

Questionar o modelo multicultural neerlandês de integração de imigrantes

Jan Willem Duyvendak e Peter Scholten

1. Introdução

“Acordem a meio da noite qualquer perito sobre integração de imigrantes e peçam-lhe para dizer o nome de um país conhecido pelo seu multiculturalismo. Há dez probabilidades em uma de que a resposta seja o Canadá, a Austrália ou os Países Baixos” (Entzinger, 2003:59).

No artigo que se segue, iremos abordar esta imagem dominante das políticas de integração dos Países Baixos em termos de “modelo multiculturalista” (Joppke, 2004: 248; Koopmans, 2002:91; Sniderman & Hagendoorn, 2007: 1-2). Todos os autores que acabámos de referir afirmam que a população neerlandesa tem prosseguido políticas multiculturalistas. Alegam também que essas políticas fracassaram redondamente: “À sombra do multiculturalismo oficial, fora possibilitado o aparecimento de uma ‘subclasse étnica’” (Joppke, 2004: 248). A política de integração pluralista neerlandesa é considerada como tendo tido não só um efeito pernicioso para a integração sociocultural dos imigrantes, mas como tendo também um impacto negativo na sua integração socioeconómica (Koopmans & Statham, 2000; Ireland, 2004).

No presente artigo, não iremos debruçar-nos sobre as supostas consequências das políticas multiculturais, mas iremos interrogar-nos sobre se o retrato de um modelo multicultural neerlandês, em si mesmo, estará correcto. Por outras palavras, iremos abordar a questão de saber se existe um conjunto coerente de políticas que mereça a denominação de modelo.

1. Localizar o modelo neerlandês na literatura sobre ciências sociais

Na literatura académica neerlandesa e internacional, existe um discurso persistente sobre o que será o modelo “multicultural” neerlandês de integração de imigrantes. Um traço fundamental deste modelo multicultural seria que os neerlandeses tendem a institucionalizar o pluralismo cultural na crença de que a emancipação cultural das minorias imigrantes é a chave

para a sua integração na sociedade neerlandesa. Além disso, esta abordagem da integração de imigrantes reflectiria uma aceitação não contestada da transformação da sociedade neerlandesa numa sociedade multicultural. A este respeito, é feita frequentemente uma analogia com a tradição neerlandesa específica da pilarização, por referência ao período compreendido entre as décadas de 1920 e 1960, em que a maioria da sociedade neerlandesa estava estruturada em função de pilares religiosos (protestantes ou católicos) ou socioculturais (socialistas ou liberais) (Lijphart, 1968) específicos.

Um estudo recente de Sniderman e Hagendoorn, *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and its Discontents in the Netherlands* (Quando os modos de vida colidem: o multiculturalismo e os seus opositores nos Países Baixos) classificava as concepções neerlandesas segundo um modelo multiculturalista. Com efeito, as propostas essenciais apresentadas no estudo dizem respeito ao multiculturalismo em geral e às diferentes formas de políticas de identidade associadas ao multiculturalismo em especial. Os autores alegam que a denominação de identidades colectivas aprofundou inadvertidamente as clivagens socioculturais na sociedade, em vez de superar essas diferenças. Adoptam os Países Baixos como o único caso exemplar susceptível de fundamentar as suas teorias. Justificam a evolução da abordagem dos Países Baixos com base na sua tradição de pilarização: “Os Países Baixos sempre foram um país de minorias graças à capacidade da religião para dividir e para unir” (p. 13). Além disso, o “trauma colectivo da Segunda Guerra Mundial em que a população neerlandesa não conseguiu opor-se à deportação maciça de judeus terá contribuído para que as minorias imigrantes fossem vistas sob a luz do Holocausto (...) ou para que as opiniões críticas face aos imigrantes fossem apelidadas de racistas ou xenófobas.” Devido a estas circunstâncias históricas, ter-se-ia instalado nos Países Baixos um modelo multiculturalista:

Foi formado na sociedade um consenso, ao nível das elites, em apoio do multiculturalismo – e não apenas de uma variedade simbólica. Os Países Baixos fizeram o máximo que podia ser feito em nome do multiculturalismo. Os grupos minoritários recebem instrução na sua própria língua e sobre a sua cultura; dispõem de programas de rádio e de televisão próprios, de financiamentos governamentais para o acolhimento de dirigentes religiosos e de subsídios para toda uma série de organizações sociais e religiosas; contam com prerrogativas de consulta aos dirigentes das comunidades e com um regime de financiamento público da habitação especialmente concebido para corresponder aos requisitos muçulmanos tendo em vista uma separação rigorosa entre os espaços público e privado (2007: 15).

O sociólogo alemão Joppke considera também a sociedade neerlandesa como o modelo multiculturalista mais radical. Descreve o modo como os neerlandeses alteraram recentemente as suas políticas, uma vez que as alegadas políticas multiculturais não obtiveram qualquer resultado: “A integração cívica é uma das respostas ao fracasso evidente de uma das mais decisivas políticas de multiculturalismo da Europa destinada a promover a integração socioeconómica dos imigrantes e dos seus descendentes. (...) Em contraponto à tendência do multiculturalismo para fechar a étnica migrante em mundos separados, o objectivo oposto da integração cívica é a participação dos migrantes nas instituições da sociedade estabelecida” (2007: 249).

Também entre os investigadores neerlandeses, o pensamento em termos de modelo multicultural neerlandês adquiriu grande ressonância. Koopmans, em especial, radica claramente a abordagem neerlandesa da integração de imigrantes na história da pilarização, quando as clivagens etnoculturais eram salientadas de forma semelhante à da sociedade multicultural. Alega que a aplicação deste modelo a novos grupos teve fortes efeitos negativos: “O sistema neerlandês de pilarização foi desenvolvido no início do século XX como meio de pacificar os conflitos entre os grupos religiosos e políticos nativos, e tem sido bem-sucedido nesse propósito. Contudo, nunca esteve previsto que servisse de instrumento para a integração dos imigrantes, e deu provas de ser bastante inadequado para esse efeito. (..) Nem os imigrantes nem os neerlandeses nativos são ajudados pela aplicação de princípios que eram inicialmente destinados a uma população nativa com um estatuto socioeconómico essencialmente semelhante, e uma história e cultura política comuns, tendo em vista a integração de recém-chegados com uma formação cultural diferente. Isto oferece apenas aos novos grupos étnicos e religiosos um formato simbólico e formal de igualdade que, na prática, reforça as clivagens étnicas e reproduz a segregação numa base distintamente desigual” (2006:5).

Embora reconhecendo, de alguma forma, que no discurso público e político o modelo multicultural parece actualmente ter sido abandonado, Koopmans aponta para a “interdependência dos percursos” em termos de práticas políticas. Embora o discurso formal das políticas e o discurso público pareçam ter mudado, na sua forma efectiva de abordar a diversidade etnocultural os neerlandeses terão permanecido acomodados:

Os Países Baixos continuam a ser os representantes por excelência de uma visão “multicultural” da integração. O país permite aos imigrantes um acesso fácil aos direitos sociais e políticos formais e, simultaneamente, facilita as expressões da identidade cultural própria dos estrangeiros com a ajuda do Estado. Tendo em conta os tons mais exaltados dos debates públicos na década de 1990, os neerlandeses (...) parecem pensar que este modelo multicultural é uma coisa do passado. Mas nada poderia estar mais longe da verdade. Fora do mundo limitado dos editoriais publicados nos jornais de elite, a relação entre a sociedade neerlandesa e os seus imigrantes está ainda firmemente arraigada na tradição de pilarização do país – um sistema de “viver e deixar viver” condicionado pela etnicidade e pela religião e que é apoiado pelo governo. (...) As organizações e actividades justificadas por factores étnicos são também generosamente apoiadas – directa ou indirectamente – pelo governo. Quer as pessoas queiram quer não, os factores étnicos ainda desempenham um papel importante nas instituições e no discurso públicos. O governo considera também que lhe cabe, ao nível do ensino, proporcionar a aprendizagem das línguas das populações migrantes no âmbito dos currículos escolares. Em nenhum outro país da Europa existem tantas escolas islâmicas ou hindus, canais de radiodifusão muçulmanos e dedicados às camadas migrantes nos meios de comunicação social, e outras organizações públicas de carácter etno-religioso. (Koopmans, 2006: 4).

Enquanto que no debate actual Sniderman & Hagendoorn, Joppke e Koopmans são os investigadores mais importantes na divulgação da ideia de que os Países Baixos seguem uma “abordagem multiculturalista radical” (Koopmans e outros, 2005:143), não foram eles os primeiros a fazê-lo. Sobretudo no final da década de 1980 e no início da década de 1990, diversos autores criticaram as ideias multiculturalistas que então dominavam as políticas dos Países Baixos. Em 1989, o Conselho Científico para a Política Governamental (WRR) dos Países Baixos publicou um relatório (“Política de Imigração”) em que apelava a uma abordagem das políticas mais focalizada nos aspectos socioeconómicos e individuais. O WRR também classifica as concepções neerlandesas da integração de imigrantes (daquela altura!) em termos de modelo multicultural, salientando sobretudo a atenção dada aos grupos constituídos por minorias étnicas e o objectivo de promover a emancipação cultural, nomeadamente através da concessão de facilidades para a institucionalização da diversidade cultural. O WRR chama a atenção para os alegados efeitos acidentais desta visão das políticas adoptadas. Em especial, a atenção dada aos grupos minoritários e a classificação desses grupos em termos de uma acumulação da privação socioeconómica e das diferenças socioculturais teriam tornado as minorias demasiado dependentes das facilidades concedidas pelo Estado (WRR, 1989: 9). Em 1989, o WRR rejeitou o enquadramento dominante de “minorias étnicas” ou “culturais”. Argumentou que esta classificação era “arbitrária e mais condicionada por factores históricos do que sociais”, e que se tratava de um “conceito demasiado limitado” para descrever o “dinamismo” nas posições sociais dos imigrantes e que seria “estigmatizante” (1998: 43, 54). Em vez disso, o WRR propôs definir os migrantes como

"alóctones" (ou estrangeiros) salientando a descendência não nativa dos imigrantes, mais do que a sua situação etnocultural. Além disso, o WRR defendeu que a política (e o debate) sobre integração não devia focar apenas as questões "culturais e morais" (ibid: 18), mas antes a participação socioeconómica dos migrantes para que estes sejam capazes de ser autónomos (ibid: 9). No domínio cultural, o papel do governo devia ser muito mais limitado. A política governamental não deveria ter como finalidade em si mesma criar uma sociedade multicultural, deveria antes aceitar a diversidade cultural como um facto e criar condições para que diferentes culturas possam interagir, em vez de institucionalizar as diferenças culturais. WRR (ibid: 61):

[A] institucionalização do pluralismo étnico não deve ser vista como um objectivo independente das políticas prosseguidas. Uma sociedade multiétnica deve ser vista como um dado social e, portanto, como um ponto de partida para políticas que deixem espaço para a diversidade cultural em diversos domínios. (...) Os imigrantes que o desejem devem poder manter e desenvolver a sua identidade cultural própria: é certo que a integração não implica uma assimilação cultural. (...) A tarefa do governo limita-se a ajudar a eliminar as barreiras enfrentadas pelos agrupamentos étnicos em resultado das suas origens não indígenas, a fim de lhes permitir que participem em pé de igualdade com as pessoas indígenas numa sociedade culturalmente diversificada.

Simultaneamente, Jan Rath publicava a sua dissertação intitulada "*Minorização: A Construção Social das Minorias Étnicas*" (1991). O autor situa o modelo multicultural numa comunidade tecnocrata de peritos e órgãos de decisão política e desconstrói os princípios ideológicos em que se baseava. Rath "toma como modelo" a abordagem neerlandesa em termos do que chama o "Paradigma das Minorias". O Paradigma das Minorias define a sociedade em termos de grupos distintos de "minorias" cuja posição se caracteriza por uma posição socioeconómica fraca e por diferenças socioculturais. Face a este modelo, Rath distingue também os modelos marxista, de castas e colonial que, segundo ele, ter-se-ão tornado essencialmente obsoletos na política neerlandesa, bem como na investigação académica neerlandesa. Segundo Rath, a política neerlandesa terá adoptado o Paradigma das Minorias porque este modelo legitima a interferência do governo junto das minorias étnicas mas também permite excluir essas minorias dos processos políticos e económicos devido à sua não conformidade sociocultural. Por conseguinte, segundo Rath, não é de surpreender que a política para as minorias étnicas da década de 1980 pareça ter falhado, na medida em que

terá contribuído para uma maior “minorização” das minorias étnicas mais do que para uma melhoria da sua posição social e política na sociedade.

De forma contrastante com outros "autores de modelos" da abordagem neerlandesa, Rath não radica o modelo neerlandês na história da pilarização. Em vez disso, fá-lo remontar aos princípios ideológicos do modo como a sociedade neerlandesa abordava as famílias anti-sociais (1999). Tal como as minorias étnicas, estas famílias anti-sociais eram problematizadas, não apenas devido ao seu estatuto de subclasse mas também devido à sua não conformidade sociocultural. Estes argumentos culturais legitimaram a interferência do governo junto destes grupos. Além disso, ajudaram também a reforçar a “comunidade nacional imaginada” acentuando o que é considerado como em não conformidade em contraste com o *status quo*. O que as abordagens de ambos os grupos têm em comum é que ligam as questões socioeconómicas e socioculturais, ou seja, culturalizam as diferenças socioeconómicas e políticas subjacentes. Assim, em contraste com outros “autores de modelos” que associam a abordagem neerlandesa ao pilarismo, Rath define antes o modelo neerlandês como um produto das diferenças de classe e do conflito ideológico na sociedade neerlandesa.

Nas partes seguintes do presente capítulo, iremos analisar a validade do chamado modelo multicultural neerlandês de integração de imigrantes. Até que ponto poderemos falar verdadeiramente de políticas neerlandesas de integração de imigrantes em termos de um modelo multicultural coerente, consistente e persistente? Até que ponto é que reflecte correctamente o modo como a política tem sido posta em prática? Como esperamos poder demonstrar, é necessário concluir que um modelo multicultural neerlandês é mais uma invenção académica do que uma realidade ou, mais precisamente, que enquanto que as críticas do WRR e de Rath por volta da década de 1990 tinha alguma fundamentação empírica, os investigadores que recentemente têm considerado as políticas neerlandesas como parte de um modelo multicultural coerente, parecem não ter compreendido a maior parte do que aconteceu nos Países Baixos nos últimos 20 anos.

2. Uma reconstrução histórica das políticas neerlandesas de integração de imigrantes

O estudo do discurso formal sobre políticas, tal como formulado nos documentos e memorandos estratégicos, revela uma grande falta de continuidade na política neerlandesa de imigração durante as últimas três ou quatro décadas. Isto implica uma falta de continuidade

em termos do modo como a questão da integração de imigrantes tem sido definida e em termos do enquadramento institucional das políticas. Uma vez em cada década, aproximadamente, ocorreu uma grande mudança de políticas cada vez que um novo paradigma de políticas surgiu, implicando um modo diferente de conceptualizar o problema das políticas, categorizações diferentes dos migrantes, teorias ou "estórias" causais diferentes para explicar o problema e legitimar uma abordagem política, e também perspectivas normativas muito diferentes sobre migração e diversidade na sociedade neerlandesa. A reconstituição da história neerlandesa das políticas de integração de imigrantes revela, pelo menos, quatro paradigmas de políticas para a integração de imigrantes.

O monopólio da não política

Embora grandes grupos de migrantes se tenham instalado nos Países Baixos desde a década de 1950, o governo neerlandês permaneceu relutante em desenvolver uma política para a integração de imigrantes até seguramente à década de 1970. A presença de migrantes (tanto migrantes de carácter laboral como colonial) foi considerada temporária. Este facto foi também manifesto na classificação dos migrantes como "trabalhadores convidados" ou "trabalhadores viajantes internacionais". As políticas face a estes grupos temporários eram sobretudo *ad hoc* e destinavam-se à participação na esfera económica e à retenção da identidade na esfera sociocultural. Por exemplo, foram adoptadas medidas adequadas para o Ensino de Línguas e Cultura para Imigrantes a fim de facilitar a migração de retorno, e nalguns casos o governo também facilitou a habitação segregada. Esta fase de negação baseou-se numa crença normativa de que os Países Baixos não eram e não deviam ser um país de imigração.

Esta abordagem foi apoiada por fortes interesses institucionais. Sectores governamentais específicos, agentes políticos e organizações de assistência social formaram "triângulos de ferro" em torno da abordagem de grupo específica e da recusa em ser um país de imigração nesta fase. O Ministério dos Assuntos Sociais, que era responsável pela grande categoria de trabalhadores estrangeiros, apoiou a ideia da migração temporária por razões sociais e económicas: a função destes migrantes como reserva temporária de mão-de-obra tinha de ser preservada. Os agentes políticos tentaram impedir o conflito partidário sobre esta questão sensível, por recearem que a politização beneficiasse os partidos anti-imigração. Além disso, uma estrutura de organizações de assistência social tinha evoluído em torno das políticas *ad hoc* orientadas para grupos específicos, que também resistiam ao desenvolvimento de uma política geral para a integração de imigrantes para todos os grupos de migrantes.

Este monopólio da não política foi submetido a uma pressão crescente no final da década de 1970. Uma tensão entre a norma de não se tratar de um país de imigração e a realidade da instalação de migrantes tornava-se cada vez mais manifesta. Além disso, uma série de “acontecimentos fulcrais”, incluindo as tensões raciais em diversas cidades neerlandesas (Roterdão e Schiedam) e uma série de actos violentos cometidos por membros de um grupo de migrantes específico (provenientes das Molucas) vieram colocar na ordem do dia a integração dos imigrantes. Isto iria finalmente conduzir ao desenvolvimento do primeiro paradigma de integração de imigrantes neerlandês.

O multiculturalismo da Política para as Minorias Étnicas

No final da década de 1970 e início da década de 1980, o governo neerlandês desenvolveu uma Política para as Minorias Étnicas que tinha traços multiculturalistas distintos. O problema das políticas era agora novamente concebido em termos de participação e emancipação sociocultural das minorias étnicas ou culturais. Os migrantes eram classificados como “minorias” na sociedade neerlandesa, não como visitantes temporários, e o governo decidiu centrar-se nessas minorias, cuja situação se caracterizava por uma acumulação de dificuldades culturais e socioeconómicas e face às quais o governo neerlandês sentia uma responsabilidade histórica especial (Rath, 2001). A história causal subjacente à Política para as Minorias manifestava a ideia de que uma melhoria da situação sociocultural dos migrantes iria também melhorar a sua situação socioeconómica. O objectivo das políticas desenvolvidas era agora combater a discriminação e a privação socioeconómica e apoiar a emancipação sociocultural. Além disso, embora os Países Baixos continuassem a não se considerar como um país de imigração, o país redefiniu a comunidade nacional imaginada no sentido de se tornar uma sociedade multicultural. No âmbito desta perspectiva normativa, o governo deixou uma margem de manobra considerável para a preservação das identidades culturais e das estruturas dos grupos. De facto, isto reflectia, de alguma forma, a tradição neerlandesa do pluralismo de instalação através do "pilarismo", ou seja, da institucionalização da "soberania dentro da esfera própria” para cada grupo minoritário (Lijphart, 1868). Neste contexto, a institucionalização do pluralismo cultural continuou neste período (como a transmissão de emissões nos meios de comunicação social para diversos grupos, o ensino de línguas e de cultura para imigrantes ou os serviços religiosos), mas agora com o objectivo da integração na sociedade, em vez de se pretender facilitar a migração de retorno.

Esta Política para as Minorias Étnicas era formulada e implementada numa estrutura fortemente tecnocrática (Guiraudon, 1887; Scholten, 2007). Havia a forte crença, entre os

decisores políticos e investigadores, de que esta questão podia ser efectivamente resolvida através de um modo racional de orientação da sociedade. Por um lado, os decisores políticos e os políticos estavam interessados em desenvolver medidas políticas mas também em manter esse facto como uma questão não partidária e, por outro, os especialistas em ciências sociais eram fortemente orientados em matéria de políticas e tinham assumido um compromisso social decisivo face à situação das minorias. Os triângulos de ferro que, até aí, tinham impedido o desenvolvimento de uma Política para as Minorias eram agora pontuados por esta “simbiose tecnocrática”. A responsabilidade pela coordenação das políticas mudava agora para o Ministério do Interior, que reclamava autoridade sobre esta questão, pois os migrantes tinham sido reenquadrados como minorias permanentes na sociedade neerlandesa. Quando desenvolveu o Memorando para as Minorias emitido em 1983, funcionava na proximidade de órgãos consultivos científicos específicos como o Conselho Científico para a Política Governamental e o Comité Consultivo para a Investigação sobre Minorias. Além disso, havia uma política de cooptação das elites étnicas através do estímulo activo ao desenvolvimento das organizações de minorias, que tinham poderes para aconselhar o governo e eram regularmente consultadas por este.

Contudo, este paradigma de políticas passava também por dificuldades crescentes em finais da década de 1980. Forçado por uma recessão económica e por níveis de desemprego crescentes, o governo tinha implementado uma política de cortes de despesas em muitos domínios. A integração dos imigrantes tinha efectivamente sido excluída desta política de cortes nas despesas, por se argumentar que especialmente nesta época difícil era vital que as medidas especiais destinadas aos migrantes prosseguissem. Contudo, a deterioração da situação socioeconómica dos migrantes durante a década de 1980 acabou por levar a que se reconsiderasse este paradigma neerlandês de integração.

Para uma Política de Integração liberal-igualitária

No início da década de 1990, a Política para as Minorias foi reenquadrada numa Política de Integração que realçava a participação socioeconómica dos imigrantes como cidadãos ou “alóctones”, mais do que a emancipação das minorias. Em vez de serem classificadas como um nível de grupo baseado em traços etnoculturais, as populações migrantes eram individualmente categorizadas com base na descendência estrangeira. A história causal da relação entre a participação socioeconómica e a emancipação sociocultural era invertida, sendo a melhoria socioeconómica agora considerada uma condição para uma melhor situação, igualmente, na esfera sociocultural. A perspectiva normativa de ser uma sociedade

multicultural passou nesta fase para um plano mais recuado, sendo posta a tónica na relação entre a integração dos imigrantes e a manutenção de um Estado Providência viável. A perspectiva multiculturalista da década de 1980 era agora trocada, nitidamente, por uma perspectiva mais liberal-igualitária. A promoção de uma cidadania “boa” ou “activa” tornou-se a principal finalidade das políticas, estimulando os migrantes individuais a exercerem os seus direitos e deveres cívicos e a tornarem-se economicamente independentes como participantes na sociedade.

Este “novo” paradigma da integração de imigrantes implicava também uma estrutura de políticas diferente, menos centralizada e unitária do que na década de 1980. A nova “Política de Integração” centrava-se muito menos em políticas específicas para cada grupo, mas mais na intensificação das políticas gerais em domínios como o trabalho, a educação ou a habitação. Isto significava que a coordenação central do Ministério do Interior se tornou mais fraca, em benefício de outros sectores ministeriais. Além disso, a integração dos imigrantes tornava-se agora cada vez mais politizada, tal como se verificou num amplo debate nacional sobre minorias ocorrido em 1991 e 1992 que fora desencadeado por Frits Bolkestein, então dirigente do principal partido da oposição no Parlamento. A função da investigação em ciências sociais também mudou, na medida em que a relação entre a investigação e as políticas que tinha desempenhado uma função tão importante na década de 1980 foi desinstitucionalizada. A estrutura tecnocrata que sustentara a Política de Minorias multiculturalista era agora claramente substituída por uma estrutura de políticas mais aberta e politizada, como base para a Política de Integração mais liberal-igualitária.

Contudo, este paradigma também não iria durar mais do que cerca de uma década. Embora a situação socioeconómica das populações migrantes tivesse melhorado significativamente na década de 1990, essa evolução não era considerada como um indício de “sucesso” dessa política. Pelo contrário, as atenções voltavam a desviar-se muito mais para a dimensão cultural da integração, embora de uma forma muito diferente da dos anos 1980.

A viragem assimilacionista e o Novo Estilo da Política de Integração

Embora os Países Baixos continuassem a ser internacionalmente conhecidos pelas políticas multiculturalistas que o país promovia (mesmo após a viragem liberal-igualitária do início da década de 1990!), no início do novo Milénio deu-se uma mudança assimilacionista na política de integração neerlandesa. Com efeito, um amplo (segundo) debate nacional teve início em 2000, em reacção aos argumentos de que a política neerlandesa se tinha tornado uma “tragédia multicultural” (Scheffer, 2000). Além disso, o político populista Fortuyn tornou o

alegado fracasso da política de integração neerlandesa num dos seus temas políticos principais. Este facto desencadeou uma gradual evolução assimilacionista, que foi codificada mediante um “Novo Estilo de Política de Integração.” Enquanto que a Política de Integração tinha valorizado a “cidadania activa”, a Política de Integração do “Novo Estilo” realçava sobretudo a “cidadania comum” das populações migrantes, o que significava que “a unidade da sociedade tem de ser encontrada naquilo que os seus membros têm em comum (...), ou seja, o facto de as pessoas falarem neerlandês e de se regerem por normas básicas neerlandesas” (TK, 2003-2004, 29203, n.º 1: 8.). As diferenças socioculturais persistentes eram agora vistas como um obstáculo à integração dos imigrantes. Além disso, a política de integração era cada vez mais associada a uma preocupação pública e política mais ampla com a preservação da identidade nacional e da coesão social na sociedade neerlandesa: a integração consistia, não só na integração da sociedade neerlandesa, mas também na integração das populações migrantes nessa sociedade.

Mais do que nunca, a integração dos imigrantes tornava-se agora uma questão de alta política. Em resposta à revolta de Fortuyn, o governo tentou recuperar a confiança pública na política neerlandesa. Desenvolveu o que foi descrito como uma “função de articulação” (Verwey-Jonker Institute, 2004: 201), o que significa que tentou activamente articular as ideias e preocupações populares para não ser acusado de ignorar a voz da rua. Outros classificaram esta atitude de “hiperrealismo”, na medida em que a coragem de falar livremente sobre os problemas e soluções específicos se tornara simplesmente na coragem de se exprimir livremente” (Prins, 2002). Nessa medida, o enquadramento dos problemas era orientado, não por uma lógica de minorias (como na década de 1980) ou por uma lógica de equidade (como na década de 1990), mas antes por uma lógica de maioria (Vasta, 2007). A função das elites étnicas era marginalizada e o governo só muito selectivamente utilizava os conhecimentos científicos para legitimar a nova abordagem das suas políticas.

Esta “viragem assimilacionista” das políticas de integração neerlandesas parece ter regressado desde que foi instalado um novo governo em 2006. Mais do que no caso do Novo Estilo de Política de Integração, a integração dos imigrantes está agora associada à Política Urbana e às Políticas de Vizinhança, de alguma forma afastada das facetas mais simbólicas das políticas nacionais de integração e das questões de identidade nacional.

3. A contestação das concepções neerlandesas

Esta reconstrução histórica indica claramente que não houve um “modelo” neerlandês de integração de imigrantes. Revela um padrão de equilíbrio pontuado, com períodos de relativa estabilidade quando a política se baseava num paradigma específico face aos problemas, interrompido por mudanças de paradigma que levaram a formas muito diferentes de compreender a integração dos imigrantes. Contudo, isto não significa que mesmo nesses

períodos de relativa estabilidade, as concepções neerlandesas tenham sido sempre inequívocas e comumente aceites. Com efeito, há bastantes indícios de que as concepções neerlandesas foram contestadas em inúmeras ocasiões. Em primeiro lugar, há indicações claras de incoerências e até de conflitos entre as abordagens adoptadas em diferentes períodos. A vários níveis, as políticas dos diferentes períodos parecem até ter entrado em contradição. Em segundo lugar, tem havido constantemente paradigmas alternativos convincentes e defensores de políticas que desafiam o modelo de integração dominante. Ao que parece, as concepções neerlandesas da integração de imigrantes foram inerentemente contestadas ao longo da maioria das décadas passadas.

Incoerências históricas da política de imigração neerlandesa

Mais do que uma mera falta de continuidade, houve também claras contradições entre as diferentes perspectivas políticas adoptadas ao longo das últimas décadas. As políticas desenvolvidas em diferentes períodos condicionaram a questão da integração e alcançaram resultados políticos que, pelo menos nalguns aspectos, entravam em conflito com os objectivos de outros períodos. Este facto inspirou longos debates sobre a eficácia das políticas adoptadas. Só recentemente é que a comissão Blok levantou a questão de saber se, sendo certo que o processo de integração estava a evoluir com êxito, esse êxito não teria sido alcançado apesar dos esforços das políticas das décadas anteriores, e não graças a eles (comissão Blok, 2004).

Um exemplo prematuro mas que teve grande influência no conflito entre as diferentes propostas está relacionado com a relutância do governo até seguramente à década de 1970 em desenvolver uma política destinada à residência permanente e à integração. Até então, as populações migrantes eram enquadradas como visitantes temporários e eram tomadas diversas medidas para facilitar a migração de retorno e, por vezes, para inibir mais do que promover a integração. A segregação residencial, por exemplo, era promovida nalguns casos e as facilidades específicas dos grupos no que se refere ao ensino das línguas minoritárias e da cultura aos imigrantes e também as estruturas para a representação dos grupos de interesses eram destinadas a manter as estruturas de grupo e as identidades culturais, tanto quanto possível, intactas. Posteriormente, esta abordagem entrou em conflito, em muitos aspectos, com as diferentes abordagens destinadas à integração na sociedade neerlandesa; não só as facilidades específicas dos grupos mas também o enquadramento da residência temporária e a preservação das identidades culturais eram legados significativos que seriam confrontados pelas políticas posteriores.

Outra questão de conflito prolongado foi a rotulagem ou “construção social” dos migrantes como grupos alvo de políticas. Os migrantes foram definidos com base na origem nacional (até à década de 1970), como minorias étnicas ou culturais (década de 1980) e como “alóctones” ou, simplesmente, novos “cidadãos” (desde a década de 1990). Estas classificações, não só divergiam mas eram também contraditórias: por exemplo, a classificação enquanto grupos nacionais realçava as relações com o país de origem, ao passo que a classificação de minorias valoriza o estatuto no país de acolhimento. Além disso, a atenção dada ao grupo na classificação das minorias étnicas era contrária à atenção mais individual da classificação como alóctones. A este respeito, Rath (1991, 2001) argumentou acertadamente que a constituição social de minorias contribuiu inadvertidamente para o processo de “minorização.” Ao classificar a privação socioeconómica em termos etnoculturais e desenvolver várias facilidades específicas para os grupos minoritários, a política governamental da década de 1980 teria contribuído para a reificação das clivagens etnoculturais na sociedade, em vez de superar essas clivagens.

As inconsistências e até contradições nas abordagens políticas de diversos períodos foram mais pronunciadas no domínio da integração cultural. Enquanto que na década de 1980 a preservação da identidade cultural era vista como uma condição importante para a emancipação cultural das minorias na sociedade neerlandesa, ao longo da última década a diversidade cultural passou a ser cada vez mais vista como um obstáculo à integração. Associada à tradição da pilarização, havia uma crença inicial de que as minorias podiam emancipar-se na sociedade neerlandesa enquanto comunidade, de modo semelhante à emancipação das minorias nacionais décadas antes. Posteriormente, o governo tornou-se cada vez mais relutante em intervir no domínio cultural. No início da década de 1990, o governo já “separava” a integração sociocultural e socioeconómica, sendo a primeira atribuída à esfera privada e concentrando-se o governo sobretudo nesta última. Desde o início do Milénio, o domínio sociocultural voltou a ter um papel mais central nas políticas governamentais, mas agora com um objectivo de adaptação cultural, mais do que de emancipação cultural. Esta inversão é adequadamente ilustrada por uma declaração num memorando político recente sobre o "Novo Estilo de Política de Integração" (TK, 2003-2004, 29203, n.º 1: 8):

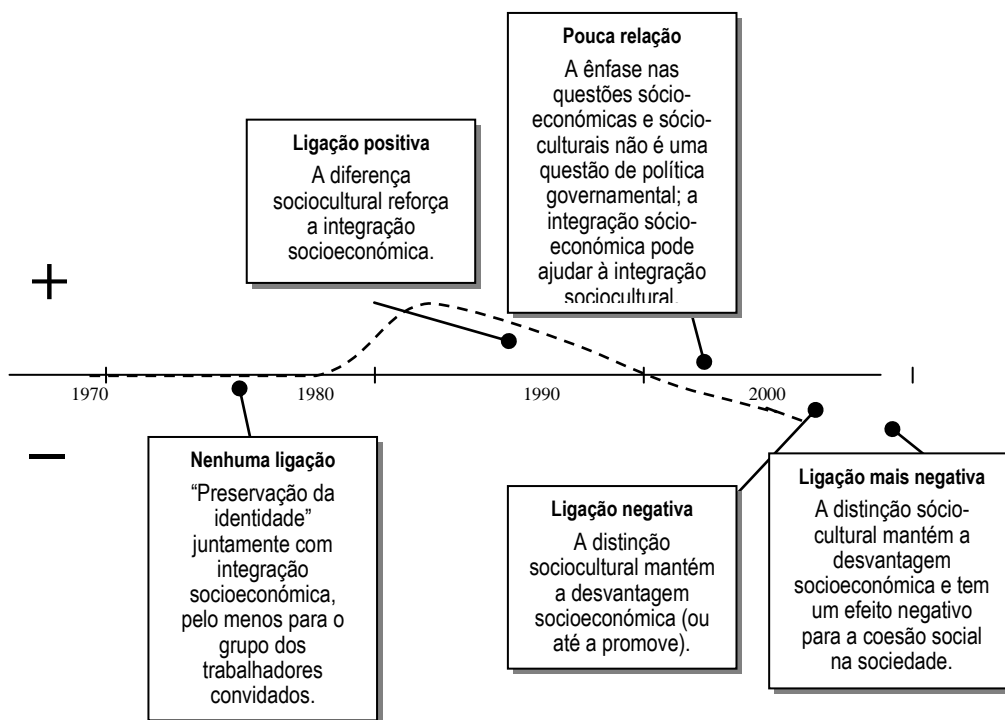
A Política de Integração sempre se concentrou na aceitação das diferenças entre as minorias e a população nativa. Isso nada tem de errado, mas tem sido muitas vezes interpretado como se a presença de grupos minoritários alóctones, em si mesma, tivesse sido válida como um enriquecimento *tout court*. Ignora-se que

nem tudo o que é diferente é também valioso. Ao cultivar-se as identidades culturais próprias, não é possível colmatar as diferenças. A unidade da nossa sociedade tem de ser encontrada naquilo que os seus membros têm em comum. Ou seja, (...) o facto de serem cidadãos de uma sociedade. (...) A cidadania comum implica que as pessoas falem neerlandês e que se pautem pelas normas neerlandesas básicas.

Contudo, a investigação recente demonstra que o “endurecimento” do discurso sobre a integração de imigrantes e a necessidade de uma assimilação está também a desencadear efeitos imprevistos. Em vez de promover a superação das diferenças socioculturais, o discurso sobre assimilação cultural parece estar a contribuir para a reificação das clivagens socioculturais. Não só a percepção subjectiva dos migrantes em relação ao seu grau de integração tem vindo a diminuir, mas parece também haver uma proliferação crescente de diferenças socioculturais (Entzinger, 2008). Em especial, a percepção subjectiva da distância cultural entre migrantes e nativos parece ter aumentado nos últimos anos, não diminuindo, em contraste com muitas indicações de que a distância socioeconómica diminuiu. O que ressalta da investigação recente é que especialmente o debate sobre o Islão tornou a religião num “indicador” mais proeminente da diferença cultural do que se verificara antes. Nessa medida, o debate neerlandês sobre o alegado “choque de civilizações” pode inadvertidamente contribuir para que esse choque se torne, mais do que nunca, uma realidade.

Em suma, ao longo do tempo, e sobretudo em resultado da variação dos objectivos socioculturais, houve mudanças significativas nas visões das políticas no que se refere à relação entre a situação socioeconómica das minorias, por um lado, e a sua situação sociocultural, por outro. Estas mudanças são apresentadas esquematicamente na Figura 1, demonstrando que a diferenciação cultural é entendida, cada vez mais, como um problema.

Figura 1: *Perspectivas políticas da relação entre a situação sociocultural e a situação socioeconómica ao longo do tempo.*



Controvérsias em torno das diferentes soluções

Embora os Países Baixos se tenham tornado internacionalmente conhecidos pela sua atitude multiculturalista, este "modelo" tem sido constantemente contestado no país por diversas visões alternativas. Em diversas ocasiões, este facto despoletou controvérsias públicas em que várias alternativas colidiram.

Uma primeira controvérsia surgiu logo em finais da década de 1980, após a publicação de um relatório pelo Conselho Científico para a Política Governamental (WRR, 1989). Embora esse relatório tivesse sido oficialmente solicitado pelo governo, o Conselho Científico propôs uma mudança de políticas muito mais fundamental do que tinha sido esperado pelo governo. Em vez de proceder a uma adaptação das políticas a vários níveis, o relatório denunciava a abordagem das políticas actuais como sendo ineficaz e pedia mudanças tendo em vista uma abordagem socioeconómica mais centrada no indivíduo. Por trás da boca de cena, este relatório e o pedido do governo a título consultivo tinham sido desencadeados por políticos e membros do WRR que defendiam uma política de cortes de despesas no Estado Providência. A reforma do Estado Providência tinha conduzido a políticas mais activas em diversos domínios, mas não no domínio da integração dos imigrantes. Com este "parecer

científico”, os interessados conseguiam colocar na ordem do dia um paradigma alternativo de políticas a propor.

Este relatório, tanto no seu conteúdo como no seu “tom”, suscitou grande controvérsia, inclusivamente na comunidade científica. O Conselho Consultivo sobre uma Política para as Minorias que fora criado, apresentou um contra-relatório (ACOM, 1989) no qual denunciava o relatório do WRR como sendo “um relatório inspirado pela ciência, mais do que um relatório científico”. Em termos do seu conteúdo, o relatório tinha realçado demasiado as deficiências individuais dos migrantes na sua participação socioeconómica e ignorava as causas mais estruturais da privação socioeconómica das minorias. No que se refere ao tom, o relatório teria sido demasiado orientado pela política, dissociado do *status quo* científico estabelecido, e potencialmente nocivo para a situação das minorias e para a relação entre os investigadores e as minorias (ibid: 25). Além disso, o modo como o relatório do WRR de 1979 e as políticas da década de 1980 eram descritos, como uma continuação total da política de integração da década de 1970 mediante a preservação da identidade própria do indivíduo, estava claramente errado. Já em 1979, “quando os órgãos de decisão política reconheciam que os trabalhadores convidados eram trabalhadores permanentes, e não temporários, a noção de ‘integração com preservação da identidade própria’ fora expressamente rejeitada como orientação para a política de integração. Em 1979, o Conselho Científico para a Política Governamental tinha rejeitado a ideia de criar novos “pilares” para os recém-chegados. Reconhecia que a “preservação da identidade própria” parecia enquadrar-se bem na tradição neerlandesa da pilarização religiosa, mas uma estratégia de pilarização era vista como uma desculpa excessiva para a inacção do governo. A “preservação da idade própria” devia ser substituída por um incentivo mais activo à participação das minorias na sociedade neerlandesa (WRR, 1979: XXI). Em segundo lugar, quando o termo “multicultural” era utilizado na fase inicial do discurso de integração neerlandês, isso acontecia apenas em sentido descritivo, a fim de caracterizar a crescente diversidade étnica da sociedade neerlandesa, mas não com a conotação normativa que lhe atribuímos hoje (Penninx, 2005:5)” (Vink, 2007:344).

Embora o relatório de 1989 tivesse suscitado um amplo debate, levaria diversos anos até que assistíssemos a mudanças mais fundamentais nas políticas adoptadas, na direcção sugerida pelo relatório. O que é importante é que esta controvérsia demonstra que, já nessa fase prematura, havia um forte contra-discurso face ao “modelo multicultural” – e os alegados protagonistas desse modelo alegavam que eles próprios se tinham já despedido do modelo multicultural em 1979!

Outro conflito de paradigmas teve lugar logo após a viragem do milénio. Alimentada pelo debate sobre a “tragédia multicultural” em 2000, pela preocupação pública que se seguiu aos ataques terroristas contra os EUA a 11 de Setembro de 2001 e pela ascensão do político populista Pim Fortuyn, assassinado na véspera das eleições nacionais (2002), a integração dos imigrantes regressara à agenda política. Muitos partidos políticos denunciavam agora as políticas conduzidas até então, acusando-as de terem fracassado. Neste contexto explosivo, o parlamento criou uma comissão parlamentar *ad hoc* de investigação, a Comissão Blok (a que foi dado o nome do seu presidente, Blok) a fim de estudar as razões que tinham contribuído para que a política de integração falhasse e apresentar propostas para uma política de integração mais viável.

No seu relatório, “Construir Pontes”, a comissão apresentava conclusões contraditórias. As suas conclusões baseavam-se, em grande medida, num estudo da situação de facto encomendado ao Instituto Verwey-Jonker a fim de analisar a literatura existente sobre a política de integração. As conclusões do instituto contestavam a opinião comum de que a política de integração tinha fracassado e, pelo contrário, consideravam-na relativamente bem-sucedida, especialmente naquilo que consideravam ser os principais domínios da integração: a educação e o trabalho. A Comissão Blok deliberou sobre as conclusões do estudo e realizou uma série de audições públicas e de entrevistas com especialistas na matéria. Concluiu que a integração dos imigrantes tinha de facto sido um “êxito total ou parcial” (Blok, 2004: 105). Os indícios de progressos na educação e no trabalho corroboravam essa conclusão, embora a comissão alegasse que este êxito seria devido aos esforços das partes envolvidas, mais do que à própria política.

Estas conclusões contrastavam nitidamente com o tom negativo do debate público e político sobre a integração de imigrantes. A comissão foi criticada por introduzir um preconceito nas suas conclusões, ao concentrar-se nas facetas socioeconómicas e abstraindo-se dos aspectos culturais e religiosos da integração de imigrantes. A avaliação feita pela comissão a respeito da integração de imigrantes deu início a discordâncias mais profundas sobre a natureza da integração dos imigrantes.

Em vez de resolver as controvérsias em curso, a comissão tornou-se, pelo contrário, alvo de controvérsia. Embora muitas das suas recomendações instrumentais acabassem por ser aprovadas pelo parlamento, a sua conclusão mais fundamental sobre o sucesso do processo de integração foi amplamente rejeitada, nalguns casos com veemência. As disputas surgiram em plena actividade da comissão sobre o suposto preconceito e um conflito de interesses com o

instituto que encomendara o estudo. Mais concretamente, o debate foi desencadeado em torno da decisão de pedir aos peritos do Instituto Verwey-Jonker que avaliassem esta política, na medida em que esses mesmos peritos teriam estado envolvidos na definição de políticas. Além disso, os principais dirigentes políticos rejeitaram as conclusões da comissão na medida em que tinham ficado desiludidos pelo facto de a comissão não ter tido em conta os problemas culturais, tão importantes para o debate em curso.

No centro desta controvérsia estava uma contradição entre diferentes paradigmas de integração. A comissão de investigação adoptara um paradigma de integração que valorizava a participação socioeconómica, assemelhando-se às orientações dominantes da Política de Integração da década de 1990. Em contrapartida, muitos intelectuais da praça pública e partidos políticos, incluindo os que tinham participado nos dois sucessivos governos de centro-direita constituídos em 2002 e 2003, tinham optado por um paradigma de integração mais (mono)culturalista, em que eram muito mais centrais certas questões como a forma de gerir as diferenças religiosas e culturais. Com efeito, tal como sustenta Entzinger (2005), o choque entre estes dois paradigmas terá aparentemente caracterizado o debate público e político em torno da integração de imigrantes nos Países Baixos logo desde o início da década de 1990, demonstrando que não houve um modelo neerlandês mas antes, no mínimo, dois discursos constantemente rivais sobre a integração dos imigrantes.

As diferenças aparentemente muito arraigadas sobre o que deveria ser o “modelo” neerlandês de integração tornaram impossível chegar a um acordo sobre a questão de saber se a política de integração neerlandesa teria de ser avaliada como um caso de sucesso ou de insucesso e, nesse caso, porquê. Enquanto que um dos agentes poderá olhar para as realizações alcançadas na educação e concluir que esta política foi bem-sucedida, outro poderá observar as diferenças religiosas e afirmar que ela falhou.

4. A imagem persistente do multiculturalismo neerlandês

A nossa análise do(s) modelo(s) neerlandês(es) de integração de imigrantes demonstra que existe uma nítida falta de continuidade nos paradigmas adoptados ao longo das últimas décadas, e que existe uma controvérsia corrente entre, pelo menos, alguns dos paradigmas que têm presidido às políticas adoptadas. A ideia de que existiria apenas um “modelo” neerlandês dominante, fortemente influenciado pelo multiculturalismo, foi nitidamente abandonada. Contudo, como poderemos então justificar a imagem persistente de que existiria um “modelo” multicultural dominante nos Países Baixos?

Práticas interligadas nas políticas prosseguidas

Uma explicação possível para a imagem persistente do multiculturalismo neerlandês reside no facto de existir uma continuidade muito maior na sociedade actual e nas práticas políticas no domínio da integração do que houve no discurso político e nas políticas adoptadas. Isto significa que a falta de continuidade nos paradigmas formais de integração, como adoptados pelas políticas governamentais, não se difundiu pelos níveis em que esses paradigmas formais são implementados. A falta de continuidade das políticas “nacionais” formais contrasta com a continuidade muito maior que pode ser encontrada a outros níveis das políticas prosseguidas.

Com efeito, existem fortes indícios de que as práticas sociais iniciadas na década de 1980 foram prosseguidas, seguramente, até depois de terem sido formalmente abandonadas as orientações multiculturais da Política para as Minorias. Por exemplo, a política de ensino da língua e cultura das populações imigrantes foi prosseguida até depois da entrada no novo Milénio, embora em modalidades diferentes e mediante uma reformulação da sua filosofia. Enquanto que inicialmente o objectivo era contribuir para a formação da identidade das populações migrantes no interior da sociedade multicultural neerlandesa, a justificação para essa política foi reformulada na década de 1990 no sentido de se obter uma “transição linguística” que permitisse primeiro dominar a língua materna, como apoio à posterior aprendizagem do neerlandês como segunda língua.

Outra prática prosseguida até seguramente depois da década de 1980 foi o método institucionalizado de consultar as organizações de migrantes. Inicialmente, a criação de organizações de migrantes e de uma Estrutura Nacional Consultiva e de Aconselhamento sobre as Minorias tinha como objectivo envolver democraticamente as populações migrantes nos processos de elaboração de políticas. Na década de 1990, continuou a vigorar essencialmente a participação institucional das organizações de migrantes, embora a sua função consultiva tivesse sido gradualmente marginalizada. Mais recentemente, uma justificação fundamental para a manutenção desta forma de “multiculturalismo” institucionalizado é que as organizações de migrantes proporcionam uma via para o debate sempre que incidentes, como o homicídio do realizador de cinema Van Gogh, desencadeiam grande controvérsia pública e política. Também noutros domínios existem indícios da interdependência das diferentes vias, como é o caso da existência de programas emitidos para os grupos de migrantes nos meios de comunicação social e da criação de escolas islâmicas ao abrigo da regulamentação neerlandesa em matéria de ensino público e especial. No entanto, o

sentido e a utilização destas políticas e as oportunidades oferecidas aos migrantes têm vindo a mudar radicalmente ao longo do tempo.

O discurso da pilarização

Muitas destas “práticas políticas interdependentes” parecem reflectir a tradição da pilarização da sociedade neerlandesa (Lijphart, 1968). A pilarização implicou um esforço histórico para emancipar as minorias nacionais (católicos, protestantes, socialistas e liberais) na sociedade neerlandesa através dos seus próprios “pilares” institucionalizados incluindo, em cada grupo, as suas próprias organizações, partidos políticos, escolas, meios de comunicação social, etc. Com efeito, as concepções neerlandesas da integração de minorias imigrantes, tal como desenvolvidas na década de 1980, têm semelhanças com a emancipação das minorias nacionais promovida no início do século XX. Isto inclui, por exemplo, o estabelecimento de escolas e meios de radiodifusão específicos destinados às minorias étnicas.

Contudo, a continuidade entre a pilarização e a política de integração de imigrantes deve ser questionada. Em primeiro lugar, na altura em que foram formuladas as políticas neerlandesas de integração de imigrantes, no final da década de 1970, a sociedade neerlandesa passava por um processo de despilarização que tinha sido lançado já na década de 1960. Em segundo lugar, permaneceu fortemente contestada a questão de saber se alguma vez tinha havido claros indícios de pilarização entre os grupos minoritários. Os grupos minoritários nunca chegaram a aproximar-se do nível de organização nem da posição numérica que as minorias nacionais obtiveram no início do século XX. Além disso, os argumentos de que estaria a formar-se um pilar islâmico foram abandonados, dado que a institucionalização do Islão nos Países Baixos parece ser um processo altamente selectivo e fragmentário: “Muitas coisas aconteceram mas, ao mesmo tempo, muitas outras não sucederam. Face ao modelo típico ideal da pilarização neerlandesa, seria de esperar que surgissem jornais diários e semanários islâmicos, escolas secundárias e especiais islâmicas, maternidades, hospitais, lares residenciais, clubes de natação, sindicatos, grupos de pressão, associações de habitação, partidos políticos, fundações para a emigração, etc. Contudo, na prática, nada disso é visível. Contrariamente ao que alguns representantes têm afirmado com insistência, em termos de medidas institucionais, não existe um pilar islâmico nos Países Baixos ou, pelo menos, não existe um pilar que, de alguma forma, seja comparável aos pilares católico ou protestante existentes no passado” (Rath et al., 1999:59).

Em terceiro lugar, esta linha de pensamento deixa ainda aberta a possibilidade daquilo que Vink (2007) descreve como um “reflexo de pilarização”. Isto significa que, quando

confrontados com a problemática da inclusão dos imigrantes no final dos anos de 1970, os órgãos de decisão política e investigadores neerlandeses recorriam ao enquadramento tradicional da pilarização a fim de dar sentido à nova questão da integração de imigrantes. Esta explicação parece também ser apenas parcialmente válida, na medida em que poucos decisores políticos na década de 1980 aderiram efectivamente à pilarização como ideal normativo. Efectivamente, como refere Vink (ibid: 344-345), slogans decisivos como a noção de “integração com manutenção da identidade cultural” eram já rejeitados nessa fase inicial; só mais tarde é que esse slogan seria projectado para este período, no discurso público e académico. Além disso, nem a pilarização nem o multiculturalismo foram realmente adoptados enquanto ideais normativos (ao contrário do que sustentam Koopmans e outros quando referem a “ideologia nacional neerlandesa do multiculturalismo”, 2005:245), mas foram antes abordados num sentido mais descritivo, que se reporta ao aumento da diversidade no âmbito da sociedade. Assim, as referências à pilarização ou ao multiculturalismo parecem ter sido muito mais pragmáticas do que normativas.

Em quarto lugar, esta evolução permite-nos estabelecer alguns paralelismos óbvios entre pilarização e a política inicial de integração de imigrantes. Aparentemente, diversos legados genéricos da pilarização, mais do que a alegada pilarização das políticas de integração de imigrantes, são responsáveis por estas semelhanças, especialmente o direito constitucional de estabelecer escolas religiosas (financiadas pelo Estado), emissões de radiodifusão, etc.

No entanto, mesmo estes legados institucionais genéricos da pilarização parecem ter perdido terreno nas últimas décadas. O pilarismo já não faz parte do modo como a sociedade neerlandesa contemporânea se auto-define nem da forma como é mantida a coesão social. Em vez disso, há uma nova preocupação com as “normas” e os “valores” que teriam contribuído para caracterizar a sociedade neerlandesa e definir a sua identidade nacional. Foi essa, por exemplo, a lógica de um amplo “debate sobre normas e valores” desenvolvido a nível nacional em 2003-2004, e a reavaliação dessas normas e valores nacionais permaneceu como um objectivo importante da política do governo inspirada pelo pensamento comunitarista. A sociedade neerlandesa contemporânea está a “reinventar-se” enquanto comunidade nacional (Anderson, 1991) e nesta comunidade reinventada há muito menos espaço para a diversidade cultural do que no período da pilarização. Com efeito, a reinvenção da comunidade neerlandesa parece processar-se como uma reacção contra a imigração e a crescente diversidade, em vez de uma tentativa de incluir a diversidade na caracterização dos Países Baixos enquanto “sociedade de imigração” aberta. Os debates acesos dos últimos dez anos parecem dever-se mais ao aumento do monoculturalismo nos Países Baixos – em que o neerlandês nativo enquadra o país em termos de uma gradual “maioria moral” - do que a um qualquer tipo de modelo multiculturalista (Duyvendak, Pels e Rijkschroeff, 2009).

O “multiculturalismo” pragmático

Outra explicação para a persistência de diversas políticas específicas de certos grupos possui um carácter mais pragmático. Enquanto que a falta de continuidade no discurso das políticas nacionais foi desencadeada por diversos acontecimentos relevantes e pela forte politização da integração de imigrantes durante as últimas décadas, o nível local – em que uma parte substancial das políticas de integração é aplicada – parece caracterizar-se por um modo mais pragmático de lidar com os problemas e por uma lógica política mais fundamental. Nesse sentido, as políticas de integração nacionais e locais parecem ter parcialmente seguido lógicas políticas diferentes.

Um exemplo importante de divergência nesta matéria refere-se ao reconhecimento dos grupos etnoculturais e das organizações de minorias. No início da década de 1990, o governo adoptou formalmente uma concepção de cidadania menos centrada nas diferenças de cor, abordando os migrantes como cidadãos, em vez de grupos étnicos ou culturais. Esta concepção da cidadania significava que diversos projectos concebidos para grupos específicos teriam de ser abolidos. Contudo, na prática, houve uma constante proliferação desses projectos adaptados a grupos específicos (De Zwart e Poppelaars, 2007; ver o capítulo de De Zwarts neste livro). Existe frequentemente uma necessidade prática de que os profissionais que definem as políticas se concentrem em grupos específicos e cooperem com as organizações de migrantes, a fim de poderem ‘atingir’ os grupos-alvo das políticas e adquirir um conhecimento e informação relevantes sobre esses grupos (Poppelaars e Scholten, 2008).

Embora essas práticas locais impliquem frequentemente um reconhecimento efectivo dos grupos culturais, seria um erro considerá-las como verdadeiras políticas multiculturais. Pelo contrário, constituem tentativas mais pragmáticas para a condução de políticas eficazes a nível local. Não são condicionadas por uma ideologia de multiculturalismo nem por um legado de pilarização, mas antes pela necessidade mais pragmática de reconhecer os grupos e de desenvolver projectos adaptados a fim de desenvolver políticas eficazes e para, como refere acertadamente o presidente da câmara da cidade de Amesterdão, “manter as coisas em ordem”. Demonstram, no entanto, que a “concepção de cidadania” que surgiu na década de 1990 também não veio institucionalizar um modelo de política coerente. Nem o paradigma multicultural dos anos de 1980 nem a concepção de cidadania da década de 1990 constituíram um verdadeiro “modelo nacional”.

5. Conclusões

No presente artigo, localizámos e desconstruímos a utilização do suposto modelo multicultural neerlandês de integração. A nossa análise demonstra que a visão neerlandesa da integração de imigrantes é muito frequentemente referida em termos de modelo multicultural, não só na literatura nacional mas também na internacional. Isto inclui, por exemplo, o estudo de Sniderman e Hagendoorn (2007) sobre o descontentamento com este alegado modelo, o enquadramento feito por Koopmans e outros (2005) em relação às concepções neerlandesas em termos de pluralismo cultural e a referência de Joppke (2007) aos Países Baixos como o representante máximo do modelo multicultural. Contudo, para além destes estudos concretos, a projecção do modelo multicultural na abordagem neerlandesa da integração de imigrantes parece ser mais pronunciada em todo o discurso académico, bem como no discurso público nos Países Baixos.

Estes argumentos favoráveis a um “modelo” multicultural neerlandês baseiam-se numa ideia linear enganadora de continuidade e coerência nas políticas (neerlandesas). Com efeito, uma reconstituição histórica das políticas adoptadas nos Países Baixos demonstra que houve muito pouca continuidade no desenvolvimento destas políticas ao longo das últimas três a quatro décadas passadas. No discurso político formal, tem surgido um tipo diferente de abordagem aproximadamente uma vez em cada década. Sobretudo as crenças na relação entre a situação sociocultural e a situação socioeconómica mudaram drasticamente. Enquanto que na década de 1980 a emancipação social e cultural era vista como uma condição positiva para a participação socioeconómica, ao longo da última década a diferença sociocultural foi considerada como um obstáculo à participação socioeconómica.

Para além de uma valorização excessiva da continuidade, os “autores de modelos” subjacentes ao modelo multicultural neerlandês têm também de exagerar as práticas pluralistas nos Países Baixos a fim de poderem reivindicar a coerência deste modelo. Com efeito, há exemplos em que a interdependência do percurso parece ser um factor importante na sobrevivência das práticas pluralistas, apesar da rejeição do modelo multicultural no discurso político oficial. Isto inclui, por exemplo, a existência persistente de estruturas institucionais para a consulta das organizações de minorias. Contudo (como defendido igualmente por De Zwart no presente volume), a nível local muitos casos de medidas específicas para determinados grupos tendem a pautar-se por razões mais pragmáticas para a resolução dos problemas, do que por uma ideologia do multiculturalismo. O reconhecimento dos grupos culturais é frequentemente mais um meio para o desenvolvimento de políticas de integração eficazes do que uma tentativa de institucionalizar a diversidade. Além disso, há muitos casos em que os elementos do dito modelo multicultural nunca alcançaram a fase de

implementação efectiva. Por exemplo, tanto Sniderman e Hagendoorn como Koopmans e outros sugerem que a acção afirmativa, um dos principais indicadores das diferenças culturais e dos direitos dos grupos, tem sido uma ferramenta importante, tanto no sector privado como no público, para demonstrar a situação dos migrantes no mercado de trabalho. Na prática, contudo, a acção afirmativa tem sido bastante controversa, a implementação efectiva da contratação prioritária de migrantes tem sido rara e as leis para monitorização da (falta de) progresso na participação dos migrantes na força de trabalho foram até abolidas.

O legado do pilarismo é muitas vezes referido como um elemento-chave para a continuidade e coerência do modelo multicultural neerlandês de integração de imigrantes. Por exemplo, Koopmans e outros argumentam que “em grande medida, a extensão dos direitos multiculturais às minorias nos Países Baixos é baseada no património da pilarização” (2005:71). Koopmans e outros consideram a pilarização como um fenómeno “*avant la lettre* do multiculturalismo” e, ao fazê-lo, insinuam que depois da pilarização os Países Baixos conheceram um período de multiculturalismo assumido, em que o quadro institucional da pilarização desempenhava um papel importante. No entanto, não se trata de uma leitura correcta do passado. Os investigadores que tomam o legado institucional pilarizado por políticas intencionalmente desenvolvidas pelas novas gerações de políticos nunca darão um bom retrato da situação vivida nos Países Baixos, um país que mudou tão rapidamente durante e após a década de 1960. Contrariamente aos argumentos dos autores referidos no início do presente capítulo, o governo neerlandês não se mostrou favorável ao financiamento das organizações religiosas próprias dos migrantes (a não ser, desde 1983, as actividades com carácter expressamente não religioso, mas sim sociocultural). Em primeiro lugar, isto teve a ver com a importância decrescente das organizações religiosas num país que abandonava a pilarização e com a separação reconhecida entre Igreja e Estado. Em segundo lugar, havia a ideia de que as organizações religiosas eram talvez as menos equipadas para formar uma “ponte” para a sociedade. As organizações religiosas eram assumidas, afinal de contas, para manter as pessoas isoladas. Neste tipo de organizações, há quem adquira também, de facto, um capital social, mas esses elementos são sobretudo distribuídos como meios para manter um controlo sobre os próprios apoiantes, segundo a ideia dominante (Sunier, 2000).

Enquanto que a modelização académica das concepções neerlandesas da integração de imigrantes em termos de multiculturalismo retrata os Países Baixos como um país que preza os conceitos pluralistas de cidadania, o que aconteceu foi exactamente o oposto. Desde a década de 1990, os neerlandeses têm-se mostrado menos disponíveis para dar espaço às

diferenças culturais. Na realidade, estão muito preocupados com o quadro pluralista institucional que ainda existe em consequência da era da pilarização; por conseguinte, uma maioria de neerlandeses nativos quer alterar a lei constitucional a fim de evitar a proliferação de escolas muçulmanas. Quando a tradição da pilarização parecia inicialmente acomodar diferentes formas de pluralismo, deu-se uma tendência homogeneizante. Atendendo a que esta homogeneidade se baseia num conjunto de valores eminentemente progressivos, a diferença de valores, especialmente face aos migrantes muçulmanos, é bastante grande – maior do que noutros países onde a cultura maioritária é menos progressiva.

A imagem dos Países Baixos como um país liberal, neutro (ou até multicultural) que se tem confrontado com os limites da sua própria tolerância está apenas parcialmente correcta. Tal como referimos, as políticas de integração, de um modo geral, nunca enfatizaram as identidades religiosas. Além disso, a manutenção de todo e qualquer tipo de identidades “de origem” era já ignorada no final da década de 1980. O facto de a “cultura” ser hoje alvo de tanta atenção não se deve a uma apreciação neerlandesa de “políticas culturalmente *pluriformes*” mas, precisamente, ao contrário: os Países Baixos rapidamente se tornaram culturalmente homogêneos e mais *uniformes* – no que se refere à maioria da população. Enquanto que em muitos outros países existe uma nítida divisão da maioria da população, tanto na opinião pública como política, no que se refere às questões de género e, definitivamente, às questões de sexualidade, quase todo o espectro político da maioria da população dos Países Baixos apoia valores progressistas.

Todas estas mudanças fundamentais e diferenças internas no debate em curso na sociedade neerlandesa demonstram claramente que não faz qualquer sentido apelidar a visão neerlandesa da integração de imigrantes de “multiculturalista” nem, muito menos, falar em termos de um “modelo” multicultural. Embora os modelos possam ser úteis como construções teóricas a serem usadas na investigação empírica, a projecção desses modelos na realidade empírica pode, pelo contrário, distorcer a nossa compreensão das políticas de integração de imigrantes. Quando o modelo em si mesmo começa a determinar a nossa compreensão das políticas, estas poderão tomar o lugar da investigação empírica, em vez de fornecerem um instrumento para a mesma. Esta distorção dos dados empíricos é claramente evidente nos casos em que o “insucesso” das políticas é atribuído a um modelo cuja coerência e consistência são, na realidade, muito sobrestimadas. O nosso argumento no presente artigo não é tanto que um ou outro modelo seja “melhor” em termos da reconstituição de uma abordagem neerlandesa da integração de imigrantes, nem que não exista qualquer verdade num modelo multicultural das concepções neerlandesas sobre a integração de imigrantes (esse

modelo ajuda-nos a compreender o que aconteceu nas políticas neerlandesas aplicadas nos anos de 1980). Pelo contrário, sustentamos que a persistência deste modelo na literatura académica (e no discurso público) veio, de facto, distorcer a nossa compreensão do modo como a política de integração de imigrantes evoluiu nos Países Baixos ao longo das últimas décadas e da forma como foi posta em prática.

Literatura de referência

- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso.
- Blok, S. (2004). *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid*. Haia: SDU.
- De Zwart, F. (2005) The dilemma of recognition: administrative categories and cultural diversity. In *Theory and Society*, 34(2), 137-196.
- De Zwart, F., & Poppelaars, C. (2004). Ontwijkende administratieve categorieën en etnische fragmentatie. Een internationaal perspectief. *Beleid & Maatschappij*, 31(1), 3-14.
- Duyvendak, J.W., Pels, T. e Rijkschroeff, R. (2009), A Multicultural Paradise? The Cultural Factor in Dutch Integration Policy. In J. Hochschild e J. Mollenkopf (Eds.), *Bringing Outsiders In*, Ithaca: Cornell University Press.
- Entzinger, H. (2003). The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands. In Joppke & Morawska (Eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Hampshire: Palgrave, 59-86.
- Entzinger, H. (2006). Changing the rules while the game is on; From multiculturalism to assimilation in the Netherlands. In M. Bodemann & G. Yurkadul (Eds.), *Migration, Citizenship, Ethnos: Incorporation regimes in Germany, Western Europe and North America*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan, 121-144.
- Entzinger, H. e Dourleijn, E. (2008). *De lat steeds hoger. De leefwereld van jongeren in een multi-etnische stad*. Assen: Van Gorcum
- Guiraudon, V. (1997). *Policy Change Behind Gilded Doors: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in France, Germany and the Netherlands, 1974-94*. New Haven: Harvard University Press
- Ireland, P.R. (2004) *Becoming Europe: Immigration, integration and the welfare state*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Joppke, C. (2004) The retreat of multiculturalism in the liberal state: theory and policy, *The British Journal of Sociology* 55(2): 237-257.
- Joppke, C. (2007). Beyond National models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1-22.
- Koopmans, R. (2002). **Zachte heelmeesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert.** In: *Migrantenstudies*, 2002, 18(2), pp 87 - 92
- Koopmans, R. (2007). Good Intentions Sometimes Make Bad Policy: A Comparison of Dutch and German Integration Policies. In Friedrich Ebert Stiftung (Ed.), *Migration, Multiculturalism, and Civil Society*, 163-168.
- Koopmans, R. e Statham, P. (2000) Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach. In: Koopmans R. e Statham P. (Eds) *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*. Oxford/Nova Iorque: Oxford University Press, 13-56.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., e Passy, F. (2005) *Contested citizenship: Political contention over migration and ethnic relations in Western Europe*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lijphart, A. (1968). *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two worlds apart. The divergence of national and local integration policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40(4), ...
- Prins, B. (2002). Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme. *Migrantenstudies*, 2002(4), 241-254.
- Rath, J. (1991). *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*. Amesterdão: SUA.
- Rath, J. (1999). The Netherlands. A Dutch treat for anti-social families and immigrant ethnic minorities, in M. Cole and G. Dale (eds.), *The European Union and Migrant Labour*. Oxford: Berg Publishers. pp. 147-170
- Rath, J. (2001). Research on Immigrant Ethnic Minorities in the Netherlands. In Ratcliffe (Ed.), *The politics of social science research. Race, ethnicity and social change*. Nova Iorque: Palgrave, pp. 137-159.
- Rath, J., Penninx R. Groenendijk, K., e Meijer, A. (1999) The politics of recognizing religious diversity in Europe. *Netherlands Journal of Social Sciences*, 35, 53-67.
- Scheffer, P. (2000, Janeiro 29). Het Multiculturele Drama. *NRC Handelsblad*.

- Scholten, P. (2007). *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. University of Twente: Dissertação de doutoramento.
- Scientific Council for Government Policy. (1979). *Ethnic Minorities*. Haia: SDU.
- Scientific Council for Government Policy. (1989). *Immigrant Policy*. Haia: SDU.
- Sniderman, P.M. e Hagendoorn, L. (2007) *When Ways of Life Collide: Multiculturalism and Its Discontents in the Netherlands*. Princeton; Pinceton University Press.**
- Sunier, T. (2000) Moslims in de Nederlandse politieke arena. In: Sunier, T., Duyvendak, J.W., Saharso, S. and Steijlen, F. (Eds.) *Emancipatie en subcultuur: Sociale bewegingen in België en Nederland*. Amesterdão: Instituut voor Publiek en Politiek, 138-157.
- Vasta, E. (2007). From ethnic minorities to ethnic majority policy: Multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands *Ethnic and racial studies*, 30(5), 713-740.
- Verwey-Jonker Institute. (2004). *Bronnenonderzoek. Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid*. Haia: SDU.
- Vink, M. (2007). Dutch Multiculturalism: Beyond the Pillarisation Myth. *Political Studies Review*, (5) 337-350.