem bens culturais de acordos comerciais e adoptassem políticas para proteger essas indústrias no país. Foram inscritas algumas excepções ao comércio de bens culturais na Acordo Norte-Americano de Comércio Livre (NAFTA), em 1994. Nos debates acrimoniosos acerca do Acordo Multilateral sobre Investimentos, na OCDE, em 1998, a excepção cultural foi uma das questões discutidas de modo mais azedo, impulsionando o colapso das negociações (caixa 5.5).

Em 2003, nas reuniões preparatórias da Ronda de Doha, em Cancun, as negociações tropeçaram, segundo as informações, nas Questões de Singapura – facilitação do comércio, transparência nas aquisições governamentais, comércio e investimento e comércio e concorrência.⁷ Os Estados Unidos tinham pedido um congelamento na extensão da excepção cultural, para não trazer para as negociações as actividades audiovisuais relacionadas com a Internet. Em Novembro de 2003, a reunião ministerial da Área de Comércio Livre das Américas, em Miami, enfrentou desafios similares em relação aos bens culturais e não chegou a nenhum acordo claro.

Portanto, tratar os bens culturais como qualquer outro bem comercial, ou torná-los uma excepção,

CAIXA 5.5

O debate sobre bens culturais e o fiasco do Acordo Multilateral sobre Investimentos

Após a Ronda do Uruguai de negociações comerciais ter terminado, em 1994, alguns países quiseram criar um mecanismo para liberalizar, regular e reforçar fluxos de investimento mundiais. Isto criou as condições, em 1998, para o Acordo Multilateral sobre Investimentos (MAI). O objectivo era criar um único quadro regulador multilateral para substituir cerca de 1.600 tratados bilaterais de investimento. Entre outras disposições, o MAI visava introduzir o princípio da não discriminação do “tratamento nacional” nas regras de investimento e investidores estrangeiros. O país de origem deixaria de ser um factor, quando se aplicassem regras sobre investimentos e comércio de serviços com objectivo de travar a discriminação contra o investimento estrangeiro e facilitar os seus fluxos.

Todavia, quando o MAI estava a ser negociado dentro da OCDE, um grupo de países inseriu excepções e reservas que enfraqueceram a iniciativa. Preocupada com o efeito que o MAI poderia ter nas indústrias culturais e receando a perda de margem para subsidiar, ou proteger indústrias nacionais, a França introduziu cláusulas para as indústrias culturais. Motivados por um conjunto de objecções às negociações, incluindo o tratamento dos bens culturais como outra mercadoria qualquer, grupos não governamentais da Austrália, Canadá, Índia, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos juntaram-se à campanha do governo francês contra o acordo. A iniciativa falhou, demonstrando até que ponto estas questões são polémicas e complicando futuras conversações sobre comércio de serviços e investimento que afectam a diversidade cultural dos países.

Fonte: UNESCO 2000b, 2000c; Public Citizen 2004.

passou a ser uma questão discutida acaloradamente nas negociações comerciais internacionais. As posições continuam polarizadas. De um lado estão os que consideram os produtos culturais tão comerciais como as maçãs, ou os automóveis e, por isso, sujeitos a todas as regras do comércio internacional. Do outro, estão aqueles que vêem os produtos culturais como activos portadores de valores, ideias e significados e que, por isso, merecem tratamento especial.

PORQUE É QUE O APOIO PÚBLICO CERROU FILEIRAS EM TORNO DA EXCEPÇÃO CULTURAL?

A excepção cultural mobilizou um apoio público que os políticos acham difícil ignorar. A excepção cultural toca as preocupações das pessoas de que as suas culturas nacionais possam ser varridas pelas forças económicas do mercado global, ameaçando a sua identidade cultural. Os defensores mais extremistas da excepção cultural receiam que os filmes e os programas de televisão estrangeiros disseminem a cultura estrangeira e acabem por destruir as culturas locais e os valores tradicionais.

Nacionalismo, tradicionalismo e vantagens económicas motivam, sem dúvida, muitos dos que defendem a proibição de produtos estrangeiros. Mas justificar-se-ão os receios daqueles que prevêem um estreitamento das opções culturais? De facto, os fluxos livres de produtos estrangeiros alargam as escolhas culturais e não enfraquecem, necessariamente, o empenho com a cultura nacional. Adolescentes de todo o mundo ouvem *rap*, mas isso não tem significado a morte da música clássica, nem das tradições da música popular local. As tentativas de isolar as influências estrangeiras têm tido um impacto limitado. Foi só em 1998 que a Coreia do Sul começou a levantar, gradualmente, uma proibição de meio século de música e filmes japoneses. Todavia, é muito provável que os coreanos tivessem acesso à cultura *pop* japonesa, em particular à animação e aos *manga* (livros de banda desenhada), muito antes de a proibição ter sido levantada. Restringir a influência estrangeira não promove a liberdade cultural. Mas isso não significa que os bens culturais não sejam diferentes, em vários aspectos, de outros bens comerciais.

Porque é que os bens culturais são diferentes? Os bens culturais são portadores de ideias, símbolos e estilos de vida e constituem parte intrínseca da identidade da comunidade que os produz. Poucos discordam de que os produtos culturais precisam de algum apoio público para florescer. Os subsídios a

museus, ao *ballet*, às bibliotecas e a outros produtos e serviços culturais estão generalizados e são aceites em todas as economias de mercado livre.

O desacordo está em saber se os filmes e os produtos audiovisuais são bens culturais, ou simples entretenimento. Embora se possa discutir se os programas de cinema e televisão têm valor artístico intrínseco, é claro que eles são bens culturais, na medida em que são símbolos de modos de vida. Filmes e produtos audiovisuais são portadores poderosos dos estilos de vida e transmitem mensagens sociais (ver destaque 5.1). Podem ter um impacto cultural poderoso. Na verdade, são discutidos precisamente por causa do seu impacto nas escolhas em matéria de identidade.⁸

Porque é que os bens culturais precisam de apoio público? As razões que estão por trás dos argumentos para a intervenção pública têm a ver com o modo como os bens culturais são consumidos e produzidos. Ambos dão vantagem às economias e indústrias de grande dimensão, com acesso a recursos financeiros elevados, e levam a fluxos assimétricos de filmes e programas de televisão (figura 5.1).⁹

- *Os bens culturais são bens de experiência.* Os produtos culturais são consumidos através da experiência: por causa da natureza subjectiva desses bens, os consumidores não saberão se gostam do bem enquanto não o tiverem consumido. Assim, os preços não reflectirão a qualidade do produto, ou a satisfação provável que consumidor vai

Tratar os bens culturais como qualquer outro bem comercial, ou torná-los uma excepção, passou a ser uma questão discutida acaloradamente

Figura 5.1 Os filmes do topo da distribuição, de todos os tempos, nas salas internacionais (menos EUA) eram filmes dos EUA, Abril de 2004

Ordem	Filmes dos EUA	Ano	País de origem	Rendimento total bruto (milhões dólares EUA)
1	Titanic	1997	EUA	1.235
2	O Senhor dos Anéis: O Regresso do Rei	2003	EUA	696
3	Harry Potter e a Pedra Filosofal	2001	EUA	651
4	Harry Potter e a Câmara dos Segredos	2002	EUA	604
5	O Senhor dos Anéis: As Duas Torres	2002	EUA	581
6	Parque Jurássico	1993	EUA	563
7	O Senhor dos Anéis: A Irmandade do Anel	2001	EUA	547
8	À Procura de Nemo	2003	EUA	513
9	Dia da Independência	1996	EUA	505
10	Guerra das Estrelas: Episódio I: A Ameaça Fantasma	1999	EUA	491
Filmes de outros países				
44	A Viagem de Chihiro	2001	Japão	254
69	Ou Tudo ou Nada	1997	RU	211
86	Quatro Casamentos e um Funeral	1994	RU	191
96	O Diário de Bridget Jones	2001	RU	183

Fonte: The Internet Movie Database 2004.

Produtos culturais e actividades criativas, se deixados ao mercado, podem enfraquecer e a diversidade pode diminuir

obter. Campanhas de *marketing*, publicidade e análises comerciais – amplificadas oralmente – são as principais fontes de informação dos consumidores, dando uma vantagem substancial aos produtores com maior controlo dos recursos de *marketing* e distribuição. Muitos produtores locais pequenos lutarão pelo acesso ao mercado, em particular os produtores que trabalham a partir de países em desenvolvimento.

- *Os grandes produtores podem beneficiar de economias de escala.* Os produtores mais pequenos e menos bem financiados são penalizados nestes mercados porque não podem beneficiar das economias de escala que caracterizam muitas indústrias culturais, especialmente filmes e outros produtos audiovisuais.¹⁰ O custo de fazer um filme é o mesmo, quer seja exibido uma vez, ou milhões de vezes. Quanto mais vezes for exibido, maiores são os rendimentos. Quando o filme atinge um mercado grande – graças a uma procura interna grande, ao entendimento generalizado da língua em que o filme é falado e fortes campanhas publicitárias – é muito mais provável que se torne um êxito internacional. O mesmo é verdade em relação a outros bens culturais. Os países e as empresas com maiores recursos financeiros podem beneficiar dessas economias de escala, conquistando mercados grandes e beneficiando das suas vantagens exclusivas em mercados com poucos, ou pequenos produtores (quadro 5.2).

DESAFIOS E OPÇÕES DE POLÍTICA – PROTECÇÃO OU PROMOÇÃO?

Por estas razões, os produtos culturais e as actividades criativas, se deixados ao mercado, podem enfraquecer e a diversidade pode diminuir. Qual é a solução? Protecção cultural e quotas? Ou subsídios à produção?

Protecção. Como se defendeu em *Relatórios do Desenvolvimento Humano* anteriores, erguer barreiras para reduzir os fluxos de importações pode ser problemático, uma conclusão que também se aplica ao comércio de bens culturais. As barreiras comerciais para reduzir, ou bloquear as importações derrotam a expansão da diversidade e da escolha. Mesmo assim, muitos países fixaram quotas de produção e de radio-difusão para programas produzidos localmente na rádio, televisão e filmes, para garantir uma quota mínima de mercado. A Hungria tem uma quota de 15% para programas nacionais nos canais públicos.¹¹ E o sistema de quotas de exibição da Coreia do Sul, baseado num mínimo de dias de projecções nacionais por ano, contribuiu provavelmente para o aumento da quota de mercado interno e das exportações.

Mas políticas agressivas baseadas em quotas nem sempre têm resultado numa maior variedade e escolha. Alguns críticos salientam que quotas elevadas fazem os produtores locais depender mais de quotas e menos da diminuição dos custos de produção. Alguns também defendem que a protecção pode reduzir a qualidade dos bens.¹²

QUADRO 5.2

Escolhas de política para a promoção da indústria doméstica de cinema e audiovisual – o mercado e a dimensão da indústria são importantes

	Vantagens	Desvantagens	Soluções de política
Países com grande produção (mais de 200 produções)	Os mercados internos de grande dimensão aumentam as audiências e permitem rendimentos elevados	Diminui a concorrência no mercado e a produção de filmes culturais e artísticos	Incentivos fiscais especializados para encorajar cineastas independentes e distribuidores especializados a fazerem mais filmes
Países com produção de média dimensão (de 20 a 199 produções)	O apoio financeiro público e legal garante a existência de uma infra-estrutura nacional e de mercados, tendo em conta o papel do sector público e a maior qualidade dos filmes	O protecção legal nacional pode impedir o comércio internacional livre no cinema	Novos quadros legais internacionais para permitir um comércio melhor e mais equilibrado, aumentando as capacidades de produção nacional
Países com pequena produção (menos de 20 produções)	A criatividade não sofre com os grandes constrangimentos financeiros ou de concorrência técnica e organizacional; o financiamento muito limitado não procura rendimentos imediatos.	Os mercados domésticos reduzidos reflectem uma falta estrutural de investimento na indústria do cinema, limitando o número de produções nacionais; as práticas de comércio internacional assimétrico injusto também diminuem a produção doméstica	Como acontece com as tecnologias de comunicação e computadores, as tecnologias digitais podem criar novas oportunidades de produção, e menos caras, superando assim os bloqueamentos na produção e distribuição

Fonte: Human Development Report Office based on UNESCO 200a.

Promoção. Alguns países mantiveram com êxito indústrias culturais saudáveis, ao mesmo tempo que conservavam abertas as ligações comerciais. Argentina e Brasil oferecem incentivos financeiros para ajudar as indústrias nacionais, incluindo reduções de impostos. Na Hungria, 6% das receitas da televisão vão para a produção de filmes húngaros. A França gasta cerca de 400 milhões de dólares EUA por ano para apoiar a sua indústria cinematográfica, uma das poucas que prosperam na Europa, produzindo mais de 180 filmes anualmente (caixa 5.6 e destaque 5.1).^{13, 14} O êxito mundial franco-alemão *O Fabuloso Destino de Amélie Poulain* mostra as possibilidades das co-produções transfronteiriças.¹⁵

Os estúdios e o equipamento também podem ser apoiados. Desde 1996, a Egypt Film Society tem construído estúdios cinematográficos com financiamento de uma parceria entre os sectores privado e público. Outras economias em desenvolvimento estão a tentar fazer o mesmo. Como acontece com todos os subsídios, há problemas para os fazer funcionar. Quem deve decidir sobre os critérios de atribuição? Como devem ser tomadas as decisões? As medidas dependem grandemente da dimensão do mercado interno (ver quadro 5.2).

A Declaração sobre a Diversidade Cultural de 2001, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), criou as condições para várias iniciativas internacionais encorajarem medidas de fixação de padrões para a diversidade cultural, incluindo a Mesa Redonda sobre Diversidade Cultural e Biodiversidade para o Desenvolvimento Sustentável, a Cimeira da Francofonia, a Reunião da Rede Internacional sobre Política Cultural e a resolução da ONU que proclamou o dia 21 de Maio como “Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e Desenvolvimento”. Iniciaram-se os trabalhos preparatórios de uma convenção legalmente vinculativa para proteger a diversidade da expressão cultural.

A emergência ou a consolidação de indústrias culturais também deviam ser apoiadas. A cooperação pode apoiar o desenvolvimento da infra-estrutura e das qualificações necessárias para criar mercados internos e para ajudar os produtos culturais locais a chegar aos mercados mundiais. As incubadoras de pequenos negócios podem encorajar empresas de pequena e média dimensão na área da música, moda e *design*. Podem ser mobilizados fundos internacionais para financiar a tradução de livros e a legen-

CAIXA 5.6

O apoio bem sucedido da França às indústrias domésticas da cultura

Ao abrigo da “exceção cultural” (*l’exception culturelle*) introduzida durante a Ronda do Uruguai de negociações sobre o comércio e resolutamente defendida pelo governo francês em meados da década de 1990, o Estado promove e paga a produção da cultura Gaulesa – um exemplo bem sucedido de apoio público às indústrias da cultura.

O governo subsidia a produção de versões televisonadas de ficção francesa, um produto popular da televisão pública. A França impõe uma quota mínima de 40% de transmissões radiofónicas em língua francesa. (O Canadá tem um sistema semelhante.) Estas medidas criaram oportunidades para artistas que, de outra maneira, poderiam não ter sido capazes de penetrar no

mercado interno e fizeram da França o maior produtor de filmes na Europa, contrariando eficazmente a concorrência de Hollywood.

O governo francês defende fortemente a exceção cultural – mas por quanto mais tempo conseguirá fazê-lo? A nova ameaça não vem dos suspeitos habituais – Hollywood, ou a Organização Mundial do Comércio – mas de Bruxelas. A Comissão Europeia está a considerar a limitação do montante do apoio que os países são autorizados a dar à sua produção doméstica. Se as novas regras forem aprovadas, é provável que uma forte onda de oposição venha de grupos que receiam a perda da identidade nacional através do excesso de filmes estrangeiros.

Fonte: *Financial Times* 2004.

dagem, ou dobragem de filmes locais em línguas internacionais. As qualificações nestes campos podem ser formalizadas em escolas de gestão e através de permutas nas indústrias da economia da cultura.

Turismo cultural e parcerias com a Organização Mundial de Turismo podem disseminar conselhos às comunidades de acolhimento. E parcerias com parlamentos, ministérios da cultura e gabinetes nacionais de estatística podem reunir as melhores práticas sobre intercâmbio cultural, recolha de dados e elaboração de políticas.

FLUXOS DE PESSOAS – IDENTIDADES MÚLTIPLAS PARA CIDADÃOS MUNDIAIS

Quase metade da população de Toronto e de Los Angeles nasceu no estrangeiro e mais de um quarto em Abidjan, Londres e Singapura (figura 5.1). Conduzido pela globalização, o número de migrantes subiu muito na última década, em particular para os países de rendimento elevado da Europa Ocidental, América do Norte e Austrália (figura 5.2). E com a crescente disponibilidade da Internet e o baixo custo das viagens aéreas, mais imigrantes estão a manter laços mais estreitos com os seus países de origem (ver destaque 5.1). Globalizar não é apenas reunir grupos culturais. É alterar as regras de contratação. A democratização e o respeito crescente pelos direitos humanos estão a trazer cada vez mais liberdade política e um sentido de direito a tratamento justo e estão a legitimar o protesto.

A imigração dá lugar a uma série de preocupações em ambos os lados. Os países de acolhimento

QUADRO 5.3

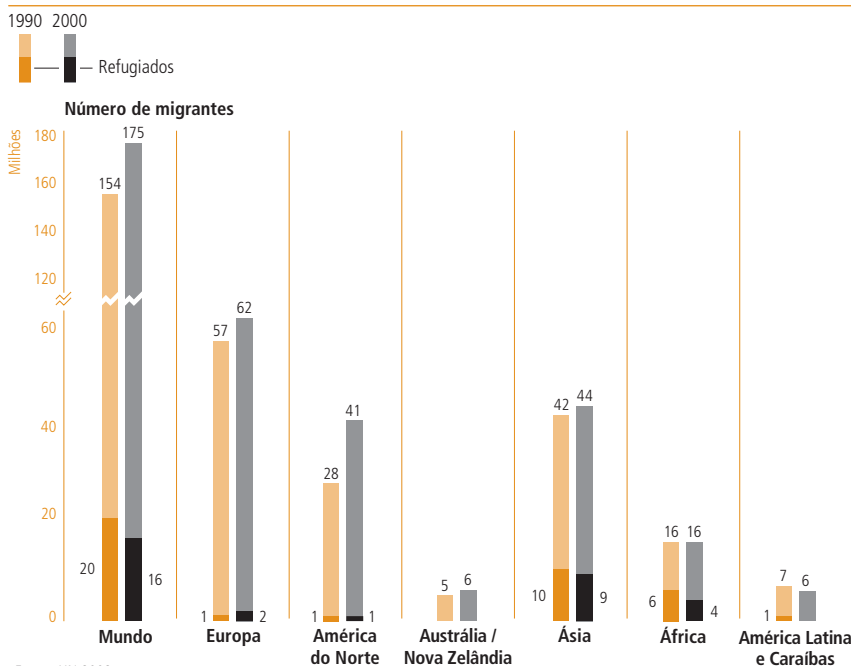
As 10 cidades do topo segundo a parcela da população nascida no estrangeiro, 2000-01

Porcentagem

Miami	59
Toronto	44
Los Angeles	41
Vancouver	37
Cidade de Nova Iorque	36
Singapura	33
Sydney	31
Abidjan	30
Londres	28
Paris	23

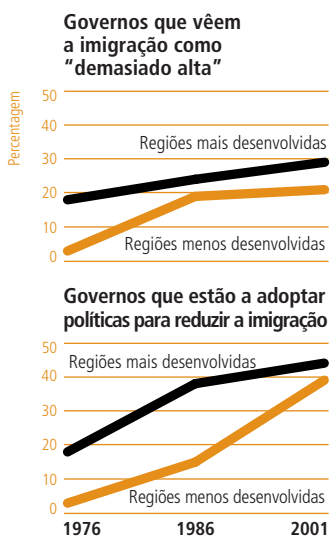
Fonte: UN HABITAT 2004; U.S. Census Bureau 2004b; World Cities Project 2002; Australian Bureau of Statistics 2001; Statistics Canada 2004.

Figura 5.2 Crescimento sem precedentes da migração internacional para Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, mas os refugiados permanecem uma pequena proporção, 1990-2000



Fonte: UN 2002a.

Figura 5.3 Mais e mais governos (ricos e pobres) querem controlar a imigração, 1976-2001



Fonte: UN 2002a.

lutam com problemas de liberdade cultural. Devem as raparigas muçulmanas ser autorizadas a usar lenços de cabeça nas escolas públicas em França (caixa 5.7)? Debates semelhantes propagam-se rapidamente: se as escolas dos E.U.A devem prover educação em espanhol, ou se os motociclistas *sikhs*, no Canadá, devem ser autorizados a usar um turbante em vez de um capacete normal. Os imigrantes protestam contra a falta de reconhecimento das suas identidades culturais e contra a discriminação nos empregos, alojamento e educação. Em muitos países, estas preocupações enfrentam os contraprotostos das populações locais, que receiam que as suas identidades e valores nacionais também sejam postas em causa. “Eles não adoptam o nosso modo de vida, nem os nossos valores”, dizem os que se opõem à imigração. “Respeitem o nosso modo de vida e as nossas culturas e os nossos direitos humanos”, respondem as comunidades imigrantes e os seus aliados.

Uma resposta seria reconhecer a diversidade e promover a inclusão de imigrantes, enfrentando as exclusões sociais, económicas e políticas que eles sofrem e a exclusão do modo de vida, e dando reconhecimento às suas identidades. Uma alternativa, defendida por grupos anti-imigrantes, seria fechar os países aos fluxos de pessoas – invertendo a tendência da diversidade crescente (figura 5.3). O pro-

grama político do Partido da Frente Nacional francesa, por exemplo, propõe que se volte para trás no fluxo da imigração, revogando os programas de reunificação familiar, expulsando estrangeiros indocumentados, desenvolvendo programas para reenviar imigrantes para os seus países de origem e dando preferência aos cidadãos nacionais no emprego, assistência social e em outras áreas.¹⁶ Os partidos Liga do Norte e Aliança Nacional (ambos membros da coligação no poder), da Itália, estão a introduzir legislação para limitar a imigração às pessoas que tenham um contrato de trabalho em Itália e fornecer ajuda aos países para travarem a migração ilegal.¹⁷

Mas esta escolha entre reconhecimento da diversidade e fechamento do país à imigração pode ser uma falsa escolha se as culturas nacionais não estiverem realmente ameaçadas pela diversidade.

ESTARÃO AS CULTURAS NACIONAIS AMEAÇADAS PELA DIVERSIDADE CULTURAL?

Os que receiam que os imigrantes ameacem os valores nacionais invocam três argumentos: que os imigrantes não se “assimilam”, mas rejeitam os valores nucleares do país; que as culturas local e dos imigrantes se chocam, levando inevitavelmente ao conflito social e à fragmentação; e que as culturas dos imigrantes são inferiores e se lhes fosse permitida uma situação segura minariam a democracia e retardariam o progresso, drenando assim o desenvolvimento económico e social. A solução é gerir a diversidade reduzindo os fluxos de imigrantes e aculturando as comunidades imigrantes.

Identidade única ou múltiplas identidades. Subjacente aos receios de perder a cultura nacional está uma convicção implícita de que as identidades são singulares. Mas as pessoas não têm identidades únicas e fixas. Têm múltiplas identidades e lealdades, que muitas vezes mudam. Segundo as palavras de Long Litt-Woon, presidente do Grupo de Relatores da Conferência sobre Diversidade e Coesão do Conselho da Europa, “Perguntam-me muitas vezes há quanto tempo vivo [na Noruega]; ‘20 anos’, digo eu. Muitas vezes, a observação seguinte é ‘Oh, você é quase norueguês!’ O pressuposto, neste caso, é que me tornei menos malaio porque é normal pensar-se na identidade como um jogo de soma zero; se se tem mais de uma identidade, tem-se menos de outra. Imagina-se que a identidade é, de algum modo, como uma caixa quadrada com tamanho fixo.”¹⁸

O dilema dos lenços de cabeça em França

Devem as raparigas muçulmanas ser autorizadas a usar lenços de cabeça nas escolas públicas em França? Poderá isso contrariar os princípios do secularismo (*laïcité*) e do respeito pela liberdade de religião? Será que essa liberdade exige que os espaços públicos se mantenham livres da influência religiosa? Ou poderá isso constituir uma discriminação contra a comunidade imigrante muçulmana? Ou será que o lenço de cabeça reflecte a subjugação das mulheres pelos homens? Poucas controvérsias despertaram tanta paixão – de ambos os lados – e geraram desafios tão penetrantes à conciliação da diversidade cultural nos últimos anos.

A controvérsia data de 1989, quando uma escola secundária expulsou três jovens que usavam lenços de cabeça na aula, com base em que isso violava os princípios franceses de secularismo. Isto desencadeou um grande debate público. O Conselho de Estado declarou que o uso de símbolos religiosos não é, em si, incompatível com o secularismo, desde que não tenha um carácter “ostentoso ou militante”. O Ministério da Educação nomeou um mediador especial para tratar de futuros incidentes do mesmo género.

A controvérsia acalmou até Dezembro de 2002, quando uma rapariga de um bairro predominantemente de imigrantes, em Lyon, apareceu na escola usando um lenço de cabeça. Este estava quase reduzido a uma fita, não lhe cobrindo nem a testa nem as orelhas. O reitor chamou os pais e exigiu que a

rapariga deixasse de usar lenço de cabeça na escola. Os pais protestaram, afirmando que já se tinham adaptado às normas francesas ao reduzir o lenço de cabeça a uma fita. O mediador foi chamado a intervir mas não conseguiu encontrar uma solução aceitável. Alguns professores ameaçaram entrar em greve se a aluna fosse autorizada a continuar a usar o lenço de cabeça na escola.

O assunto transformou-se rapidamente num debate politizado. Os membros da Assembleia Nacional, tanto da esquerda como da direita, propuseram uma lei proibindo explicitamente o uso de lenços de cabeça nas escolas e noutros lugares públicos. Intelectuais de esquerda tomaram rapidamente posição a favor e contra: ou em defesa da liberdade de expressão e contra a discriminação dos muçulmanos, ou em defesa do secularismo e dos valores da igualdade entre

sexos, uma vez que se pensava que muitas raparigas estavam a ser intimidadas para usarem o lenço de cabeça. Em 2003, o Ministério da Educação e a Assembleia Nacional criaram uma comissão de inquérito. Em Julho, uma Comissão Independente para a Aplicação do Secularismo na República propôs a proibição do uso de quaisquer símbolos religiosos óbvios nas escolas, incluindo o lenço de cabeça.

Finalmente, a legislação foi aprovada, mas as opiniões estavam divididas. As posições não se dividiram, como seria de esperar, segundo as linhas divisórias tradicionais: esquerda-direita, não muçulmanos-muçulmanos, ou mulheres-homens. Sondagens de opinião feitas imediatamente antes da votação mostraram as mulheres muçulmanas divididas em partes iguais, a favor e contra a nova lei (ver quadro).

Este caso realça os dilemas que os países enfrentam ao tentarem conciliar as diferenças religiosas e outras diferenças culturais das comunidades imigrantes. Como neste caso, há compromissos difíceis e argumentos complexos. Os que defendem a proibição argumentam que é uma defesa da liberdade – liberdade de religião e liberdade das mulheres contra a subordinação. Mas outro tanto dizem os que são contra a proibição – liberdade contra a discriminação e oportunidades desiguais. Estes compromissos de princípios são particularmente difíceis na educação pública, que se destina a transmitir os valores do Estado.

Está a favor, ou contra, uma lei que proíba símbolos e vestuário que exibam, de forma bem visível, a filiação religiosa? (21 de Janeiro de 2004)

Grupo	A favor (%)	Contra (%)
Todos os franceses	69	29
Esquerda	66	33
Direita	75	24
Muçulmanos	42	53
Mulheres muçulmanas	49	43

Fonte: Zolberg 2003; Gutmann 1995; *The Economist* 2004b.

Alguns grupos de imigrantes podem querer manter a sua identidade cultural. Mas isso não significa que não desenvolvam lealdades para com o seu novo país. As pessoas de origem turca na Alemanha podem falar turco em casa até à segunda geração, mas também falam alemão. Os mexicanos nos Estados Unidos podem torcer pela equipa mexicana de futebol, mas servem no exército dos E.U.A.

Tornaram-se vulgares as suspeitas acerca das lealdades dos imigrantes. Mas são deslocadas. Suspeitando de lealdades divididas, os governos dos E.U.A. e do Canadá internaram os seus cidadãos de origem japonesa durante a Segunda Guerra Mundial. Todavia, soldados descendentes de japoneses que prestavam serviço nos exércitos dos E.U.A. e do Canadá exibiram altos níveis de valentia e de lealdade, tornando-se nalguns dos heróis mais condecorados. Em 1960, nos Estados Unidos, houve receios de que um presidente católico romano pudesse ter lealdades ao Papa além e acima das suas lealdades para com os Estados Unidos, receios

que John F. Kennedy teve que combater activamente como candidato, em 1960.

As preocupações com a identidade nacional também são expressas, por vezes, através da denúncia das culturas dos imigrantes como “inferiores”, reclamando que a aceitação da prosperidade dos imigrantes retardaria o progresso e o desenvolvimento do país. Mas este Relatório demonstrou que há pouco fundamento para os argumentos do determinismo cultural. É claro que muitos grupos de imigrantes – de modo nenhum todos os grupos, ou em todos os países – têm elevadas taxas de desemprego e nível educacional inferior à média. Mas as razões têm a ver com as múltiplas desvantagens que sofrem e não com quaisquer características de grupo culturalmente determinadas – desvantagens que podem ser remediadas com políticas adequadas de inclusão, como propõe o capítulo 3.

Para a maioria das sociedades, harmonizar múltiplas identidades não é coisa que aconteça de um dia para o outro. Significa acabar por considerar como

*Fechar as portas à
imigração não é prático,
nem do interesse
do desenvolvimento
nacional*

familiares diferenças que outrora eram consideradas “estranhas”. Os cientistas sociais chamam a isto uma mudança e esbatimento das fronteiras que separam “nós” e “não nós”. As discussões em França sobre as raparigas muçulmanas que usam lenços de cabeça na escola, ou nos Estados Unidos sobre a instrução em espanhol na escola primária são discussões sobre pessoas que lutam para manter as fronteiras como foram estabelecidas. Islão e espanhol são símbolos do “não nós”. Admiti-los como parte de “nós” sugere ceder aos perigos que são vistos a aproximar-se à nossa frente: conflito comunitário e perda de identidade cultural.

Na harmonização de múltiplas identidades, as sociedades debatem duas questões: até que ponto podemos ser diferentes? Até que ponto temos de ser parecidos? Aceitar múltiplas identidades é uma grande transformação social. Mas a história mostra que acontece. Quase todos os países europeus passaram por uma transformação assim. Hoje, ser diferente já não é a diferença entre ser alsaciano e ser bretão, mas entre ser cingalês e ser escocês, criando uma categoria mais ampla de “nós”.

A imigração apoia o crescimento económico e o desenvolvimento. Fechar as portas à imigração não é prático, nem do interesse do desenvolvimento nacional. Longe de serem um sorvedouro do desenvolvimento, os imigrantes são uma fonte de qualificações, de trabalho, de ideias e de saber-fazer. Os economistas têm argumentado há muito que os ganhos da liberalização da imigração são muito maiores do que os da eliminação das barreiras ao comércio mundial. Dos empresários indianos de tecnologia de Silicon Valley, nos Estados Unidos, às enfermeiras da África Ocidental espalhadas pela Europa, aos investidores chineses na Austrália e às empregadas domésticas filipinas na Arábia Saudita, a contribuição dos imigrantes para a inovação, o espírito de iniciativa e a qualificação é uma recordação diária do seu valor para a sociedade.

Na economia do conhecimento de hoje, os países concorrem criando e atraindo talentos de topo. Em 1990, por exemplo, estudantes nascidos no estrangeiro realizaram 62% dos doutoramentos em Engenharia nos Estados Unidos e mais de 70% dos estudantes nascidos no estrangeiro que realizam doutoramentos nos Estados Unidos ficam neste país.^{19,20} Muitas vezes entre os mais empreendedores da sociedade, os imigrantes investem em pequenas empresas e rejuvenescem bairros urbanos – na

Europa, estão a criar zonas comerciais em áreas abandonadas para gerar milhares de empregos.²¹

Hoje, países da Europa Ocidental e o Japão, que enfrentam a perspectiva do envelhecimento e do declínio populacional, têm necessidade urgente de novos influxos de pessoas. Prevê-se que a população em idade de trabalhar da Europa Ocidental caia de 225 milhões, em 1995, para 223 milhões, em 2025.²² De acordo com estimativas da Divisão de População da ONU, a Europa terá de duplicar o número de imigrantes que recebe só para manter a dimensão da sua população, em 2050.²³

Não foram eliminadas as barreiras à entrada de pessoas, ao contrário das barreiras à entrada de bens e capitais. Todavia, a migração aumentou rapidamente na década de 1990, incluindo a imigração clandestina que proliferou nesta década, atingindo quase 30 milhões de pessoas em todo o mundo (ver destaque 5.1). Os esforços para inverter os fluxos de pessoas lutam contra a onda da globalização.²⁴ Reduzir significativamente a imigração exigiria medidas que são difíceis de executar em democracias.

*DESAFIOS E OPÇÕES DE POLÍTICA –
RECONHECIMENTO CULTURAL E INCLUSÃO
SOCIOECONOMICA E POLITICA*

Países com uma quantidade historicamente grande de imigrantes seguiram duas abordagens da integração: o diferencialismo e a assimilação. Diferencialismo significa manter fronteiras claras entre grupos e respeitá-los como comunidades separadas. Políticas diferencialistas têm sido tipicamente usadas quando o Estado organiza a imigração para preencher necessidades temporárias de trabalho e não espera que os imigrantes se tornem membros plenos da comunidade local. São exemplos os trabalhadores visitantes na Alemanha, nas décadas de 1960 e 1970 e as empregadas domésticas na Arábia Saudita, hoje.

A outra abordagem, a assimilação, procura tornar os imigrantes “mais como nós”. O Estado e outras instituições encorajam os imigrantes a aprender a língua nacional predominante e a adoptar as práticas sociais e culturais da comunidade de acolhimento. Quando os filhos dos imigrantes tiverem passado pelas escolas primárias da nova sociedade, especialmente públicas, serão quase indistinguíveis do resto da comunidade local. A imagem do “*melt-ing pot*” dos E.U.A. é a que representa melhor esta abordagem.

Estas duas abordagens, eficazes em décadas anteriores, são inadequadas em diversas sociedades que precisam de criar respeito pelas diferenças e um compromisso de unidade. As sociedades culturalmente diversificadas não estão predestinadas a desintegrar-se, ou a perder as suas culturas e identidades nacionais. Mas conciliar a diversidade exige esforços para construir a coesão na gestão da imigração e na integração de migrantes na sociedade. Tal como há muitos modos, nos Estados multiétnicos, de as minorias étnicas sentirem orgulho na sua comunidade e uma forte lealdade para com o Estado, também os imigrantes podem tornar-se membros plenos dos seus países de adopção e continuar a manter laços com os seus países de origem. O desafio é conceber políticas que integrem os objectivos de unidade e respeito pela diferença e diversidade. O diferencialismo não cria compromisso com o país entre imigrantes, nem fornece uma protecção social adequada. E os programas de trabalhadores convidados podem ser uma fonte de exploração e de conflitos – “queríamos trabalhadores, mas recebemos pessoas” foi a reacção de alguns (caixa 5.8). A assimilação não concilia a diferença, nem o respeito pela diversidade, nem enfrenta explicitamente a assimetria.

Os imigrantes estão mais inclinados hoje – e mais capazes – do que no passado para manter ligações estreitas com a família e a comunidade no seu local de nascimento. Essas ligações não são novas, mas a influência no comportamento social, económico e

político é diferente, graças à facilidade das comunicações e viagens modernas. Os imigrantes querem manter um pé em cada mundo – um nos seus locais de nascimento e outro nos países de adopção.

O multiculturalismo tornou-se, recentemente, uma terceira abordagem da incorporação de imigrantes, uma abordagem que reconhece o valor da diversidade e apoia identidades múltiplas. Começou no Canadá, no princípio da década de 1960, quando o primeiro-ministro Pierre Trudeau expôs a ideia em resposta aos desafios de uma população diversificada de povos indígenas, povoadores franceses e ingleses e imigrantes recentes, com importantes divisões e desigualdades entre eles. A Austrália introduziu uma política semelhante na década de 1990, depois de concluir que era o único modo de criar coesão na diversidade.

O multiculturalismo não tem só a ver com o reconhecimento de sistemas de valores e práticas culturais diferentes dentro da sociedade – também tem a ver com a construção de um compromisso comum com valores nucleares e não negociáveis, como os direitos humanos, o Estado de direito, a igualdade entre sexos e a diversidade e tolerância.²⁵ A Austrália descreve isto como “Unidade na Diversidade”. Uma política assim enfatiza não só a liberdade das pessoas de exprimir e partilhar os seus valores culturais, mas também as suas obrigações de aderir a obrigações cívicas mútuas.

Embora haja uma sequência histórica para estes modelos de integração de imigrantes, os países usam

O multiculturalismo tem a ver com a construção de um compromisso comum com valores nucleares e não negociáveis

CAIXA 5.8

Contratos temporários – receber bem os trabalhadores, mas não as pessoas, não é solução

Enquanto lutam para controlar o fluxo de trabalhadores no mercado do trabalho globalizado, muitos Estados estão a experimentar programas temporários de migração. Aos imigrantes recrutados no quadro desses programas não é oferecida a cidadania; espera-se que eles trabalhem durante um período de tempo estabelecido e que depois regressem “a casa”, provocando pouco impacto na cultura e identidade nacionais. Porém, raramente as coisas funcionam dessa maneira.

Quase todas as regiões, num dado momento, recrutaram trabalhadores temporários para satisfazer necessidades económicas. No século XIX, centenas de milhares de sul-indianos foram recrutados para as plantações de borracha da Malásia e para as plantações de cana-de-açúcar de Trindade e Tobago. Nos Estados Unidos, um programa de trabalho agrícola que começou como solução temporária para uma situação

de escassez durante a II Guerra Mundial transformou-se num programa de recrutamento de trabalho durante várias décadas. Vários países europeus, incluindo a Alemanha e Holanda, utilizaram programas de “trabalhadores visitantes” na década de 1960 e princípio da década de 1970. Mais recentemente, os países produtores de petróleo do Médio Oriente viraram-se para o trabalho temporário para a construção civil e outros projectos. A África do Sul continua a depender de migrantes temporários para a extracção dos seus recursos naturais e, só nos últimos anos, o México projectou um programa para 39.000 trabalhadores temporários da Guatemala na colheita do café.

Esses programas têm dado oportunidade a muitos de trabalhar e ganhar dinheiro, enviando para casa milhares de milhões em remessas. Mas esses programas também criaram comunidades marginalizadas. Na frase agora famosa usada para descrever o programa

europeu de trabalhadores visitantes, “Recrutámos trabalhadores, mas recebemos pessoas.”

Frequentemente, muitos trabalhadores temporários decidem ficar, apesar dos esforços dos governos para o evitar – e depois trazem as suas famílias, criando comunidades de indocumentados. Mas porque são excluídos da esfera normal, criam comunidades de gueto – alimentando sentimentos contra os imigrantes. Restrições legais explícitas e fortes obstáculos sociais informais, como conjuntos habitacionais segregados fisicamente, também impedem os imigrantes de participar plenamente na sociedade.

Estas situações deixam os imigrantes sem protecção dos seus países de origem, ou dos países de acolhimento. Residentes legais sem cidadania podem ser vítimas de abusos dos empregadores e têm poucas possibilidades de recorrer aos serviços judiciais e sociais do país de acolhimento.

Fonte: Bach 2004.

Algumas das questões mais divisivas do “nós” e “não nós” dizem respeito às práticas tradicionais ou religiosas, que se julga serem contraditórias dos valores nacionais, ou dos direitos humanos

as três abordagens em qualquer momento. Embora não adoptando o multiculturalismo como uma política explícita do Estado, muitos países estão a introduzir elementos desta abordagem enquanto lutam para gerir a crescente diversidade. O desafio envolve a abordagem das exclusões culturais em três dimensões, com um tema comum de construção da unidade e respeito pela diferença:

- Enfrentar a exclusão cultural reconhecendo as identidades culturais (exclusão do modo de vida).
- Enfrentar a exclusão socioeconómica (exclusão da participação).
- Enfrentar a exclusão da participação cívica e dos direitos de cidadania (exclusão da participação).

Enfrentar a exclusão cultural reconhecendo as identidades culturais. As comunidades imigrantes podem não sofrer a discriminação explícita e a eliminação do seu modo de vida, mas a maioria sofre de falta de apoio para o praticar. Talvez mais importante, elas sofrem frequentemente a rejeição de valores considerados como estando em conflito com valores nucleares nacionais, ou o preconceito social de que a sua cultura é inferior (ver caixa 5.7).

Combater o preconceito social e a xenofobia é fundamental para construir harmonia social e unidade em sociedades diversificadas. Um maior respeito e compreensão para com as culturas pode ser fomentado proporcionando imagens positivas e exactas

nos meios de comunicação, ensinando a história de outras culturas nas escolas e preparando exposições nos museus que demonstrem respeito pela diversidade cultural e que enfrentem a discriminação e as desigualdades socioeconómicas. (caixa 5.9)

A religião é a mais contestada das identidades culturais. Um maior reconhecimento tem enorme valor prático, tornando mais fácil obter autorizações para construir locais de culto, instalar cemitérios e fazer celebrações. Também tem grande valor simbólico, demonstrando respeito por outras culturas. A celebração do *Eid* na Casa Branca, em 1996, foi um forte sinal de respeito pelos milhões de muçulmanos dos Estados Unidos. Surgem controvérsias acerca do apoio à religião em Estados seculares. Como o capítulo 3 mostra, secularismo não significa, necessariamente, não envolvimento do Estado na religião. O Estado pode apoiar a actividade religiosa de modo que não favoreça uma religião em detrimento de outra, como apoiar todas as escolas religiosas. Mas as religiões dos imigrantes nem sempre são tratadas da mesma maneira que a religião da maioria da população.

Algumas das questões mais divisivas do “nós” e “não nós” dizem respeito às práticas tradicionais ou religiosas, que se julga serem contraditórias dos valores nacionais, ou dos direitos humanos. Reconhecimento cultural não significa simplesmente defender a tradição. Significa promover a liberdade cultural e o desenvolvimento humano. E as próprias comunidades imigrantes precisam desafiar os “valores tradicionais” que conflituam com valores nacionais nucleares, ou com os direitos humanos.

Enfrentar a inclusão socioeconómica. Os 175 milhões de pessoas que vivem fora dos seus países de nascimento são um grupo muito misturado. De profissionais altamente qualificados a jovens e mulheres que atravessam as fronteiras a salto para trabalhar em lojas que os exploram e lhes pagam salários de miséria, incluem pessoas que estão no país há décadas e pessoas que só chegaram recentemente. E as fileiras de “comunidades de imigrantes” que estão politicamente mobilizadas expandem-se para lá dos 175 milhões para incluir os parentes e até amigos de imigrantes.

Nem todos os imigrantes sofrem a exclusão socioeconómica. Em relação aos que a sofrem, essa exclusão assume muitas formas diferentes. O maior problema é que em muitos países a pobreza dos grupos de imigrantes divide a sociedade. Dá lugar a movimentos anti-imigrantes e a acusações de que os imigrantes não querem, ou não conseguem, ser mem-

CAIXA 5.9

Como Berlim promove o respeito pela diferença cultural

Berlim ganhou reputação na Alemanha como pioneiro na promoção da integração de imigrantes. Berlim foi o primeiro dos Estados federais a criar um gabinete para tratar dos obstáculos à integração. Em 1981, sob o lema “Miteinander leben” (viver uns com os outros), o Gabinete do Comissário do Senado de Berlim para a Migração e a Integração lançou uma campanha a favor da tolerância, do respeito pelos outros e do entendimento. Desenvolve actividades de extensão em bairros com elevada percentagem de imigrantes e campanhas de informação pública descrevendo os princípios básicos da política. O gabinete também fornece aconselhamento e consultas jurídicas em 12 línguas, ajudando os imigrantes a encontrar emprego e a combater a discriminação. Juntamente com organizações não governamentais, o gabinete organiza formação regular para a polícia sobre relações com os imigrantes e realiza inquéritos

anuais sobre as atitudes locais para com os imigrantes.

O Gabinete do Comissário cria capacidades entre as organizações de imigrantes, ajuda os imigrantes a organizarem-se em grupos de auto-ajuda e, ainda, constitui um serviço de informação fundamental para pessoas que procuram conselhos sobre integração. Metade do seu orçamento anual de 6,5 milhões de euros destina-se ao financiamento de organizações e grupos de imigrantes.

O Gabinete do Comissário tem chamado a atenção dos meios de comunicação e do público para os problemas da integração. Abriu um canal directo de comunicação entre imigrantes e governo. Também se concentrou em actividades, tanto para populações imigrantes, como para nacionais alemães, mostrando que a integração é um processo bilateral. Muitos outros Estados federais têm copiado o exemplo de Berlim.

Fonte: IOM 2003c; European Union 2004; Independent Commission on Migration to Germany 2001.

bros produtivos da sociedade, de que vivem juntos em guetos e sem interesse em se integrarem no resto da sociedade. O apoio do Estado para enfrentar a exclusão socioeconômica dos grupos de imigrantes é, por isso, uma parte decisiva da construção da harmonia social.

A educação e a língua são o primeiro passo. Muitos países têm programas pró-ativos de integração que oferecem instrução na língua nacional do país. Mais controverso é o uso da língua materna dos imigrantes nas escolas e nas comunicações oficiais. Nenhuma fórmula única é adequada para todas as situações. Mas as objecções ao uso da língua materna são, muitas vezes, mais ideológicas do que pragmáticas. As pessoas aprendem melhor, respeitam as leis e geralmente participam mais plenamente na vida de uma comunidade se puderem entender melhor. Aprender a língua do Estado é decisivo, mas haverá demora em atingir a proficiência.

Também controversa é a questão da protecção da previdência social aos não nacionais, incluindo os residentes indocumentados. O receio – difícil de provar ou de refutar – é de que a protecção social encoraje mais entradas de pessoas que, sucessivamente, se tornem dependentes do Estado. Mas a realidade é que sem protecção da previdência social, as consequências sociais mais alargadas seriam piores. E os Estados têm a obrigação de proteger e promover os direitos humanos – para todos os seus residentes.

Enfrentar a exclusão da participação cívica e dos direitos de cidadania. Muitos imigrantes não são cidadãos. Por essa razão, estão excluídos do conjunto de obrigações e direitos que os Estados e os seus cidadãos têm, um ao outro. Sem esses direitos, os imigrantes carecem de acesso aos empregos e serviços que os ajudam a tornar-se membros plenamente contribuintes da sociedade. Também carecem de protecção contra os abusos. A naturalização tende a ser a resposta, mas a maioria dos Estados começa a repensar a sua política em resposta ao aumento dos fluxos, aos movimentos temporários e circulares e às múltiplas identidades transnacionais.

Alargar a não cidadãos os direitos cívicos tradicionalmente associados à cidadania é um passo decisivo, como é o reconhecimento de dupla nacionalidade. Muitos países, incluindo a Dinamarca, Holanda, Noruega e Suécia, têm alargado a não cidadãos o direito de voto em eleições locais. Noutros países, como a Bélgica, é provável que esses direitos sejam alargados em breve. Cerca de 30 países reconhecem já a dupla nacionalidade. Mas também existem tendências con-

traditórias de restrição do acesso à residência de longo prazo, à naturalização e cidadania e aos serviços sociais. Recentemente, a Califórnia tornou impossível para os imigrantes sem residência legal obterem carta de condução, excluindo-os efectivamente de muitos empregos e de outras actividades essenciais na vida quotidiana.

Um mundo globalmente interdependente precisa de uma nova abordagem da cidadania para residentes nativos e imigrantes, que incorpore os princípios fundamentais dos direitos humanos numa estratégia multicultural para fazer avançar o desenvolvimento humano – uma estratégia que beneficie toda a gente.

* * *

Os Estados, comunidades, instituições e pessoas têm de fazer escolhas:

- Devem os Estados procurar impor uma identidade nacional homogeneizadora e imutável? Ou devem celebrar a diversidade, ajudando a fomentar sociedades sincréticas e evolutivas?
- Devem as comunidades proteger a tradição, mesmo que ela reduza a escolha e as liberdades? Ou devem usar o seu conhecimento e recursos comuns na troca e em benefício mútuo?
- Devem as instituições internacionais persistir em regras que aderem às tradições culturais e legais particulares? Ou devem reconhecer, respeitar e promover os produtos e recursos de outras culturas, reforçando a legitimidade das instituições?
- Devem as pessoas restringir-se a identidades únicas? Ou devem reconhecer-se como parte de uma humanidade interligada?

A democracia e o crescimento equitativo são importantes para promover a inclusão cultural. Mas não são suficientes. Também são necessárias políticas multiculturais de inclusão cultural – reconhecer diferenças, apoiar a diversidade e mitigar assimetrias de poder. As pessoas têm de abandonar identidades rígidas se quiserem fazer parte de uma sociedade diversificada. As instituições internacionais têm de respeitar outras tradições culturais e criar condições habilitadoras para desenvolver recursos culturais locais. Os países pobres e comunidades marginalizadas devem ter mais voz nas negociações que envolvam as suas culturas e direitos e indemnizações justas pelo uso dos seus recursos. Só nestas circunstâncias é que as identidades múltiplas e complementares evoluirão através das fronteiras nacionais. Só então é que a identidade e a liberdade florescerão num mundo culturalmente diversificado.

Alargar a não cidadãos os direitos cívicos tradicionalmente associados à cidadania é um passo decisivo, como é o reconhecimento de dupla nacionalidade