

Imigração e minorias em tempo de diálogo intercultural – Um olhar sobre Portugal e a União Europeia^(*)

Patrícia Jerónimo
Professora da Escola de Direito da
Universidade do Minho

A União Europeia e os seus Estados-Membros celebraram 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural⁽¹⁾, uma iniciativa em sintonia com o compromisso genérico, assumido por Bruxelas, de promover a aproximação entre os povos da Europa e destinada a explorar o rico potencial representado pela diversidade cultural que sempre caracterizou o continente e que, nas últimas décadas, se tornou ainda mais visível em virtude da intensificação dos fluxos migratórios. A abertura ao diálogo e o respeito pelas diferenças entre culturas, que nela vai subentendido, quadram perfeitamente com o modo como as instituições europeias, *maxime* a Comissão, têm vindo a advogar a integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento – uma integração que se pretende subordinada ao respeito pela cultura de origem dos imigrantes. E sugerem um maior cuidado na tutela das minorias (culturais, nacionais, linguísticas ou religiosas), o que parece ser confirmado pela inclusão do respeito pelas pessoas pertencentes a minorias entre os valores fundamentais em que se estriba a União, primeiro no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa e, gorado este, no Tratado de Lisboa

⁽¹⁾ O presente texto corresponde, com ligeiras alterações, à comunicação apresentada no âmbito da Primeira Conferência da Universidade de Minia, Egipto, subordinada ao tema *Cultural Dialogue: Communication Channels Among Nations*, que teve lugar entre os dias 3 e 5 de Novembro de 2008.

⁽²⁾ COM(2005) 467 final, de 5/10; Decisão n.º 1983/2006/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18/12.

(novo art. 1.º-A do Tratado da União Europeia), ainda a aguardar ratificação.

O que um tal respeito por culturas de origem ou minorias culturais possa exigir é, no entanto, inteiramente aberto a discussão e tem sido objecto de muitos e intensos debates por toda a Europa. Cada uma a seu modo, atentas as respectivas idiossincrasias nacionais, as democracias europeias têm vindo a testar fórmulas para melhor integrar as suas populações minoritárias (quer as minorias endógenas, quer as trazidas pela imigração), umas mais receptivas do que outras ao peso do “argumento cultural” e à viabilidade e oportunidade de assegurar direitos às minorias.

Portugal, concebido durante séculos como país etnicamente unitário e só há pouco mais de uma década tornado país de imigração, está ainda a descobrir-se como sociedade multicultural e a ponderar os desafios e exigências que daí decorrem. Assumiu prontamente o lema do diálogo entre culturas (hoje erigido à condição de verdadeiro mantra), mas tem sido muito parcimonioso na tradução prática do princípio do respeito pelas diferenças culturais e não parece disposto a levá-lo até a algumas das suas consequências mais problemáticas, como sejam o reconhecimento de direitos específicos para os grupos culturais minoritários ou a admissão do “argumento cultural”⁽²⁾ como fórmula desculpabilizante perante os tribunais. Nisto está muito próximo do que tem sido o posicionamento da União Europeia, cujas orientações em matéria de imigração Portugal segue fielmente, apesar do reiterado propósito de salvaguardar os laços com a Lusofonia. Os controlos fronteiriços têm vindo a ser progressivamente reforçados, com leis de imigração sempre mais restritivas e com o abandono das políticas preferenciais para imigrantes lusófonos. Em contrapartida, a integração dos imigrantes no plano social e económico deve ser promovida com respeito pelas respectivas culturas de origem. Resta saber até onde o Estado português estará disposto

a ir no seu respeito por valores culturais diferentes e, desde logo, se a ordem jurídica interna se afigura favorável ou, pelo contrário, constitui um obstáculo à adopção de medidas que tornem real e consequente aquele compromisso.

I. O quadro político e jurídico proporcionado pela União Europeia

A diversidade cultural tem constituído um tema recorrente do discurso político europeu de há alguns anos a esta parte, ainda que as instituições da União continuem a carecer de uma noção inequívoca do que seja cultura e usem o termo indistintamente nos seus sentidos económico e espiritual⁽³⁾. Inicialmente, a diversidade cultural era entendida apenas numa perspectiva intra-europeia, para referir a pluralidade dos povos da Europa⁽⁴⁾. O lema adoptado pelos Tratados fundadores foi precisamente o da *união na diversidade* e uma ideia recorrente nos muitos debates que, de então para cá, não têm cessado de reflectir sobre o que é essencial e único na identidade cultural europeia é a de que a Europa é fundamentalmente dialógica, pela sua capacidade para promover o diálogo entre diferentes culturas⁽⁵⁾.

A União Europeia nunca teve especiais ambições no domínio da cultura, sendo essa a razão pela qual a regulação dos as-

⁽³⁾ Cf. JUAN M. DELGADO-MOREIRA, *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 158-163. Uma tal ausência é compreensível atenta a abertura do conceito e as dificuldades de o circunscrever através de uma definição simplesmente imposta pelos actores políticos. Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. 1, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 620.

⁽⁴⁾ Cf. J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe. “Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁽⁵⁾ Cf. SOLEDAD GARCÍA, “Europe’s fragmented identities and the frontiers of citizenship”, in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, London, Pinter Publishers, 1993; INGMAR KARLSSON, “How to define the European identity today and in the future?”, in Thomas Jansen (ed.), *Reflections on European identity*, European Commission Forward Studies Unit, 1999, pp. 67-68.

⁽²⁾ Cf. JEROEN VAN BROECK, “Cultural defence and culturally motivated crimes (cultural offences)”, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 9/1, 2001.

suntos relacionados com cultura e língua foi deixada para os Estados-Membros. Com a tomada de consciência de que a integração económica não deixa de ter um impacto, por indirecto que seja, sobre os padrões linguísticos e culturais dos Estados-Membros, estes, receosos pela preservação das respectivas especificidades culturais, reclamaram de Bruxelas medidas aptas a garantir a diversidade cultural ameaçada⁽⁶⁾. Para aplacar estes receios, foram adoptadas algumas, modestas, iniciativas de promoção de línguas e culturas minoritárias, de que são ilustrativos exemplos a Directiva n.º 77/486/CEE do Conselho, de 25/7, relativa à escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes, e o *Programa Língua*, concebido com o objectivo de promover e manter a diversidade linguística na União. A Directiva incumbe os Estados-Membros de, nomeadamente, promover, em coordenação com o ensino normal, um ensino da língua materna e da cultura do país de origem em favor dos menores filhos dos trabalhadores oriundos de outros Estados-Membros (art. 3.º), mas, como nota BRUNO DE WITTE e resulta do texto preambular da Directiva, o regime instituído visa, muito mais do que promover a diversidade linguística, facilitar o regresso (e reintegração) dos imigrantes e suas famílias aos respectivos países de origem. Por outro lado, a Directiva não contempla o grupo, numericamente muito significativo, dos filhos dos trabalhadores imigrantes oriundos de países terceiros, que deste modo permanecem desprotegidos⁽⁷⁾. O *Programa Língua*, por seu turno, observa ainda BRUNO DE WITTE, peca por incoerência, na medida em que não existe qualquer razão válida para incluir línguas, como o irlandês, faladas por algumas centenas de milhares de pessoas, e deixar de fora o catalão, que é falado por mais de seis milhões de pessoas. Estas inconsistências sugerem

⁽⁶⁾ Cf. BRUNO DE WITTE, "Cultural legitimation: back to the language question", in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, London, Pinter Publishers, 1993, pp. 156-157.

⁽⁷⁾ Cf. BRUNO DE WITTE, "Cultural legitimation: back to the language question", in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, London, Pinter Publishers, 1993, p. 168.

que o compromisso da União com a diversidade linguística é selectivo e não vai até às últimas consequências. É, acima de tudo, um compromisso com a protecção das línguas nacionais ou oficiais dos Estados-Membros, não das muitas línguas regionais ou minoritárias faladas por toda a Europa. Uma genuína política de pluralismo linguístico exigiria uma viragem na actual tendência para desconsiderar as línguas regionais tradicionais, bem como as línguas faladas pelos nacionais de países terceiros⁽⁸⁾. Com a ênfase recentemente posta no diálogo intercultural e no respeito pelas culturas de origem dos imigrantes, é provável que estas limitações sejam superadas, mas teremos de esperar para ver...

Com a ascensão da imigração na agenda política europeia e a crescente visibilidade política da diversidade cultural trazida por nacionais de países terceiros, o compromisso da Europa com a diversidade adquiriu uma dimensão multicivilizacional, ao mesmo tempo que o alargamento a países do leste europeu, com conhecidas questões de minorias étnicas, tornou mais frequente (e solene) a afirmação do respeito pelos direitos das minorias. A *Declaração de Laeken sobre o Futuro da União Europeia*, de Dezembro de 2001, identificou a Europa como o continente dos valores humanistas, da *Magna Charta*, do *Bill of Rights*, da Revolução francesa, da queda do muro de Berlim, da liberdade e da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, com o que isso significa em termos de respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. "A única fronteira que a União Europeia estabelece – lê-se na *Declaração* – é a da democracia e dos direitos humanos. A União apenas está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de direito". Em conformidade, o *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa* e, malgrado este, o *Tratado de Lisboa* elencaram o respeito pelas pessoas pertencen-

⁽⁸⁾ Cf. BRUNO DE WITTE, "Cultural legitimation: back to the language question", in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, London, Pinter Publishers, 1993, p. 169.

centes a minorias entre os valores fundamentais em que se baseia a União (novo art. 1.º-A do *Tratado da União Europeia*). Este cuidado posto na tutela das minorias afigura-se particularmente interessante atento o facto de a União sempre se ter mostrado muito relutante em adoptar uma política interna clara nesta matéria, que fosse, desde logo, coerente com os níveis de exigência definidos no relacionamento com países terceiros. Perante estes, sobretudo os países candidatos à adesão (atente-se nos *critérios de Copenhaga*), a União tem desempenhado o papel de máxima defensora dos direitos das pessoas pertencentes a minorias, mas no plano interno tem-se revelado extremamente complacente com as práticas dos seus Estados-Membros⁽⁹⁾. Por outro lado, a *Carta Europeia de Direitos Fundamentais*⁽¹⁰⁾, que dotou formalmente a União de uma política de direitos humanos (permitindo-lhe, entre outras coisas, melhor enfrentar problemas como a emergência de sentimentos racistas e xenófobos⁽¹¹⁾), não inclui direitos das minorias⁽¹²⁾ e apenas consagra uma ténue protecção para a diversidade cultural⁽¹³⁾. Este é, claramente, um campo onde muito há ainda por fazer para traduzir no plano jurídico positivo as afirmações de boa vontade política. Interessante será observar em que medida o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – com uma já vasta jurisprudência em matéria de protecção de grupos culturais minoritários – exercerá a sua influência sobre o Direito da União.

Para já, os principais desenvolvimentos susceptíveis de oferecer um efectivo reforço da tutela dos grupos nacionais/culturais/

⁽⁹⁾ Cf. BRUNO DE WITTE, "Politics versus Law in the EU's approach to ethnic minorities", in Jan Zielonka (ed.), *Europe unbound. Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Londres, Routledge, 2002, pp. 137-160.

⁽¹⁰⁾ Solenemente proclamada em 2000 e anexa ao TUE pelo Tratado de Lisboa.

⁽¹¹⁾ Cf. PHILIP ALSTON e J. H. H. WEILER, "An 'ever closer union' in need of a human rights policy", in *European Journal of International Law*, n.º 9, 1998, pp. 670-671.

⁽¹²⁾ Cf. GUIDO SCHWELLNUS – *Much ado about nothing? Minority protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, Constitutionalism Web-Papers, <http://les.man.ac.uk/conweb/>, 2001.

⁽¹³⁾ Cf. PAUL CRAIG e GRAÏNNE DE BURCA, *EU Law. Text, cases, and materials*, 3.ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

/religiosos/linguísticos minoritários prendem-se com o combate à discriminação racial e com a melhoria do estatuto dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração. Quanto ao primeiro aspecto, o compromisso da União Europeia na luta contra o racismo e a xenofobia foi expressamente afirmado pelo Tratado de Amesterdão⁽¹⁴⁾ e traduzido num conjunto de medidas em que avultam a criação, em 1997, do Observatório Europeu para o Racismo e a Xenofobia, a adopção das Directivas anti-discriminação⁽¹⁵⁾, o *Livro Verde* da Comissão Europeia sobre igualdade e não discriminação numa Europa alargada⁽¹⁶⁾, bem como a celebração de 2007 como Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos⁽¹⁷⁾.

Quanto ao estatuto dos nacionais de países terceiros, este foi, durante muito tempo, um emaranhado imperscrutável, composto por uma multiplicidade de normas e instrumentos jurídicos que o tornavam praticamente impossível de compreender e aplicar⁽¹⁸⁾. Duas Directivas de 2003 foram adoptadas com o propósito de proporcionar aos nacionais de países terceiros um claro conjunto de direitos, válido para todos os Estados-Membros – a Directiva n.º 2003/86/EC, de 22/9, sobre reagrupamento familiar, e a Directiva n.º 2003/109/EC, de 25/11, sobre o estatuto dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração.

⁽¹⁴⁾ Cf. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS, "Contra a discriminação e a xenofobia. Modos de acção da Europa", in Álvaro de Vasconcelos (coord.), *Valores da Europa. Identidade e legitimidade*, Cascais, Principia, 1999; DANIELE PASQUINUCCI, "L'Union Européenne et la lutte contre les discriminations", in Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.), *Identidade europeia e multiculturalismo*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002; LEO FLYNN, "The implications of article 13 EC. After Amsterdam, will some forms of discrimination be more equal than others?", in *Common Market Law Review*, n.º 36, 1999; DAGMAR SCHIEK, "A new framework on equal treatment of persons in EC Law?", in *European Law Journal*, vol. 8, n.º 2, 2002.

⁽¹⁵⁾ Directiva n.º 2000/43/CE do Conselho, de 29/6, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica; Directiva n.º 2000/78/CE do Conselho, de 27/11, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional.

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 379 final, de 28/5.

⁽¹⁷⁾ Decisão n.º 771/2006/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17/5.

⁽¹⁸⁾ Cf. HELEN STAPLES, *The legal status of third country nationals resident in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

De acordo com os objectivos fixados em Tampere em 1999, a Directiva n.º 2003/109/EC visou proporcionar aos nacionais de países terceiros um estatuto tão próximo quanto possível do dos cidadãos europeus, reconhecendo-lhes o direito a igualdade de tratamento em vários domínios, bem como o direito de, em certas condições, viajar e residir em qualquer país da União. Esta Directiva, tal como a *Declaração de Tampere* que lhe deu azo, é uma tentativa de responder às muitas críticas dirigidas contra o carácter excludente da cidadania da União Europeia e os muito apertados controlos fronteiriços que protegem a zona Schengen de novas vagas de imigração. Os rigores postos pela União Europeia e seus Estados-Membros nas políticas de admissão de estrangeiros e controlo fronteiro aparecem, assim, justificados como condição indispensável para que os nacionais de países terceiros possam beneficiar de boas condições de integração nas respectivas sociedades de acolhimento.

A cidadania europeia, tal como foi consagrada pelo *Tratado de Maastricht*, é conferida automaticamente a todos os que sejam já nacionais de um Estado-Membro (aqueles que possam provar esse laço jurídico), mas negada aos nacionais de países terceiros, ainda que estes tenham desenvolvido um genuíno sentimento de pertença à Europa por força de uma longa residência em território europeu⁽¹⁹⁾. No seu formalismo, a cidadania europeia não reflecte os laços sócio-culturais que existem entre os indivíduos e as sociedades europeias em que residem, força os nacionais de países terceiros a um estatuto de segunda categoria, prejudicando as suas possibilidades de uma boa integração nas sociedades de acolhimento através da sua aliança à Europa⁽²⁰⁾, e frustra uma das

⁽¹⁹⁾ Cf. ANTE WIENER, "Promises and resources. The developing practice of 'European' citizenship", in Massimo La Torre (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, p. 410.

⁽²⁰⁾ Cf. JENS MAHREBY SØRENSEN, *The exclusive European citizenship. The case for refugees and immigrants in the European Union*, Aldershot, Avebury, 1996; YASEMIN SOYSAL, *Limits of citizenship: migrants and post-national membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994; JUAN M. DELGADO-MOREIRA, *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire e Vermont, Ashgate, 2000.

suas principais promessas, a de funcionar como um meio de acomodar a diferença⁽²¹⁾. Muitos entendem que a actual exclusão de nacionais de países terceiros pode ser superada através da adopção de um conceito multicultural de cidadania europeia⁽²²⁾ que, conferindo-a com base na residência⁽²³⁾ ou nascimento no território da União, permita abranger tanto os nacionais dos Estados-Membros como os de terceiros Estados. Em alternativa, ainda que mais modestamente, há também quem defenda a criação, para os nacionais de países terceiros, de um estatuto autónomo de quase cidadania (*denizenship*) que lhes confira todos ou alguns dos direitos actualmente compreendidos na cidadania europeia (a doutrina divide-se, no entanto, sobre quais os direitos a incluir e a excluir)⁽²⁴⁾.

Nenhuma das críticas nem das sugestões foi, até ao momento, capaz de persuadir os Governos dos Estados-Membros a quebrar o nexo entre cidadania europeia e cidadania nacional, mas parecem, ainda assim, ressoar em algumas tomadas de posição assumidas por instituições europeias. Em 2000, a Comissão Europeia introduziu o conceito de cidadania cívica (*civic citizenship*), na sua Comunicação sobre uma *Política Comum de Imigração*⁽²⁵⁾, e regressou ao assunto em 2003, com a Comunicação intitulada *Imigração, Integração e Emprego*⁽²⁶⁾. A cidadania cívica é apresentada como um estatuto evolutivo que confere um conjunto de direitos a serem adquiridos gradualmente no decurso de um lon-

⁽²¹⁾ Cf. SOLEDAD GARCÍA, "Europe's fragmented identities and the frontiers of citizenship", in Soledad García (ed.), *European identity and the search for legitimacy*, London, Pinter Publishers, 1993, pp. 6-7 e 25-26.

⁽²²⁾ Cf. JUAN M. DELGADO-MOREIRA, *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 28-30.

⁽²³⁾ Cf. CATHERINE WIHTOL DE WENDEN, "European citizenship and migration", in Rémy Léveau, Khadija Mohsen-Finan e Catherine Wihtol de Wenden (eds.), *New European identity and citizenship*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 86.

⁽²⁴⁾ Cf. RAINER BAUBÖCK, "National community, citizenship and cultural diversity", in *Political Science Series*, n.º 62, 1999, pp. 22-23; JUAN M. DELGADO-MOREIRA, *Multicultural citizenship of the European Union*, Hampshire, Ashgate, 2000, pp. 196-197.

⁽²⁵⁾ COM (2000) 757 final, de 22/11.

⁽²⁶⁾ COM (2003) 336 final, de 3/6.

go período de anos, de tal modo que os nacionais de países terceiros sejam progressivamente tratados do mesmo modo que os nacionais do Estado de acolhimento, sem necessidade de passar por um processo de naturalização. Não muito diferentemente, o Comité Económico e Social, num parecer de 2003 sobre o acesso à cidadania europeia, defendeu a adopção de uma definição ampla de cidadania europeia, abrangendo os nacionais de países terceiros com residência estável, de modo a permitir-lhes o exercício de direitos políticos e a facilitar-lhes a integração nas respectivas sociedades de acolhimento. De acordo com o Comité, uma tal noção ampla seria muito semelhante ao conceito de cidadania cívica avançado pela Comissão. Ainda que esta leitura não seja correcta (a cidadania cívica é um estatuto progressivo, próximo da noção de *denizenship*), os argumentos apresentados para sustentar um e outro conceitos têm várias características importantes em comum. Uma e outra noções de cidadania são justificadas pelo seu desempenho potencial na integração dos imigrantes e no reforço dos respectivos sentimentos de pertença à Europa. Em ambos, os direitos de participação política (sobretudo a nível local) são considerados de importância crucial – é feita a chamada de atenção para o facto de muitos Estados-Membros já garantirem direitos de participação política a nível local para todos os estrangeiros residentes, sob certas condições, e sustentado que, de um ponto de vista da integração, a participação nas eleições locais se deve basear na residência, não na nacionalidade. Mais recentemente, quando apresentou a proposta de celebrar 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural, a Comissão Europeia sublinhou a necessidade de promover uma cidadania europeia activa que inclua não apenas os nacionais dos Estados-Membros, mas todos aqueles que residem, a título temporário ou permanente, no território da União Europeia, o que parece apontar para uma noção ampla (multicultural) de cidadania europeia baseada na residência.

II. Portugal multicultural

A ascensão de Portugal à condição de país receptor de imigrantes começou a dar-se no final da década de 80, muito por força da adesão do país à então Comunidade Económica Europeia, mas foi apenas na década de 90 que a imigração colheu o interesse da classe política e dos *media* portugueses, com a intensificação dos fluxos migratórios provenientes do Brasil e dos países africanos de expressão portuguesa, num primeiro momento, e, depois, do leste europeu⁽²⁷⁾. De acordo com os dados contidos nas *Grandes Opções do Plano para 2005-2009*, o número de imigrantes em Portugal representa actualmente cerca de 4% da população residente e 8% da população activa, tendo-se registado, nos anos mais recentes, um ligeiro decréscimo no número e ritmo de entradas, bem como o regresso de muitos imigrantes (na sua maioria do leste europeu) aos respectivos países de origem⁽²⁸⁾. Apesar de Portugal nunca ter deixado de ser um país com um largo contingente de emigrantes, a sua ascensão ao estatuto de país de imigração foi acolhida com orgulho e entusiasmo, enquanto sinal de riqueza e prosperidade; ainda que algumas vezes mais cépticas não tenham deixado de observar que o país é atractivo sobretudo pelas suas leis de imigração mais permissivas (em particular para os estrangeiros lusófonos) e que é usado apenas como ponto de entrada no espaço Schengen⁽²⁹⁾.

A adesão de Portugal à matriz europeia em matéria de imigração é incondicional, apesar de o discurso político insistir na

⁽²⁷⁾ Cf. VANDA SANTOS, *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, p. 107.

⁽²⁸⁾ *Grandes Opções do Plano para 2005-2009*, aprovadas pela Lei n.º 52/2005, de 31/8.

⁽²⁹⁾ Cf. FERNANDO LUIS MACHADO, "Contornos e especificidades da imigração em Portugal", in *Sociologia – Problemas e práticas*, n.º 24, 1997, pp. 38-39; MARIA I. BAGANHA e PEDRO GÓIS, "Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52/53, 1998/1999, pp. 229-271; BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, "O todo é igual a cada uma das partes", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52/53, 1998/1999, pp. 10-11.

importância de preservar os especiais laços históricos, linguísticos e afectivos que ligam o país aos demais países lusófonos, seus parceiros no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O progressivo endurecimento das leis de imigração e o abandono dos privilégios lusófonos antes instituídos atestam a prioridade gozada pelo compromisso com Bruxelas. Em linha com os seus parceiros europeus, Portugal contrapõe a um rigoroso controlo fronteiriço a aposta em políticas de integração dos imigrantes (nos planos social e económico) que salvaguardem o respeito pelas respectivas culturas de origem.

O sistema jurídico português pode considerar-se favorável aos estrangeiros. A Constituição Portuguesa (CRP) estabelece um princípio geral de equiparação entre nacionais e estrangeiros que se encontrem em Portugal (art. 15.º da CRP), uma fórmula generosa, de pendor universalista, em linha com o princípio da dignidade da pessoa humana consagrado no art. 1.º da Constituição, com imperativos de Direito Internacional e consistente com a imagem da Constituição como uma lei fundamental aberta à inclusão social e à integração do outro⁽³⁰⁾. Acresce a isto que a revisão constitucional de 1997 incumbiu o Estado de garantir aos filhos dos imigrantes apoio para um efectivo direito à educação (art. 74.º, n.º 2, alínea j), da CRP), visto como uma pré-condição elementar para a integração e a coesão social⁽³¹⁾. A Lei n.º 134/99, de 28/8, proibiu a discriminação baseada na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, e a Lei n.º 18/2004, de 11/5, transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2000/43/CE do Conselho, de 29/6, que aplica o princípio da igualdade ao tratamento de pessoas sem distinção baseada na origem étnica ou racial. Várias iniciativas governamentais – como os sucessivos *Planos Nacionais para a Inclusão* – têm sido dirigidas aos imigrantes, em vista da sua vulnerabilidade à discriminação e exclusão no acesso ao

⁽³⁰⁾ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 198-200.

⁽³¹⁾ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada (artigos 1.º a 107.º)*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

mercado de trabalho, a condições de alojamento condignas, aos serviços básicos de saúde e ao sistema de ensino⁽³²⁾.

A integração que as autoridades portuguesas pretendem promover exige não apenas que os imigrantes tenham acesso aos bens de primeira necessidade, como cuidados médicos, alojamento, trabalho e educação, mas também a adopção de medidas aptas a minimizar o choque cultural – e a emergência de sentimentos xenófobos – que a coexistência e interacção entre pessoas com muito diferentes referentes identitários potencia. Posto perante a questão de saber se deveria adoptar uma perspectiva assimilacionista ou multiculturalista em matéria de integração, Portugal rejeitou o modelo assimilacionista (proibido, de resto, pela *Convenção Quadro para a Protecção de Minorias Nacionais*, ratificada por Portugal em 2001⁽³³⁾), mas tem-se escusado a subscrever frontalmente uma solução multiculturalista. Quando os confrontos nas periferias francesas, em 2005, reavivaram o debate sobre qual o melhor modelo de integração disponível, os actores políticos e os *opinion-makers* portugueses minimizaram a questão como sendo algo que Portugal, com o seu clima temperado e brandos costumes, não teria de enfrentar. Rui Marques, antigo Alto-Comissário para a Imigração, foi um dos poucos que avançou uma resposta para o dilema, defendendo a adopção em Portugal de um modelo multicultural semelhante ao praticado no Canadá⁽³⁴⁾.

O discurso oficial não se compromete com nenhum paradigma multicultural, mas adoptou certamente o lema do diálogo intercultural, que cedo fez caminho no discurso político e académico e se traduziu num variado conjunto de iniciativas, sobretudo no domínio da educação⁽³⁵⁾. As primeiras medidas adoptadas

⁽³²⁾ *Plano Nacional de Acção para a Inclusão para 2003-2005*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003, de 23/12; *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2006-2008*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006, de 15/12.

⁽³³⁾ Resolução da Assembleia da República n.º 42/2001, de 25/6.

⁽³⁴⁾ Cf. RUI MARQUES, *Uma mesa com lugar para todos*, Lisboa, Instituto Padre António Vieira, 2005.

⁽³⁵⁾ Cf. VANDA SANTOS, *O discurso oficial do Estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e a imigração dos anos 90 à actualidade*, Observatório da Imigração, ACIME, 2004, pp. 114 e 116.

remontam a 1991 quando, em vista do surto de violência contra minorias étnicas, foi criado um Secretariado para a Educação Multicultural, enquanto meio para promover a educação cívica e contribuir para uma atmosfera de aceitação, solidariedade, tolerância e respeito pelo direito a ser diferente. Entre outras funções, cumpria ao Secretariado promover a produção de materiais didácticos para contextos multiculturais e conduzir campanhas de sensibilização que demonstrassem os benefícios da diversidade étnica nas escolas. O Secretariado foi substituído, em 2001, por um novo Secretariado, o *Secretariado Entreculturas*, com um campo de acção mais amplo do que o estrito domínio da educação (porque, disse-se, a interculturalidade tornara-se uma realidade que devia ser reconhecida por toda a sociedade). A Resolução n.º 38/93, entretanto, reafirmou o interesse em desenvolver um projecto de educação intercultural, como meio de facilitar a integração dos jovens pertencentes a grupos étnicos minoritários, e elencou um conjunto de medidas dirigidas à integração social e profissional dos imigrantes e das minorias étnicas, o que permanece um objectivo governamental até hoje.

Em 1995, quando a imigração começava a ganhar protagonismo na agenda política nacional, foi criado o Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas⁽³⁶⁾. Entre as suas competências incluíam-se a promoção de consulta e diálogo com entidades representativas dos imigrantes ou minorias étnicas; o estudo da integração destes grupos na sociedade portuguesa; a contribuição para a melhoria das suas condições de vida e da sua integração na sociedade portuguesa, com respeito pelas respectivas culturas de origem; e a luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia. Um Conselho Consultivo para a Imigração foi criado em 1998 com vista a garantir a participação e cooperação das associações de imigrantes na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão. Em 2002 foi criada uma estrutura interde-

⁽³⁶⁾ DL n.º 296-A/95, de 17/11.

partamental, na dependência directa do Primeiro-Ministro, designada Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (designação entretanto substituída, em 2007, pela de Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, ACIDI)⁽³⁷⁾. A sua missão é cooperar na concepção, execução e avaliação de políticas públicas relevantes para a integração de imigrantes e minorias étnicas, promover o diálogo entre diferentes culturas, etnias e religiões; promover a participação cívica e cultural dos imigrantes e minorias étnicas nas instituições da sociedade portuguesa, enquanto meio para um cabal exercício dos direitos de cidadania; garantir o acesso a informação relevante sobre os seus direitos e deveres como cidadãos; combater todas as formas de discriminação baseadas na raça, cor, nacionalidade, origem étnica ou religião; e promover a interculturalidade através do diálogo intercultural e interreligioso, com base no respeito pela Constituição e pelas leis e valorizando a diversidade cultural numa base de respeito mútuo.

Uma iniciativa importante neste domínio, pela sensibilidade que demonstra e o potencial que encerra, foi a instituição pela Lei n.º 105/2001, de 31/8, da figura do mediador sociocultural, com a função de cooperar na integração dos imigrantes e minorias étnicas de modo a reforçar o diálogo intercultural e a coesão social. Os mediadores socioculturais actuam junto das escolas, serviços de assistência social, serviços de saúde, gabinetes do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, autarquias locais e outros serviços ou entidades públicas onde este desempenho venha a afigurar-se necessário. A sua função é, acima de tudo, facilitar a comunicação entre os funcionários públicos ou outros profissionais e o público quando os utentes sejam de uma origem cultural diferente. No processo de recrutamento deve ser dada preferência a indivíduos pertencentes a grupos étnicos minoritários ou a comunidades de imigrantes que revelem aptidão para a mediação sociocul-

⁽³⁷⁾ DL n.º 167/2007, de 3/5.

tural e conhecimentos sobre as características socioculturais das comunidades alvo, ainda que, depois de admitidos, todos sejam sujeitos a uma formação especial em diálogo intercultural e sobre as específicas necessidades de cada comunidade. Cabe-lhes a missão de traduzir os ideais grandiloquentes em pontes quotidianas entre pessoas de diferentes origens culturais. Trata-se de um muito importante passo no sentido de permitir que as identidades culturais sejam relevantes não apenas num sentido negativo (enquanto obstáculo à satisfação de necessidades básicas) mas também num sentido positivo (enquanto factor tido em conta pelos serviços públicos para melhor servir os utentes). Atento o actual compromisso com o respeito pelas culturas de origem dos imigrantes – reafirmado, uma vez mais, pelo *Plano para a Integração de Imigrantes*, aprovado em 2007⁽³⁸⁾ – é possível, e desejável, que outros tantos mediadores sejam instituídos para prestar assistência ao sistema judicial, nomeadamente para o julgamento de comportamentos motivados por preceitos culturais diferentes dos da cultura maioritária. É essa a situação já hoje vivida em vários tribunais franceses, assistidos por antropólogos do Direito e afins, mas é provável que o sistema jurídico português necessite de algum tempo para se adaptar à ideia.

Não que o compromisso com o diálogo intercultural não esteja presente, como vimos. Para citar apenas mais uma recente afirmação proferida pelo Conselho de Ministros, na sua Resolução n.º 92/2007, de 13/7, “[h]oje, um dos grandes desafios consiste em encontrar a melhor forma de gerir a realidade complexa da nossa sociedade, face à coexistência de diferentes crenças e identidades culturais, em busca de uma sociedade que, consciente da sua própria identidade, saiba valorizar mais e melhor a diversidade cultural. Urge promover, junto da opinião pública, a riqueza da diversidade cultural e do encontro de culturas, no diálogo, na tolerância e no respeito mútuo, valorizando a contribuição das

diferentes culturas para o património da sociedade portuguesa. É essencial perceber a importância do diálogo intercultural na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, que saiba colher os frutos da diversidade”. Simplesmente, não é claro o que poderá ser exigido e o que poderá ser feito no quadro deste amplo respeito pelas culturas de origem e não há praticamente qualquer tradição de reconhecimento de direitos a minorias culturais na ordem jurídica portuguesa. Uma rara excepção é a Lei n.º 7/99, de 29/1, que reconheceu oficialmente os direitos linguísticos da comunidade de Miranda do Douro, afirmando o compromisso de promover a defesa do dialecto local, o mirandês⁽³⁹⁾.

Quais serão as probabilidades, então? Tendo ratificado a *Convenção Quadro para a Protecção de Minorias Nacionais*, Portugal comprometeu-se a promover as condições adequadas de modo a permitir às pessoas pertencentes a minorias a preservação e desenvolvimento das respectivas culturas, bem como a preservação dos traços essenciais das respectivas identidades (religião, língua, tradições e património cultural); a facilitar-lhes o acesso aos *media*, de modo a promover um espírito de tolerância e a permitir o pluralismo cultural; a reconhecer-lhes o direito de usar, livremente e sem quaisquer restrições, a sua língua minoritária, em privado e em público, oralmente ou por escrito, bem como a aprender a língua; e a reconhecer-lhes o direito de usar os nomes próprios e os apelidos na sua língua minoritária, com reconhecimento oficial. Entretanto, em 2007, Portugal subscreveu a *Convenção para a Protecção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais*, adoptada pela UNESCO em 2005, cujos objectivos incluem a protecção e promoção da diversidade de expressões culturais e o incentivo ao diálogo entre culturas como forma de assegurar uma mais intensa e equilibrada interacção

⁽³⁹⁾ O diploma reconhece o direito de promover o mirandês como património cultural, instrumento de comunicação e de fortalecimento da identidade de Miranda do Douro, bem como o direito das crianças de aprender o mirandês e a faculdade das instituições públicas localizadas em Miranda a emitir documentos oficiais acompanhados de uma versão em mirandês.

⁽³⁸⁾ Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 3/5.

cultural em todo o mundo, com vista ao respeito intercultural e a uma cultura de paz. O princípio da igual dignidade e respeito por todas as culturas (incluindo as culturas minoritárias) figura, naturalmente, entre os princípios orientadores da Convenção, mas é condicionado ao respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, de tal modo que a diversidade cultural só poderá ser protegida e promovida se direitos como a liberdade de expressão, informação e comunicação e o direito dos indivíduos de escolher as respectivas expressões culturais forem garantidos. Que o respeito pelas identidades culturais está subordinado à salvaguarda de um núcleo de valores fundamentais resulta igualmente claro dos termos em que foi definida, já no plano interno, a missão do Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas – contribuir para uma melhoria das condições de vida dos imigrantes de modo a permitir a sua integração na sociedade com respeito pela respectiva identidade social e cultural, mas também promover o conhecimento e aceitação pelos imigrantes da língua, leis e valores morais e culturais da nação portuguesa, enquanto requisitos para uma plena integração na sociedade portuguesa⁽⁴⁰⁾. Mais recentemente, o *Terceiro Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género*⁽⁴¹⁾, chamou a atenção para a especial vulnerabilidade das mulheres imigrantes e afirmou o propósito de desenvolver medidas preventivas contra práticas tradicionais violadoras de direitos humanos, melhorando os níveis de informação sobre o problema da mutilação genital feminina. A integração, afinal, apesar de dever ser pautada pelo respeito pelas identidades e culturas de origem das populações imigrantes, exige ainda assim a aceitação e obediência a um conjunto mínimo de regras de convivência social definidas pela Constituição⁽⁴²⁾.

⁽⁴⁰⁾ Do mesmo modo, o ACIDI é competente para promover a interculturalidade, através do diálogo intercultural e interreligioso, no respeito pela Constituição e pelas leis e valorizando a diversidade cultural numa base de respeito mútuo.

⁽⁴¹⁾ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2007, de 22/6.

⁽⁴²⁾ Programa do XVII Governo Constitucional 2005-2009.

Parece claro que o respeito pela identidade e cultura de origem sempre será limitado pela obediência aos padrões universais de direitos humanos, que excluirão práticas como a mutilação genital feminina, casamentos forçados ou poligamia, mas a fronteira entre traços culturais dignos de tutela e traços culturais inadmissíveis não é muito clara e será sempre objecto de acesos debates. O abundante uso de expressões como interculturalidade, diálogo intercultural e multiculturalismo em nada facilita a delimitação daqueles dois campos. Uma questão que permanece em aberto é a de saber se o respeito por identidades culturais se irá traduzir no reconhecimento de direitos de minorias e se o quadro jusconstitucional português permitirá tais medidas de discriminação positiva. Admitindo a possibilidade de conferir direitos às minorias, será necessário rever a Constituição de modo a introduzir uma cláusula específica para protecção das minorias? Ou será suficiente o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1.º da Constituição Portuguesa, em conjugação com o direito ao livre desenvolvimento da personalidade, aditado ao art. 26.º pela revisão constitucional de 1997, como claro desenvolvimento daquele princípio⁽⁴³⁾? Funcionando como um direito fundamental fundante, do qual é possível deduzir outros direitos fundamentais⁽⁴⁴⁾, o direito ao livre desenvolvimento da personalidade parece-nos uma boa base para oferecer sustento constitucional para as diferenças resultantes de identidades culturais minoritárias.

Em conclusão, poderemos dizer que tanto a União Europeia como Portugal reúnem as condições necessárias para, querendo,

⁽⁴³⁾ Cf. PAULO MOTA PINTO, "O direito ao livre desenvolvimento da personalidade", in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, Portugal – Brasil ano 2000, Coimbra Editora, 1999, p. 158; RABINDRANATH CAPELO SOUSA, "A Constituição e os direitos de personalidade", in AA. VV., *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, Lisboa, 1978, pp. 181 e segs.; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Estudos de Direito Público*, vol. I, Cascais, Principia, 2000, p. 87.

⁽⁴⁴⁾ Cf. PAULO MOTA PINTO, "O direito ao livre desenvolvimento da personalidade", in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, STVDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, Portugal – Brasil ano 2000, Coimbra Editora, 1999, p. 162.

acomodar as diferenças culturais e proteger as pessoas pertencentes a minorias étnicas, nacionais, culturais, religiosas e linguísticas. Uma e outra ordens jurídicas não se afiguram muito arrojadas e, de um modo geral, optam por não reconhecer direitos às minorias, mas nos seus termos muito genéricos permitem antecipar desenvolvimentos interessantes. Muito depende da audácia dos tribunais, europeu e nacionais, na densificação destes conceitos que pairam insistentemente sobre o horizonte político.