

Patrícia Jerónimo

**Os Direitos das Minorias
no Ordenamento Jurídico Português**

**Breve Incursão pelos Meandros
do Multiculturalismo**



**SCIENTIA IVRIDICA
SEPARATA**

Maio – Agosto 2001
Tomo L – N.º 290

Os Direitos das Minorias no Ordenamento Jurídico Português

Breve Incursão pelos Meandros do Multiculturalismo (*)

Patrícia Jerónimo
Assistente da Escola de Direito
da Universidade do Minho

Nestes tempos de globalização, em que as correntes migratórias se intensificam e as fronteiras se diluem, a multiculturalidade converteu-se num aspecto fundamental das nossas sociedades, tornando já inteiramente indefensável uma visão unitária dos Estados como Nações.

Uma tal unidade nunca existiu, de resto. Foi forjada pelos edificadores dos Estados modernos como forma de garantir a coesão dos vários grupos sociais que reuniram artificialmente sob um mesmo "tecto político" (1). Foi uma unidade conseguida à custa da diversidade. Assumidos como perfeitamente neutros, os Estados liberais conferiram carácter oficial a um conjunto de valores que eram apenas os da comunidade maioritária (2) e, deste modo, criaram as minorias. Fizeram-no com a tranquilidade de quem oferece em contrapartida a igualdade. Hoje são contestados precisamente por isso.

O principal repto lançado pelo multiculturalismo dirige-se contra a despersonalização implicada pelo igualitarismo de tipo uniformizador que constitui uma das chaves do pensamento liberal (3). Conceber

(*) O presente texto corresponde, com alguns desenvolvimentos, à versão portuguesa da comunicação apresentada na Universidade italiana de Camerino em Maio do corrente ano.

(1) Cfr. NIKOS PAPASTERGIADIS – *The Turbulence of Migration*, Cambridge, Polity Press, 2000, pp. 82-83; JURGEN HABERMAS – *La Inclusión del Outro. Estudios de Teoría Política*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 107-111; ROBERTO CARNEIRO – *Choque de Culturas ou Hibridação Cultural?*, in “Nova Cidadania”, n.º 2, Outubro, 1999, p. 44.

(2) Cfr. MICHAEL WALZER – *On Toleration*, New Haven, Yale University Press, 1997, pp. 25 e 55.

(3) Cfr. AMY GUTMANN – *Multiculturalismo*, vv. aa., Lisboa, Instituto Piaget, 1998, pp. 22-23.

a igualdade como identidade significa desconsiderar de forma grosseira as diferenças que inevitavelmente separam os indivíduos e a importância que o respeito por essas diferenças tem que assumir numa qualquer ordem jurídica que se pretenda comprometida com a protecção da dignidade da pessoa humana.

As pessoas pouco ou nada têm a ver com os sujeitos descontextualizados (4) de que trata o liberalismo. As pessoas são "seres portadores de cultura" (5); a sua identidade é construída de forma dialógica (6) num quadro de formas de vida intersubjetivamente partilhadas. Proteger cabalmente as pessoas requer, por isso, a protecção dessas formas de vida. "Es propio del carácter social de las personas naturales que crezcan en el marco de formas de vida intersubjetivamente compartidas y que estabilicen su identidad en relaciones de reconocimiento recíproco. Por tanto, también desde el punto de vista jurídico la persona singular sólo puede ser protegida *junto* con el contexto de sus procesos de formación, esto es, con un acceso asegurado a las relaciones interpersonales, a las redes sociales y a las formas de vida culturales" (7).

A satisfação das necessidades sentidas pelos indivíduos enquanto membros de uma cultura não se basta com a afirmada neutralidade estadual – que é frequentemente hipócrita e sempre incompleta (8) –, antes exige do Estado uma "política de reconhecimento" (9) que se traduza, nomeadamente, em medidas de discriminação positiva (10) capazes de oferecer uma justa tutela às identidades

(4) Cfr. BOAVENTURA SOUSA SANTOS – *Modernity, Identity and Culture of Frontiers*, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", n.º 38, Dezembro, 1993, pp. 15-17; FRANCISCO JAVIER DE LUCAS – *Inmigración, Ciudadanía, Derechos: el Paradigma de la Exclusión*, in M.ª E. RODRÍGUEZ PALOP e A. TORNOS (eds.), *Derechos Culturales y Derechos Humanos de los Inmigrantes*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2000, p. 23.

(5) Cfr. AMY GUTMANN, *op. cit.*, p. 25.

(6) Cfr. CHARLES TAYLOR – *Multiculturalismo*, vv. aa., Lisboa, Instituto Piaget, 1998, pp. 52-54; NIKOS PAPASTERGIADIS, *op. cit.*, p. 14.

(7) Cfr. JURGEN HABERMAS, *op. cit.*, p. 118 (italico no original).

(8) Cfr. MICHAEL WALZER – *Multiculturalismo*, vv. aa., Lisboa, Instituto Piaget, 1998, p. 120; ANNALISA VERZA – *La Neutralidad Imposible. Uno Studio sulle Teorie Liberali Contemporanee*, Milão, Giuffrè, 2000. A regra tem sido a da imposição pela cultura maioritária politicamente dominante da sua específica forma de vida, o que frustra a efectiva igualdade de direitos dos cidadãos com outros referentes culturais e potencia o conflito. "Por regla general, en las materias culturalmente sensibles como la lengua oficial, el currículo de la educación pública, el estatuto de las iglesias y las comunidades religiosas, las normas del derecho penal (...) se refleja a menudo sólo la autocomprensión ético-política de una cultura mayoritaria dominante por razones históricas. Con dichas regulaciones que implícitamente someten también en el seno de una comunidad republicana que formalmente garantiza los derechos civiles iguales puede encenderse una lucha cultural de las minorías despreciadas contra la cultura mayoritaria". Cfr. JURGEN HABERMAS, *op. cit.*, p. 124 (interpolação nossa). Mesmo por isso, a prioridade, ainda segundo Habermas, é a dissociação da cultura maioritária e da cultura política geral. Cfr. JURGEN HABERMAS, *op. cit.*, pp. 125-126.

(9) Cfr. CHARLES TAYLOR, *op. cit.*, pp. 45 e ss.

(10) Cfr. FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ – *Protección de las minorías y de sus miembros en el Derecho Internacional y en Europa*, in M.ª E. RODRÍGUEZ PALOP e A. TORNOS (eds.), *Derechos Culturales*

culturais diminuídas no recontro com a cultura maioritária e, por aí, de repor a igualdade "real" entre os cidadãos (11). Adoptar um tal conjunto de medidas não implica sequer uma ruptura com os sistemas de direitos legados pelo liberalismo. Constitui, bem pelo contrário, um seu desenvolvimento. Como sublinha HABERMAS, uma "teoria dos direitos correctamente entendida exige uma política do reconhecimento que proteja a integridade do indivíduo nos contextos da vida nos quais a sua identidade se forma. Isto não exige um modelo alternativo que corrija o projecto individualista do sistema de direitos através de outras perspectivas normativas. Tudo o que é exigido é a actualização consistente do sistema de direitos" (12).

Não é intenção das minorias, de resto, prescindir dos direitos "de igualdade" que figuram nesses sistemas. A luta pelo reconhecimento que empreendem face ao Estado e à cultura maioritária anda de par com a velha luta pelo acesso em condições de igualdade aos bens comunitários. Reclamam medidas de discriminação positiva ao mesmo tempo que continuam a insurgir-se contra a discriminação negativa que ainda as afecta. Exigem uma e outra formas de respeito, porque estas são, não alternativas, mas complementares (13).

Esta complementaridade não deixa de estar presente nos documentos internacionais que versam sobre as minorias e os seus direitos (14). É o que sucede, por exemplo, na Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais, aprovada em 1 de Fevereiro

y Derechos Humanos de los Inmigrantes, *op. cit.*, p. 62; LUCIANO PAREJO ALFONSO – *Minorías y Constitución*, in M.ª E. RODRÍGUEZ PALOP e A. TORNOS (eds.), *Derechos Culturales y Derechos Humanos de los Inmigrantes*, *op. cit.*, p. 165. Medidas de discriminação positiva que poderão traduzir-se, por exemplo, no reconhecimento do direito à preservação do seu idioma; o direito à frequência de estabelecimentos de ensino onde este seja leccionado e onde os *curricula* integrem uma perspectiva multicultural da sociedade e contem também a história das minorias; e o direito a participar directamente no processo de decisão política, nomeadamente através da fixação de quotas para o Parlamento.

(11) Cfr. MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA – *Principe d'égalité: de l'uniformité à la différenciation ou l'interminable histoire de Cain et Abel, deux frères marqués par la différence*, in "Direito e Justiça", vol. XIII, tomo 3, 1999, pp. 84-85; CATARINA PINTO CORREIA – *La définition des minorités*, in "Direito e Justiça", vol. XIV, tomo 2, 2000, p. 25.

(12) Cfr. JURGEN HABERMAS – *Multiculturalismo*, vv. aa., Lisboa, Instituto Piaget, 1998, p. 131; também p. 146. Precisamente porque do que se trata é ainda do respeito pela igual dignidade de todos os seres humanos e respectivas formas de vida culturais, não se justifica a consagração de direitos colectivos a titular pelas culturas minoritárias. "Pois em última análise, a protecção de formas de vida e de tradições nas quais as identidades se formam supostamente devia servir o reconhecimento dos seus membros; não representa um tipo de preservação das espécies através de recursos administrativos". Cfr. JURGEN HABERMAS, *op. ult. cit.*, p. 147. Para uma análise de sentido diferente, cfr. FRANCISCO JAVIER DE LUCAS, *op. cit.*, pp. 31-32.

(13) Cfr. ISABEL LÁZARO GONZÁLEZ – *Inmigración y Derecho Internacional Privado Español. Apuntes para un Estudio*, in M.ª E. RODRÍGUEZ PALOP e A. TORNOS (eds.), *Derechos Culturales y Derechos Humanos de los Inmigrantes*, *op. cit.*, pp. 119-120.

(14) Para um elenco dos mais importantes entre esses documentos, cfr. FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 68 e ss..

reiro de 1995, no âmbito do Conselho da Europa, e recentemente ratificada pelo Estado português (15). Aí se estabelece, no art. 4.º, n.º 1 – qual ponto prévio à consagração do relevo jurídico da diferença – a exigência de garantia a qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional do direito à igualdade perante a lei e a uma igual protecção da lei; e se proíbe toda e qualquer forma de discriminação baseada na pertença a uma minoria nacional (16).

O aspecto mais importante desta Convenção é, evidentemente, a tutela das minorias pelo conjunto das características culturais específicas que as distinguem da maioria. Esta tutela traduz-se, desde logo, no compromisso de promover uma igualdade plena entre as pessoas pertencentes às minorias nacionais e as pessoas pertencentes à maioria, em atenção às especificidades apresentadas por aquelas (art. 4.º, n.º 2). Exige a criação de condições que permitam a conservação e o desenvolvimento pelos indivíduos das suas culturas, bem como a preservação dos elementos essenciais da sua identidade – religião, língua, tradições e património cultural – (art. 5.º, n.º 1). Proíbe a adopção de qualquer política de tipo assimilaçãonista (art. 5.º, n.º 2). Recomenda a promoção de um espírito de tolerância e a disponibilidade para o diálogo intercultural (art. 6.º, n.º 1). Exige o reconhecimento do direito à utilização livre das línguas minoritárias, mesmo (reunidas certas condições) nas relações mantidas com as autoridades administrativas (art. 10.º, n.ºs 1, 2 e 3) e com o público em geral (art. 11.º, n.º 2). Exige a adopção de “medidas no domínio da educação e da investigação para promover o conhecimento da cultura, da história, da língua e da religião das suas minorias nacionais, bem como da maioria” (art. 12.º, n.º 1); a que acrescenta a necessidade de reconhecer a qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional o direito de aprender a sua língua minoritária (art. 14.º). Exige a criação das condições necessárias à “participação efectiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos negócios públicos, em particular naqueles que lhes digam respeito” (art. 15.º).

A ratificação por Portugal deste diploma é bem reveladora da crescente importância reconhecida pelo Estado português à diver-

(15) Decreto do Presidente da República n.º 33/2001, de 25 de Junho.

(16) Este direito à igualdade conhece, depois, desenvolvimentos com a imposição aos Estados do dever de proteger as “pessoas que possam ser vítimas de ameaças ou de actos de discriminação, hostilidade ou violência em razão da sua identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa” (art. 6.º, n.º 2); o dever de garantir o respeito pelos direitos à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, à liberdade de expressão e à liberdade de pensamento, de consciência e de religião (arts. 7.º, 8.º, 9.º e 17.º).

sidade cultural e às suas implicações políticas e jurídicas. Não foi sempre assim, porém. Até há pouco tempo, na verdade, encontrámo-nos no “grau zero de politização da etnicidade” (17).

O alheamento de Portugal em relação às questões das minorias e dos seus direitos foi possível, desde logo, pelo facto de se acreditar que as minorias não existiam por aqui. O Estado português sempre se afirmou como etnicamente unitário (18), o que lhe foi permitido pela “grande profundidade histórica do Estado-Nação; o facto de, apesar de haver, evidentemente, diversidade cultural, não haver diversidade linguística relevante; os razoáveis níveis de coesão social, comparativamente com o que sucede numa parte considerável das sociedades modernas, quer desenvolvidas, quer não desenvolvidas; a marca da religiosidade popular; etc.” (19). Apesar de sempre terem existido diferenças – “entre Minho e Algarve, Continente e Arquipélagos, montanha e planície, litoral e interior” (20) –, regiões com maior ou menor autonomia e focos de sentimentos regionalistas, a homogeneidade cultural manteve-se como nota dominante na percepção do nosso país. E também como seu carácter distintivo (21).

Hoje a situação é já substancialmente diferente. A sociedade portuguesa – mercê do recentemente adquirido estatuto de sociedade

(17) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e Politização*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 12, 1992, pp. 123-124. No mesmo sentido, cfr., ainda, IDEM – *Contornos e especificidades da imigração em Portugal*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 24, 1997, pp. 22-23; MARIA LUCINDA FONSECA – *Immigration, Social-Spacial Marginalisation and Urban Planning in Lisbon: Challenges and Strategies*, in vv. aa., *Metropolis International Workshop. Proceedings*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1998, p. 209.

(18) Não sem abusos. Evidentes durante o período colonial. “(...) definiu-se o Estado Pluricontinental como a Nação Portuguesa, una e indivisível, procurando a regência política da época minimizar todas as especificidades de povos e de culturas que, embora integrados numa mesma soberania, hoje se definiriam inevitavelmente como correspondendo a diferentes nacionalidades”. Cfr. MARIA BEATRIZ ROCHA-TRINDADE – *O Espaço da Lusofonia: Migrações e Diálogo Intercultural*, in “Discursos. Estudos de Língua e Cultura Portuguesa”, p. 38. A imagem unitária do Estado português assentava igualmente na desconsideração daquela que é a etnia “com quem há mais tempo convivemos em território nacional”, a etnia cigana. Cfr. PAULO MACHADO – *A Etnia Cigana em Portugal*, in “Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores”, pp. 186-187.

(19) Cfr. AGUSTO SANTOS SILVA – *Identidade nacional, Estado democrático e educação para a cidadania*, in “Nação e Defesa”, n.º 93, 2.ª série, Primavera 2000, p. 30.

(20) Cfr. MARIA BEATRIZ ROCHA-TRINDADE, *op. cit.*, p. 45.

(21) Cfr. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *op. cit.*, pp. 22-23; MARIA BEATRIZ ROCHA-TRINDADE, *op. cit.*, p. 45.

de imigração (22), tornou-se multicultural (23). Integram-na indivíduos das mais diversas proveniências – desde a Europa de Leste ao Japão e à China, passando pelo Brasil –, apesar de a presença mais marcante ser, claramente, a de indivíduos oriundos das ex-colónias portuguesas em África – Cabo Verde, Angola, Moçambique, S. Tomé e Guiné (24).

A percepção do pluralismo foi provocada pela imigração e é mesmo por isso que os esforços até ao momento envidados no sentido de proteger a diversidade cultural surgem quase sempre associados à protecção dos imigrantes. Um desses esforços traduziu-se, precisamente, na criação do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, pelo Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro. No texto preambular do Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro – que estabelece o enquadramento normativo daquele órgão –, reconhece-se que os “novos desafios que a Portugal se colocam como país de imigração requerem medidas de integração na sociedade das famílias de

(22) Sem, todavia, deixar de ser uma sociedade de emigração. Este um esclarecimento tornado urgente pelo excessivo entusiasmo manifestado por algumas análises dos números da imigração que não hesitaram em avançar a conclusão de que Portugal já não é mais um país de emigração, encontrando-se agora claramente entre os países ricos do mundo, procurado por migrantes oriundos dos países pobres. Pretender isto significa ignorar que, apesar do seu extraordinário aumento nos últimos anos, os números da imigração em Portugal são ainda muito modestos quando comparados com os seus congêneres europeus e que a escolha de Portugal como país de destino se deve em larga medida ao facto de os países – esses verdadeiramente ricos – do norte da Europa terem vindo a encerrar as suas fronteiras. Significa ignorar que Portugal – como, de resto, a Espanha e a Itália – funciona, para um grande número de imigrantes, como mera plataforma de passagem para a Europa rica. E significa também desconhecer o facto de Portugal ser – como observa FERNANDO LUIS MACHADO – essencialmente “um nicho que só é procurado pelos imigrantes dos P.A.L.O.P. e do Brasil”, o que confere à imigração portuguesa um “carácter quase «doméstico» ou «caseiro»”. Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO, *op. ult. cit.*, pp. 38-39 (interpolação nossa, aspas no original); cfr., ainda, p. 22. Para uma análise de idêntico sentido, cfr., igualmente, MARIA I. BAGANHA e PEDRO GOIS – *Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos?*, in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, n.º 52/53, Novembro 1998/Fevereiro 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, Novembro 1998/Fevereiro 1999, pp. 10-11; MARIA BEATRIZ ROCHA-TRINDADE, *op. cit.*, p. 46; JORGE FERRÃO e JORGE MACAÍSTA MALHEIROS – *Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português*, in “Análise Social”, volume XXXIV, n.º 150, Outono, 1999, pp. 147-171; MARIA HELENA REIS CABEÇADAS – *A prevenção das toxicodependências em contexto pluricultural: factores de risco e factores de equilíbrio nas comunidades Cabo-Verdianas imigradas em Portugal*, in “Antropologia Portuguesa”, 12, 1994, p. 138; ALEXANDRA CAMPOS e LEONETTE BOTELHO – *O trabalho temporário e as novas formas de clandestinidade*, in “Janus 2001 Anuário de Relações Exteriores”, p. 152.

(23) Cfr. JOSÉ GABRIEL PEREIRA BASTOS e SUSANA PEREIRA BASTOS – *Portugal Multicultural*, Lisboa, Fim de Século, 1999; MARIA MANUELA MENDES – *Etnicidade cigana, exclusão social e racismos*, in “Sociologia Portuguesa”, p. 207. FERNANDO LUIS MACHADO manifesta reservas quanto à consideração de Portugal como Estado multicultural, preferindo considerá-lo como um Estado com regiões multiculturais. Isto deve-se ao facto de a imigração não se distribuir de modo uniforme no território português, antes se concentrando nas zonas onde o desenvolvimento económico é maior, especialmente a região de Lisboa e Vale do Tejo e a região do Algarve. Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Imigrantes e Estrutura Social*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 29, 1999, pp. 51-60.

(24) São estes os imigrantes por antonomásia. “(...) a categoria «imigrantes» passou a ser usada correntemente para designar a presença africana, com grande visibilidade em alguns pontos do país, nomeadamente na região de Lisboa”. Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Luso-Africanos em Portugal: nas Margens da Etnicidade*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 16, 1994, p. 112.

imigrantes e, em geral, das minorias étnicas, de forma a evitar situações de marginalização geradoras de racismo e xenofobia”. Atenta esta preocupação, o diploma atribui ao Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas a função de promover a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas (art. 2.º, n.º 1); com vista, nomeadamente, à contribuição para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal, de forma a proporcionar a sua integração na sociedade, *no respeito pela sua identidade e cultura de origem* (art. 2.º, n.º 2, alínea a)) (25).

São os imigrantes quem mais preocupa o Estado português (26). Pelo número extraordinário que já assumem. Pela pobreza e exclusão social que afecta uma grande maioria de entre eles (27). E pela sua frequente clandestinidade. A necessidade de os integrar – que não de os assimilar – impõe-se por respeito pelos seus direitos fundamentais e também para eliminar focos de conflito (28).

Têm sido adoptadas várias medidas neste domínio. Entre elas avultam os processos de legalização extraordinária de 1992 e de 1996; a regulamentação do trabalho de estrangeiros em território português pela Lei n.º 20/98, de 12 de Maio; a elegibilidade de famílias imigrantes na atribuição do Rendimento Mínimo Garantido, estabelecida pela Lei 19-A/96, de 29 de Junho; a necessidade de o Estado assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efectivação do direito ao ensino” (art. 74.º, n.º 2, alínea j), da CRP), fixada pela revisão constitucional de 1997; e o reconhecimento, pela Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, que institui o regime jurídico das associações

(25) Na sequência deste diploma veio depois a ser criado – pelo Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro (entretanto alterado pela Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto) – o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração que, entre outras atribuições, deve participar na defesa dos direitos dos imigrantes, *com respeito pela sua identidade e cultura*, formulando propostas com vista à sua promoção (art. 2.º, alínea d)).

(26) Esta preocupação – comum à generalidade das democracias ocidentais – é também assumida pela Organização das Nações Unidas e pela União Europeia; aquela preocupada com a consagração dos direitos dos imigrantes e esta preocupada, acima de tudo, com o encerramento das suas fronteiras. Uma e outra a condicionar as políticas do Estado português nesta matéria. Cfr. JOSÉ LEITÃO – *Do Mercado Comum à Política Comum da Imigração*, in “Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores”, pp. 128-129; JOÃO MARIA MENDES – *A Europa e os Migrantes na Viragem do Século*, in “Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores”, pp. 120-121; DAVID JUSTINO, et alii – *Children of Immigrants: a Situation in Flux Between Tension and Integration*, in vv. aa., *Metropolis International Workshop. Proceedings*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1998, p. 275.

(27) Cfr. MARIA LUCINDA FONSECA, *op. cit.*, p. 207; MARIA I. BAGANHA, JOSÉ CARLOS MARQUES e GRAÇA FONSECA, *op. cit.*, pp. 30, 34 e 58-59; ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES – *Etnicização e racização no processo de exclusão social*, in “Sociologia”, I Série, vol. VII, 1997, pp. 7-67.

(28) Cfr. JOAQUIN ARANGO – *Immigrants in Europe: Between Integration and Exclusion*, in vv. aa., *Metropolis International Workshop. Proceedings*, Lisboa, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 1998, p. 233.

de imigrantes (29), do direito de estas associações participarem na definição da política de imigração, de participarem nos processos legislativos referentes à imigração, de beneficiarem de direito de antena nos serviços públicos de rádio e televisão; de intervir junto das autoridades públicas em defesa dos direitos dos imigrantes e de beneficiar de apoio técnico e financeiro por parte do Estado (art. 4.º, n.º 1, alíneas a), b), h) e j)) (30).

A questão dos direitos dos imigrantes é extremamente importante, mas não esgota a problemática da tutela jurídica das minorias. Porque aquilo que esta problemática representa de essencialmente novo é a chamada de atenção para um conjunto de direitos – ditos, “de pertença cultural” – que não correspondem aos direitos envolvidos no debate sobre a condição dos imigrantes. Enquanto que para estes se discute a existência de um “direito à imigração”, i. e., ao acolhimento sem reservas no Estado escolhido como destino; para aquelas, o que está em causa é já o direito à preservação da respectiva cultura de origem, mediante a adopção pelo Estado de medidas de discriminação positiva. O facto de muitos imigrantes serem, ao mesmo tempo, membros de grupos étnicos minoritários, não é motivo para que ignoremos esta fundamental diferença (31).

São as minorias étnicas que nos ocupam aqui. Aquilo que as qualifica como categoria jurídica autónoma é a circunstância de possuírem caracteres culturais distintivos e o facto de expressarem a vontade de os preservar. Uma noção possível – que não consensual (32) de minoria étnica impõe que se reconheça a sua existência sempre que cumpridos uma série de requisitos objectivos e subjectivos. São eles, o facto de a) se tratar de um grupo distinto; b) não ser dominante no Estado em que se insere; c) ter um número con-

(29) Desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 75/2000, de 9 de Maio.

(30) Cfr. MARIA I. BAGANHA, JOSÉ CARLOS MARQUES e GRAÇA FONSECA, *op. cit.*, pp. 21-26 e 35-48; MARIA LUCINDA FONSECA, *op. cit.*, pp. 208-209; FERNANDO LUIS MACHADO, *op. ult. cit.*, p. 112. Importa, entretanto, não esquecer que todas estas medidas vêm somar-se a um conjunto largo de direitos já titulados por todos os estrangeiros em virtude da equiparação estabelecida no art. 15.º da Constituição da República Portuguesa. Sobre os direitos dos imigrantes em Portugal, cfr. JOSÉ LEITÃO – *Direitos dos Imigrantes em Portugal*, in “Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores”, pp. 176-177.

(31) A existência de minorias étnicas em Portugal é, de resto, muito anterior ao presente surto de imigração que está a justificar todas aquelas medidas. Tem séculos, se pensarmos na etnia cigana e nas primeiras comunidades de escravos negros. E deve-se também, em boa parte, às migrações ocorridas por ocasião da descolonização dos territórios portugueses em África na década de 70. Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e Politização*, *op. cit.*, p. 135, nota 1; MARIA I. BAGANHA, JOSÉ CARLOS MARQUES e GRAÇA FONSECA – *Is an Ethclass emerging in Europe? The Portuguese Case*, Lisboa, Fundação Luso-Americana, 2000, p. 6. Cfr., também, 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, Novembro 1998/Fevereiro 1999, p. 259.

(32) Cfr. CATARINA PINTO CORREIA, *op. cit.*, pp. 14-18; FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, pp. 59-63 e 66-74; LUCIANO PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, pp. 147-148.

siderável de membros; d) terem os seus membros a cidadania do Estado; e) existirem laços antigos, sólidos e duradouros com o Estado; f) existir um sentimento de comunidade entre os membros do grupo; e g) ser assumido pelos membros do grupo o objectivo de preservar a cultura, as tradições, a religião ou a língua que lhes são próprios (33).

Entre os critérios que vêm de ser elencados, aquele que nos merece imediata objecção é a exigência da cidadania do Estado como requisito para o reconhecimento como minoria. A sua aplicação tem como resultado o afastamento dos apátridas, dos refugiados, dos residentes estrangeiros e dos imigrantes. Podemos considerar que estes já se encontram protegidos pelas regras para eles especificamente previstas no plano do Direito Internacional e dos Direitos internos dos Estados (34), mas isso significa esquecer que a tutela exigida pela condição de minoria étnica não é satisfeita por aquelas normas. Não faz sentido que o “direito a uma identidade diferente” (35) seja negado aos estrangeiros. Trata-se, afinal, de um correlato necessário da fundamental dignidade de todos os seres humanos, e esta é independente da cidadania (36).

Os demais critérios também não são isentos de dificuldades. Afiguram-se problemáticas a determinação da “diferença relevante”, a fixação do “número significativo” de membros e a aferição da existência de “laços antigos, sólidos e duradouros com o Estado” (37). Isto logo no domínio dos critérios objectivos. Compreensivelmente, o grau de indeterminação dos critérios subjectivos é ainda maior. Mesmo por isso, tem sido defendido que o sentimento de comunidade e a vontade de preservar a respectiva identidade cultural não têm que ser expressos, podendo presumir-se em caso de dúvida (38).

Apesar de praticamente imprestáveis, estes critérios não deixam de poder funcionar como referente na análise da situação vivida em Portugal. É o que faremos, deixando apenas afastado o critério da cidadania, pelos motivos expostos.

Atentas as características da sociedade portuguesa, o problema da existência de minorias étnicas só se põe, presentemente, em relação

(33) Cfr. CATARINA PINTO CORREIA, *op. cit.*, pp. 21-26; LUCIANO PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, p. 149; FRANCISCO JAVIER DE LUCAS, *op. cit.*, pp. 63-64.

(34) Cfr. CATARINA PINTO CORREIA, *op. cit.*, p. 19.

(35) Cfr. FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 62.

(36) No mesmo sentido, cfr. LUCIANO PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, p. 162.

(37) Cfr. CATARINA PINTO CORREIA, *op. cit.*, pp. 21-24.

(38) Cfr. FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ, *op. cit.*, p. 61. Em idêntico sentido, CATARINA PINTO CORREIA desaconselha um elevado nível de exigência na verificação dos critérios subjectivos – “on ne doit pas être trop exigeant en ce qui concerne la manifestation des critères subjectifs, du fait que ce serait beaucoup plus facile pour les Etats de se soustraire à leurs obligations”. Cfr. CATARINA PINTO CORREIA, *op. cit.*, p. 26.

às comunidades de indivíduos de origem africana – mais concretamente de indivíduos oriundos dos P.A.L.O.P. –, considerando-se incluídos os africanos de nacionalidade portuguesa (luso-africanos), os africanos imigrantes e os filhos destes já nascidos em Portugal (“novos luso-africanos” (39)). Não existe uma comunidade de indivíduos de origem africana, mas comunidades de indivíduos de origem angolana, moçambicana, saotomense, cabo-verdiana e guineense. As diferenças que separam estas comunidades (40) não obstam, porém, a que utilizemos aquela designação genérica, atenta a circunstância de ser grande a similitude dos “parâmetros históricos e dos trajectos pessoais” destes indivíduos, “independentemente da ex-colónia de origem” (41).

Mesmo por isso, apesar de ser muito superior o número de indivíduos de origem cabo-verdiana, guineense e angolana por comparação com os dois outros grupos (42), podemos afirmar para todos que é significativa a sua expressão numérica. Mais facilmente generalizável é a conclusão de que não ocupam uma posição dominante no quadro da sociedade portuguesa, apesar de também não poder ser simplesmente afirmada para todos os indivíduos de origem africana uma tendência para a exclusão social, atento o elevado nível de integração apresentado pelos “primeiros luso-africanos” (43).

O facto de serem indivíduos de cor negra confere às suas comunidades um imediato carácter distintivo. A isto soma-se, para os cabo-verdianos e guineenses, o facto de estes utilizarem o crioulo como “veículo de comunicação corrente” (44) e, para os guineenses, a diferença religiosa, pela presença de um considerável número de muçulmanos e animistas neste grupo. O contraste com a sociedade portuguesa não tem sido, apesar disso, muito evidente. Como afirma FERNANDO LUIS MACHADO, nenhuma das minorias oriundas dos P.A.L.O.P.

(39) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Luso-Africanos em Portugal: nas margens da etnicidade*, op. cit., pp. 119-121.

(40) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização*, op. cit., p.125. Importa referir que as comunidades de origem africana, não apenas apresentam diferenças entre si, como são elas próprias plurais. Sobre o caso específico da comunidade de origem guineense, cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Da Guiné-Bissau a Portugal: Luso-guineenses e imigrantes*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 26, 1998, pp. 9-44. Sobre a comunidade cabo-verdiana, cfr. ANA DE SAINT-MAURICE – *Identidades reconstruídas. Cabo-verdianos em Portugal*, Oeiras, Celat, 1997.

(41) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Luso-Africanos em Portugal: nas margens da etnicidade*, op. cit., p. 117 (interpolação nossa).

(42) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Contornos e especificidades da imigração em Portugal*, op. cit., pp. 31-32.

(43) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Luso-africanos em Portugal: nas margens da etnicidade*, op. cit., pp. 113-119.

(44) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização*, op. cit., p. 126. Cfr., também, MARIA HELENA REIS CABEÇADAS, op. cit., 142; ANTÓNIO CONCORDA CONTADOR – *Consciência de geração e etnicidade: da segunda geração aos novos luso-africanos*, in “Sociologia – Problemas e Práticas”, n.º 26, 1998, pp. 62-63.

se encontra, actualmente, numa situação de “etnicidade forte” (45). Isso não significa, no entanto – como o próprio autor reconhece –, que seja de excluir a aproximação das minorias cabo-verdiana e guineense a essa situação num futuro próximo (46).

No que respeita ao último dos critérios objectivos – a existência de laços antigos, sólidos e duradouros com o Estado português – podemos dizer que estes se verificam, em boa medida, por força do passado colonial e da relação de privilégio mantida por Portugal com os P.A.L.O.P. depois das independências. É esta “amizade” que justifica, de resto, a procura do nosso país como destino de imigração por parte dos indivíduos oriundos daqueles territórios (47). O facto de para um grande número destes indivíduos a relação directa com a sociedade portuguesa só ter tido início muito recentemente – e ser, em boa medida, traumática – recomenda, no entanto, que mantenhamos algumas reservas quanto à solidez desses laços.

Frágeis parecem ser também, entretanto, os laços que solidarizam os indivíduos de origem africana entre si. As suas identidades aparecem mais frequentemente ditadas pela condição de classe do que pela etnia (48), o que torna forçada a referência a uma identidade africana comum a todos. Essa referência não deixa de ser feita – sobretudo pelos novos luso-africanos que, deste modo, manifestam o seu sentimento de não pertença cultural à sociedade portuguesa –, mas a identidade africana aí invocada é largamente o produto de uma “ficção das origens” (49). Uma “auto-folclorização” que, no seu artificialismo, não deixa, no entanto, de revelar a necessidade sentida por estes indivíduos de criar “simulações de pertença identitária” (50), o que nos autoriza a prever uma intensificação do sentimento comunitário por parte dos grupos africanos no futuro. O presente atesta já algum desse sentimento, pela emergência do movimento associativo africano no nosso país (51).

(45) (...) nenhuma das minorias oriundas dos PALOP se demarca do espaço envolvente simultaneamente pela condição social, características demográficas, concentração espacial, língua, religião, endogamia e modos de vida, e, globalmente, pelos efeitos combinados de todas essas dimensões de contraste, situação de que se aproximam algumas minorias étnicas fixadas noutras países europeus, como parece ser o caso, por exemplo, das minorias árabes em França ou na Itália”. Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO, op. ult. cit., p. 128. Cfr., igualmente, IDEM – *Luso-africanos em Portugal: nas margens da etnicidade*, op. cit., pp. 117-118 e 123.

(46) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização*, op. cit., p. 130; IDEM – *Luso-africanos em Portugal: nas margens da etnicidade*, op. cit., p. 111.

(47) Cfr., supra, nota 23.

(48) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO, op. ult. cit., p. 117.

(49) Cfr. ANTÓNIO CONCORDA CONTADOR, op. cit., p. 60.

(50) Cfr. ANTÓNIO CONCORDA CONTADOR, op. cit., p. 63.

(51) Sobre o movimento associativo africano em Portugal, cfr. ROSANA ALBUQUERQUE, LÍCIA FERREIRA E TELMA VIEGAS – *O associativismo dos imigrantes em Portugal*, in “Janus 2001. Anuário de Relações Exteriores”, pp. 198-199; FERNANDO LUIS MACHADO – *Etnicidade em Portugal. Contrastes e politização*, op. cit., pp. 133-134.

É das estruturas associativas que há que esperar a manifestação da vontade de preservar os traços culturais específicos das minorias africanas. Uma tal iniciativa não tomou até ao momento forma relevante, o que se justifica pelo facto de o objectivo prioritário ser ainda o da garantia de condições mínimas de subsistência e da prevenção das situações de exclusão. O movimento associativo tem-se deparado, de resto, com algumas dificuldades de monta, pela sua incapacidade de mobilizar as elites (mais interessadas nos processos de mudança política em curso nos seus países de origem) e de mobilizar os africanos em geral (mais empenhados na superação das suas precárias condições de vida) (52).

O facto de a preservação da identidade cultural africana não constituir ainda uma prioridade na agenda política destas associações – e mesmo o facto, anteriormente referido, de essa identidade ser largamente ficcionada – não constituem, em nosso entender, motivo para diminuir a importância da diferença e dos direitos que lhe hão-de corresponder no quadro do ordenamento jurídico português.

As identidades culturais são naturalmente híbridos, produto da interacção com outras formas de ser cultura e construídas, muitas vezes, por simples reacção contra o “outro”. A “folclorização” da identidade africana não deve, por isso, ser vista como uma falta de respeito e um *bluff* político, mas sim como manifestação do desconforto sentido por estes indivíduos no seio da sociedade portuguesa e como sinal da importância que as culturas podem (e não deixarão de) assumir na conformação das suas relações com o exterior, nomeadamente com o Estado. Mais ou menos genuína, a diferença existe e justifica a adopção de medidas. O domínio onde essas medidas são mais necessárias é o da educação (53), pelo impacto evidente que o contacto com o sistema de ensino tem sobre os elementos mais novos da população africana. Oferecer as condições para que estes indivíduos possam manter os seus traços culturais específicos, há-de passar pela leccionação nas escolas públicas, não apenas do crioulo, mas também da história e da literatura africanas. Uma leccionação não restrita aos alunos de origem africana (54), mas

(52) Cfr. FERNANDO LUIS MACHADO, *op. ult. cit.*, pp. 132-133.

(53) Sobre a importância do papel desempenhado pelo sistema de ensino neste processo, cfr. MICHAEL WALZER – *On Toleration*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 109.

(54) Em princípio. A Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto, admite – no art. 4.º, n.º 1, alínea i), conjugado com o art. 3.º, n.º 2 – a constituição de turmas ou a adopção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de ensino público ou privado, segundo critérios de discriminação racial quando tais critérios forem justificados pelo objectivo de beneficiar certos grupos desfavorecidos. Cfr. MARIA I. BAGANHA, JOSÉ CARLOS MARQUES e GRAÇA FONSECA, *op. cit.*, pp. 36 e 44-45.

alargada a todos os demais alunos, por forma a chamar a atenção para o carácter multicultural da sociedade portuguesa e, por aí, educar para a tolerância.

O Estado português tem vindo a revelar sensibilidade para esta matéria, apesar de este ser um processo que ainda só conhece o seu início (55). Pela revisão constitucional de 1997, a necessidade de “educar para a tolerância” ganhou dignidade constitucional. O art. 73.º, n.º 2 passou a estatuir que o “Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para (...) o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância (...)” (56). Entretanto, na sequência de um conjunto de várias medidas iniciadas em 1991 com a criação do Secretariado Coordenador para os Programas de Educação Multicultural (57), foi criado (pelo Despacho Normativo n.º 5/2001, de 1 de Fevereiro) o Secretariado EntreCulturas, com a função de desenvolver projectos tendentes à promoção dos valores da convivência, da tolerância, do diálogo e da solidariedade (n.º 2, alínea a)) e oferecer apoio técnico à concretização de projectos, no âmbito do sistema educativo, em matéria de produção de conteúdos de formação multicultural (n.º 2, alínea b)). Cabe ao Secretariado – por força do n.º 7, alíneas a) e b) – planificar, lançar e acompanhar a promoção de iniciativas que contribuam para o conhecimento e reconhecimento da diversidade de culturas que coexistem na sociedade portuguesa, contribuindo para a compreensão do seu carácter histórico, multifacetado e aberto, em colaboração com as associações de pais, de estudantes e as autarquias locais; a promoção de uma campanha de diálogo intercultural e de valorização da diversidade étnica nas escolas, em colaboração com as associações de pais e de estudantes e as autarquias locais.

(55) Curiosamente, o Estado português veio reconhecer recentemente os direitos linguísticos de uma sua comunidade, Miranda do Douro. No art. 2.º da Lei n.º 7/99, de 29 de Janeiro, reconhece-se o direito a cultivar e promover a língua mirandesa, enquanto património cultural, instrumento de comunicação e de reforço da identidade da terra de Miranda. O art. 3.º, do mesmo diploma, reconhece o direito da criança à aprendizagem do mirandês e o art. 4.º estabelece que as instituições públicas localizadas ou sediadas no concelho de Miranda do Douro poderão emitir os seus documentos acompanhados de uma versão em língua mirandesa. Apesar de esta ser uma minoria diferente das minorias africanas, pelo seu carácter endógeno, a referência à sua tutela justifica-se pelo que revela da sensibilidade do Estado português face à diferença.

(56) A assunção desta preocupação conjuga-se com o compromisso assumido pelo Estado português, no âmbito da Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial, de adoptar medidas – no domínio da educação, cultura e informação – com vista à eliminação de preconceitos racistas e à promoção do entendimento, tolerância e amizade entre os povos (art. 7.º).

(57) Cfr. MARIA I. BAGANHA, JOSÉ CARLOS MARQUES e GRAÇA FONSECA, *op. cit.*, pp. 44-45.