



NÓS E OS OUTROS

ALTERIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO

ACTAS DO SEMINÁRIO

INVESTIGADORES RESPONSÁVEIS

Anabela Costa Leão • FDUP e CIJE

Jorge Gracia Ibáñez • FDUP e Escola de Criminologia

Luísa Neto • FDUP e CIJE

NÓS E OS OUTROS

ALTERIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO

INVESTIGADORES RESPONSÁVEIS

Anabela Costa Leão • FDUP e CIJE
Jorge Gracia Ibáñez • FDUP e Escola de Criminologia
Luísa Neto • FDUP e CIJE

PUBLICAÇÃO CORRESPONDENTE A ACTAS DO SEMINÁRIO

“ Nós e os Outros — Alteridade, Políticas Públicas e Direito”

Porto e FDUP, 5 de Abril de 2019

Projecto FCT UID 443_CIFE

COORDENAÇÃO

Anabela Costa Leão

Jorge Garcia Ibáñez

Luísa Neto

EDIÇÃO

Universidade do Porto • Reitoria

EXECUÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

ISBN

978-989-746-250-4

2019

NÓS E OS OUTROS: DIVERSIDADE CULTURAL E RELIGIOSA NOS MARCOS DAS FRONTEIRAS

US AND THEM: CULTURAL AND RELIGIOUS DIVERSITY AS KEY BORDER MARKERS

Patrícia Jerónimo *

RESUMO

Os alarmes sociais associados à atual “crise migratória”, na Europa e na América do Norte, devem muito à percepção de que a cultura e/ou a religião dos imigrantes e dos refugiados tornam extremamente difícil, se não impossível, a sua integração nas *nossas* sociedades e de que a sua simples presença põe em causa a *nossa* segurança, os *nossos* valores e o *nosso* modo de vida. Este texto analisa o modo como a cultura e a religião dos *outros* se tornaram os marcadores da diferença por excelência e como têm vindo a ser erigidas por vários Estados europeus em critérios de admissão ou permanência no respetivo território, com prejuízo de direitos humanos, mas com o aparente beneplácito da União Europeia e do Conselho da Europa.

PALAVRAS CHAVE — RELIGIÃO, CULTURA, DIVERSIDADE, MIGRAÇÕES, INTEGRAÇÃO

ABSTRACT

The social alarms associated with the current “migration crisis”, in Europe and North America, are largely due to the perception that the migrants’ culture and/or religion make it extremely difficult (if not impossible) for them to integrate into *our* societies, and that their mere presence in our midst

* Professora Associada na Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, Portugal. Diretora do Centro de Investigação em Justiça e Governança (JusGov). Endereço eletrónico: ppmj@direito.uminho.pt. Este trabalho foi desenvolvido no quadro do projeto InclusiveCourts — Igualdade e Diferença Cultural na Prática Judicial Portuguesa: Desafios e Oportunidades na Edificação de uma Sociedade Inclusiva, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia com a ref.^a PTDC/DIR-OUT/28229/2017.

endangers *our* safety, *our* values and *our* way of life. This chapter discusses the way in which the *others'* culture and religion have become key difference markers and how they are increasingly being used by European states as criteria for admission and stay in their territories, with problematic consequences for migrants' human rights, but with the apparent acquiescence of the European Union and the Council of Europe.

KEY WORDS — RELIGION, CULTURE, DIVERSITY, MIGRATIONS, INTEGRATION

SUMÁRIO: 1. *Introdução.* 2. *A ameaça representada pela diversidade cultural e religiosa.* 3. *Integração, assimilação, normalização.* 4. *Os portugueses e os outros.*

1. Introdução

O nosso é um tempo dominado por uma “mentalidade de cerco” que se alimenta de velhas estratégias identitárias — oposição nós/outros, nacional/estrangeiro, amigo/inimigo — para nos fazer temer as ameaças representadas pelas migrações internacionais para a coesão das nossas sociedades e para a sobrevivência do nosso modo de vida. O nacionalismo protecionista e xenófobo está em alta e os seus defensores não têm já o mínimo pejo em assumir publicamente um discurso racista e intolerante, cientes de que os dividendos eleitorais que daí poderão advir superam em muito os custos resultantes das denúncias dos seus críticos. Estes, de resto, têm vindo a ser, em larga medida, neutralizados pelo uso eficiente (e infame) do rótulo *politicamente correto*, que tem conseguido pôr em causa a legitimidade de críticas feitas em nome de compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e até de disposições de Direito interno, para não falar em razões de elementar decência. As ilustrações da tendência são cada vez mais numerosas e vão muito para além do “*Muslim ban*” de Donald Trump e das pretensões a uma Hungria etnicamente homogénea de Viktor Órban. Uma das suas manifestações mais recentes pode encontrar-se na decisão da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, de instituir o cargo de Vice-Presidente para a Proteção do Nosso Modo de Vida Europeu e de lhe confiar as matérias relativas à gestão da imigração regular, integração dos imigrantes e refugiados, segurança e combate à imigração irregular¹.

No discurso oficial da União Europeia, como no dos seus Estados-Membros e no da generalidade das ditas democracias ocidentais, a tónica é cada vez

¹ A designação suscitou muitas críticas, por espelhar a retórica populista anti-imigração, e vários membros do Parlamento Europeu apelaram a von der Leyden para que a mudasse, mas esta não recuou, invocando a referência ao objetivo de promoção dos valores europeus, constante do artigo 3.º do Tratado da União Europeia. Informação disponível em <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/linksdossier/commissioners-assembly-the-names-in-the-game/> [13.09.2019]. Cf., igualmente, TERESA DE SOUSA, “Ainda o «modo de vida europeu»”, *Público*, edição de 15 de setembro de 2019, disponível em <https://www.publico.pt/2019/09/15/mundo/analise/modo-vida-europeu-1886600> [15.09.2019].

mais posta nas necessidades de *integração*, algo que, num primeiro momento, pode ser visto como fruto de boas intenções (*i.e.* o cuidado em proporcionar aos estrangeiros boas condições de integração na sociedade de acolhimento), mas que cedo se percebe ser sobretudo usado como pretexto para adotar políticas de imigração e asilo restritivas (com o argumento de que temos de limitar os acessos para podermos proporcionar boas condições de integração aos que admitimos²) e para excluir os estrangeiros considerados inintegráveis devido à sua cultura e/ou religião³. Na ausência de consenso sobre o que deva estar em causa quando falamos em *integração* de imigrantes e refugiados, vários Estados adotam políticas próximas da *assimilação*, fazendo exigências muito elevadas (mesmo proibitivas) a todos os que pretendam entrar ou permanecer no seu território.

Nas páginas que se seguem, propomo-nos analisar o modo como a cultura e a religião dos *outros* se tornaram os marcadores da diferença por excelência nas sociedades europeias contemporâneas e como têm vindo a ser erigidas por vários Estados europeus em critérios de admissão ou permanência no respetivo território, com prejuízo de direitos humanos constantes de tratados ratificados por esses Estados, mas perante a impotência da União Europeia e do Conselho da Europa. A terminar, olharemos brevemente ao modo como estas questões têm vindo a ser tratadas em Portugal, país com reputação de acolhedor e apto ao diálogo intercultural, procurando testar os indicadores da pretendida "excepcionalidade portuguesa" neste domínio.

² Sobre o uso deste tipo de argumentação pela União Europeia, cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, "A cidadania como instrumento de inclusão: Significado e alcance da promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia", in Joaquim Freitas da Rocha (coord.), *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, tomo I, Braga, Departamento de Ciências Jurídicas Públicas da Escola de Direito, 2012, pp. 182-189; STEVE PEERS, "Building fortress Europe: The development of EU migration law", in *Common Market Law Review*, n.º 35, 1998, pp. 1237-1238.

³ Religião e cultura são frequentemente confundidas nestas discussões, sobretudo quando o assunto é o Islão. Sílvia Ferrari observa, por exemplo, que os muçulmanos partilham uma cultura, uma conceção de vida que está profundamente enraizada na fé islâmica. Cf. SILVIO FERRARI, "Islam in Europe: An introduction to legal problems and perspectives", in R. Aluffi B.-P. e G. Zincone (eds.), *The Legal Treatment of Islamic Minorities in Europe*, Leuven, Peeters, 2004, p. 1. Como tivemos oportunidade de observar noutra sede, esta associação entre religião e cultura envolve o risco de uma etnicização/essencialização do Islão, pelo que só será aceitável se não perdermos de vista o carácter contestado dos conceitos de *religião* e *cultura*, nem a grande diversidade étnica e cultural albergada pelo dito "mundo muçulmano" e refletida nas comunidades muçulmanas da diáspora. Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, "Intolerância, integração e acomodação jurídica das minorias islâmicas na Europa: Os desafios postos à prática judicial", in Paulo Pulido Adragão *et al.* (coords.), *Atas do II Colóquio Luso-Italiano sobre Liberdade Religiosa. A Intolerância Religiosa no Mundo: Estado da Questão*, Porto, FDUP, 2017, p. 64.

2. A ameaça representada pela diversidade cultural e religiosa

Os alarmes sociais associados à atual “crise migratória” na Europa devem muito à percepção de que a cultura e/ou a religião dos imigrantes e dos refugiados tornam extremamente difícil, se não impossível, a sua integração nas *nossas* sociedades e de que a sua simples presença entre nós põe em causa a *nossa* segurança, os *nossos* valores e o *nosso* modo de vida. A visibilidade desta presença é cada vez maior, já que, longe de abandonarem ou esconderem as suas culturas de origem, os imigrantes e os refugiados assumem a sua identidade e reivindicam para ela o reconhecimento no espaço público, algo que é frequentemente percebido como abusivo e como um claro indício de que os “recém-chegados” não estão dispostos a adaptar-se às regras da vida em comum⁴. No encontro entre discursos identitários que se pretendem antinómicos — o da sociedade de acolhimento e os das comunidades formadas pela imigração —, ganha eco a ideia de que não podemos viver juntos, por sermos demasiado diferentes uns dos outros. Apesar de se saber que as identidades individuais não são estáticas e que a experiência da diáspora dá lugar a identidades híbridas e a lealdades múltiplas⁵, os imigrantes são reduzidos à imagem do estrangeiro exótico, irremediavelmente diferente de nós e portador de uma diversidade cultural profundamente nova e perturbadora para a coesão das nossas sociedades, como se a diversidade cultural não existisse antes da chegada dos imigrantes⁶.

Nada disto é substancialmente novo. O que é surpreendente — e alarmante, para todos os que confia(ra)m no poder inclusivo da cidadania e dos direitos humanos — é o facto de os argumentos anti-imigração estarem a recuperar, não apenas as dicotomias simplistas das velhas estratégias identitárias, mas também o racismo de substrato biológico, o “racismo com raças”, até aqui escamoteado pelo “culturalismo diferencialista” popular nas últimas décadas⁷. Os imigrantes de que falamos quando falamos em encerrar fronteiras são aqueles que se distinguem de nós pelos seus símbolos religiosos e pelos

⁴ Ainda que, em muitos casos, estes estejam apenas a exercer direitos que lhes são conferidos pelas ordens jurídicas dos Estados de acolhimento, como a liberdade de religião.

⁵ Para uma crítica da visão redutora e estática das identidades individuais, a partir da sua experiência pessoal da diáspora, cf. AMIN MAALOUF, *In the Name of Identity*, Nova Iorque, Penguin Books, 2003, pp. 1-15.

⁶ Bhikhu Parekh chama a atenção para este equívoco, notando que a imigração é apenas uma entre várias fontes de diversidade cultural (e não necessariamente a mais profunda ou extensa) nas sociedades ocidentais contemporâneas e que, por isso, a nostalgia de uma sociedade culturalmente homogénea anterior à imigração (e a que poderíamos regressar se acabássemos com a imigração) não faz sentido. Cf. BHIKHU PAREKH, *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, Nova Iorque, Palgrave MacMillan, 2008, p. 81.

⁷ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Notas sobre a discriminação racial e o seu lugar entre os crimes contra a humanidade”, in António Cândido de Oliveira (coord.), *Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 783-785.

seus modos de vida, mas também (sobretudo) os de pele escura. Recorde-se, por exemplo, a preferência de Donald Trump por imigrantes noruegueses, em vez de imigrantes haitianos ou nigerianos⁸, ou os receios manifestados, em 2018, por Attilio Fontana, da Lega Nord, de que a imigração iria conduzir ao fim da raça branca em Itália⁹. Como observa Eddie Bruce-Jones, a respeito da situação na Europa, as identidades nacionais estão a ser “re-racializadas”, ao ponto de, no discurso público *mainstream*, ser cada vez mais comum a identificação entre *europeu* e *branco* e a presunção de que as pessoas negras são estrangeiras e originárias de outros continentes, ainda que muitas tenham nascido aqui e possuam a nacionalidade de um Estado europeu¹⁰.

Poucos são, em todo o caso, os líderes políticos que se assumem abertamente como racistas e é frequente que comentários desabridos sejam seguidos por pedidos de desculpa mais ou menos compungidos. O “racismo sem raças” continua a ser a fórmula preferida para “exoticizar” os estrangeiros indesejados. Neste processo, a religião assume um papel fundamental, desde logo, pelo contraste entre o espírito secular dominante nas sociedades europeias e o “fervor religioso” associado aos imigrantes e refugiados oriundos da América Latina, do continente africano e do Médio Oriente. É comum observar-se que Deus regressou às sociedades europeias pela mão dos imigrantes (sobretudo muçulmanos, mas também evangélicos de diferentes denominações¹¹), um regresso com o qual muitos europeus convivem mal. Apesar de nem todos partilharem a aversão dos franceses à presença da religião no espaço público¹², o desconforto perante manifestações públicas de religiosidade é cada vez mais comum por toda a Europa e tem vindo a justificar medidas fortemente restritivas da liberdade de religião dos *outros*.

A isto não é alheio, naturalmente, o medo provocado pelos ataques terroristas cometidos em nome da religião islâmica. Entre todos os *outros* trazidos

⁸ Uma preferência amplamente noticiada. Veja-se, por exemplo, a notícia publicada no *The Atlantic*, em 13 de janeiro de 2019, com o título “The day «shithole» entered the presidential lexicon”, disponível em <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/01/shithole-countries/580054/> [22.09.2019].

⁹ Criticado, Fontana desculpou-se, mas Matteo Salvini deu-lhe razão, afirmando que a Itália estava a ser atacada. Informação disponível em <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/01/15/lombardia-salvini-difende-fontana-razza-bianca-a-rischio-siamo-sotto-attacco-il-pd-vergogna-razzista/4093840/> [24.09.2019].

¹⁰ “European means, in some respects, more than being a citizen of a European Union member state — whiteness is a central defining feature of belonging in and to Europe”. Cf. EDDIE BRUCE-JONES, *Race in the Shadow of Law: State Violence in Contemporary Europe*, Oxon, Routledge, 2017, p. 6.

¹¹ Precisamente os fiéis dos dois “movimentos religiosos” em expansão no virar do século. Cf. PETER L. BERGER, “The desecularization of the world: A global overview”, in Peter Berger (ed.), *The Desecularization of the World: Resurgent Religion and World Politics*, Washington DC, Ethics and Public Policy Center, 1999, pp. 7-14.

¹² Fruto da expectativa social de que o dever de neutralidade em matéria de religião não impenda apenas sobre o Estado, mas sobre todas as pessoas no espaço público. Cf. JOCELYNE CÉSARI *et al.*, *Islam and Fundamental Rights in Europe*, European Commission Directorate-General Justice and Home Affairs, 2004, pp. 50-52.

pela imigração, não há dúvida de que nenhuns nos afligem mais do que os muçulmanos¹³, ainda que nem sempre saibamos distingui-los dos fiéis de outras religiões, confundidos que ficamos pela cor da pele, pelo exotismo do vestuário ou pelo país de origem (o que tem estado na origem de ataques contra Sikhs e cristãos sírios, por exemplo¹⁴). Os muçulmanos perfazem hoje cerca de 4,9% da população europeia, distribuídos de forma desigual pelos diferentes Estados¹⁵. Constituem o segundo maior grupo religioso da Europa, mas não formam um todo coeso, atenta a diversidade de origens étnicas e nacionais, de tradições culturais e idiomas, de preferências político-ideológicas e de denominações religiosas¹⁶. Como tem vindo a ser reportado há vários anos, a experiência quotidiana dos muçulmanos com a discriminação não é motivada apenas pela religião, mas por uma combinação de fatores como o nome, a cor da pele, a etnia, a condição de estrangeiro ou de descendente de imigrante¹⁷. Há também quem, como Christian Jopke, defenda que a exclusão dos muçulmanos na Europa se deve sobretudo a fatores económicos e sociais (elevados níveis de desemprego e de abandono escolar, baixos níveis de rendimento, segregação residencial) e que, por isso, censure a insistência dos Governos europeus em tratar o Islão como um problema de integração cultural¹⁸. A religião islâmica continua, no entanto, a ser o motivo habitualmente invocado por decisores políticos e judiciais para restringir a admissão de imigrantes muçulmanos ou prometer a sua expulsão¹⁹, para proibir a presença de símbolos islâmicos no espaço público²⁰, para recusar a naturalização de

¹³ Já houve tempo em que foi possível duvidar da existência de um “problema islâmico” ou de verdadeira Islamofobia na Europa, a pretexto de o desassossego europeu face ao Islão ser um mero reflexo do relacionamento tenso que os europeus têm com a religião em geral. Nesse sentido, cf. EFFIE FOKAS, “Islam in Europe: The Unexceptional Case”, in *Nordic Journal of Religion and Society*, vol. 24, n.º 1, 2011, p. 1. Esta leitura não resiste, no entanto, à subida de tom no discurso político e mediático dos últimos anos, dirigido de forma explícita contra os muçulmanos.

¹⁴ Ver, por exemplo, a informação disponível em <https://metro.co.uk/2019/05/22/sikhs-targeted-islamophobic-abuse-mp-warns-9652712/> [25.09.2019].

¹⁵ Com maior presença, por ordem decrescente, em França, na Alemanha, no Reino Unido, em Itália, nos Países Baixos e em Espanha. Dados do Pew Research Center para 2017. Informação disponível em <https://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> [25.09.2019].

¹⁶ Cf. European Union Agency for Fundamental Rights, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims, Selected Findings*, 2017, p. 7, disponível em https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-minorities-survey-muslims-selected-findings_en.pdf [26.09.2019].

¹⁷ Cf. European Union Agency for Fundamental Rights, *Second European Union Minorities and Discrimination Survey...*, cit., p. 9.

¹⁸ Cf. CHRISTIAN JOPPKE, *The Role of the State in Cultural Integration: Trends, Challenges, and Ways Ahead*, Washington DC, Migration Policy Institute, 2012, pp. 5-7.

¹⁹ Recorde-se a promessa feita por Geert Wilders, durante a campanha eleitoral de 2014, de diminuir o número de marroquinos nos Países Baixos se fosse eleito, uma promessa que levou à sua condenação por crime de incitamento à discriminação. Informação disponível em <https://www.morocoworldnews.com/2019/09/282822/geert-wilders-trial-in-fewer-moroccans-discrimination-case/> [22.09.2019].

²⁰ Considere-se a proibição da construção de minaretes na Suíça, a proibição do

estrangeiros residentes²¹, etc. O argumento recorrente é, já se sabe, o de que o Islão é inimigo da modernidade, da democracia e dos direitos humanos.

Apesar dos alertas de académicos e ativistas de direitos humanos para o caráter redutor desta imagem do Islão e para os riscos daí decorrentes para o exercício pelos muçulmanos dos seus direitos, o estereótipo persiste e tem encontrado eco na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), o que ajuda a explicar a escalada restritiva que alguns Estados europeus têm vindo a permitir-se nos últimos anos²². Contra a tendência, de pouco têm valido as resoluções e recomendações da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa com apelos a que os Estados membros combatam a islamofobia²³. Sinais contraditórios podem encontrar-se igualmente no contexto da União Europeia, onde têm sido adotadas várias iniciativas dirigidas a combater a intolerância e a discriminação de que os muçulmanos são vítimas²⁴, mas onde a ideia de que o Islão é intrinsecamente incompatível com os princípios fundamentais europeus não raro transparece quando o tema

véu nas escolas francesas ou a proibição da burca e do *niqab* na via pública em França e na Bélgica. Vale a pena notar que, no processo que conduziu à adoção da “lei da burca”, os parlamentares franceses optaram por tratar o véu integral como uma prática cultural e não como um dever religioso, para evitarem problemas em Estrasburgo. Sobre o tema, cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Intolerância religiosa e minorias islâmicas na Europa: A censura do ‘Islão visível’ — os minaretes e o véu — e a jurisprudência conivente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem”, in Paulo Pulido Adragão (coord.), *Atas do I Colóquio Luso-Italiano sobre a Liberdade Religiosa*, Coimbra, Almedina, 2014, pp. 85-130.

²¹ Considere-se, por exemplo, a decisão do *Conseil d’État* francês, de 24 de abril de 2018, que considerou justificada a recusa de naturalização (por falta de assimilação) de uma mulher argelina, casada com cidadão francês, que se havia recusado a apertar a mão de um homem durante a cerimónia de concessão da nacionalidade francesa invocando razões de ordem religiosa. Texto da decisão disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000036791217> [26.09.2019].

²² Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, “Intolerância religiosa e minorias islâmicas na Europa...”, *op. cit.*, pp. 123-130.

²³ Considerem-se, entre muitas outras pronúncias de idêntico sentido, a Resolução 1743 (2010) e a Recomendação 1927 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, adoptadas em 23 de junho de 2010 e intituladas *Islam, Islamism and Islamophobia in Europe*; disponíveis em <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17880&lang=en> e <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=17881&lang=en> [12.10.2019].

²⁴ Considerem-se, por exemplo, a criação pela European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) de uma base de dados sobre ódio anti-Islão — disponível em <https://fra.europa.eu/en/databases/anti-muslim-hatred/> —, a nomeação pela Comissão Europeia, em 2015, de um coordenador para o combate ao ódio anti-Islão, as visitas temáticas a vários Estados membros, as ações de formação aos funcionários da Comissão, etc. Informação disponível em https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=50085 [12.10.2019].

é a adesão de novos Estados membros²⁵ ou as políticas de imigração²⁶. O modo como o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem lidado com as tentativas mal disfarçadas para suprimir o uso do véu islâmico no local de trabalho²⁷ também quadra mal com o empenho posto pela União Europeia no combate à discriminação contra os muçulmanos. Os Estados, entretanto, aproveitam as contradições para prosseguirem as suas políticas restritivas, em nome das necessidades de integração e das condições mínimas para a vida em comum.

3. Integração, assimilação, normalização

Quando a integração dos imigrantes se tornou prioritária na agenda política da União Europeia, com as conclusões do Conselho Europeu de Tampere,

²⁵ Basta pensar nos termos em que tem sido discutida a (prometida, mas sempre adiada) admissão da Turquia como Estado membro da União. Sobre o tema, cf., entre outros, SEYLA BENHABIB e TÜRKÜLER ISIKSEL, "Ancient battles, new prejudices, and future perspectives: Turkey and the EU", in *Constellations*, vol. 13, n.º2, 2006, pp. 218-232; JOSÉ CASANOVA, "The long, difficult, and tortuous journey of Turkey into Europe and the dilemmas of European civilization", in *Constellations*, vol. 13, n.º 2, 2006, pp. 234-246.

²⁶ "Both in relation to Enlargement and migration EU law and policy has treated Islam as inherently less compatible with liberal democratic norms than the Christian denominations which are more culturally and historically entrenched at Member State level. [Rather] than setting out standards with which all religions must comply, the EU has chosen to assume compatibility between Christianity and the model of liberal democracy to which the Union [is] attached while subjecting Muslims to rigorous examination of their secular bona fides". Cf. RONAN MCCREA, "Limitations on Religion in a Liberal Democratic Polity: Christianity and Islam in the Public Order of the European Union", in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 18, 2007, pp. 42-43 (interpolação nossa).

²⁷ Nos acórdãos *Achbita* e *Bougnaoui*, proferidos em 14 de março de 2017, o TJUE disse ser compatível com o Direito da União — mais concretamente, com a Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional — a proibição do uso do véu islâmico quando esta decorra de regra interna de empresa privada que proíba genericamente o uso visível de quaisquer sinais políticos, filosóficos ou religiosos no local de trabalho. Segundo o TJUE, uma tal proibição não constitui *discriminação direta* por ser enunciada em termos neutros. Poderá constituir *discriminação indireta*, se implicar uma desvantagem específica para as pessoas que seguem uma determinada religião, mas só se não prosseguir um objetivo legítimo (como a prossecução por parte do empregador, nas suas relações com os seus clientes, de uma política de neutralidade política, filosófica e religiosa) e se os meios para realizar esse objetivo não forem adequados nem necessários, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar. Em *Achbita*, era claro que o despedimento se fundara numa tal regra, mas o mesmo não se passava em *Bougnaoui*, razão pela qual, neste caso, o TJUE teve de apreciar se a vontade de um empregador em ter em conta o desejo de um cliente de não ser atendido por trabalhadora que use véu islâmico poderia ser considerada um "requisito profissional essencial e determinante" para efeitos da Diretiva. Aqui, menos mal, o TJUE concluiu pela negativa. *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. G4S Secure Solutions NV*, proc. C-157/15; *Asma Bougnaoui, Association de Défense des Droits de l'Homme (ADDH) v. Micropole SA*, proc. C-188/15.

de outubro de 1999, o que parecia estar essencialmente em causa era a necessidade de garantir um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros legalmente residentes no território dos Estados membros, de promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e de desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia²⁸. A primeira comunicação da Comissão Europeia sobre a matéria, em 2000²⁹, disse ser imprescindível assegurar aos imigrantes condições de trabalho e de residência comparáveis às dos nacionais e criar uma sociedade acolhedora, sublinhando que a integração é um processo de dois sentidos que envolve adaptações de parte a parte (imigrantes e sociedade de acolhimento) e exige tanto o respeito pelas diferenças culturais e sociais, como pelos princípios e valores fundamentais comuns. No ano seguinte, a Comissão Europeia reiterou estes princípios, recomendando a criação de programas destinados a facilitar a instalação dos novos imigrantes e das suas famílias que previssem, nomeadamente, a oferta de cursos de línguas adaptados e informações sobre as características culturais, políticas e sociais do país em causa, incluindo a natureza da cidadania e dos valores europeus fundamentais³⁰. Apesar de a integração ter continuado a ser referida como um processo de dois sentidos e de não faltarem loas aos benefícios do diálogo intercultural, a tónica foi sendo crescentemente posta na necessidade de os recém-chegados compreenderem e respeitarem as normas e os valores fundamentais da sociedade de acolhimento e aprenderem o respetivo idioma³¹. O Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, avançado pela Comissão Europeia em 2016³², por exemplo, sublinhou a importância da compreensão e da partilha dos valores fundamentais em que assenta a União Europeia (democracia, Estado de Direito e direitos fundamentais, incluindo liberdade de expressão e de religião, igualdade e não discriminação) como elementos essenciais da vida e da participação nas sociedades de acolhimento. Disse ser fundamental promover o diálogo intercultural, incluindo o diálogo entre comunidades religiosas, mas combinou-o com o respeito pelos direitos humanos e pelos valores europeus. Este enunciado pode parecer lógico e até bem-intencionado, mas tem dado cobertura a medidas

²⁸ Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, *Identidade, Cidadania, Alteridade: Portugal ainda entre a Europa e o Atlântico*, Florença, CADMUS-EUI, 2008, pp. 378-424, disponível em https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12003/2008_Jeronimo_AuthorVersion.pdf?sequence=2 [13.10.2019].

²⁹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma Política da Comunidade em Matéria de Imigração, COM(2000) 757, de 22 de novembro.

³⁰ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um Mecanismo de Coordenação Aberto da Política Comunitária em Matéria de Imigração, COM(2001) 387, de 11 de julho.

³¹ Algo visível logo no Primeiro Relatório Anual em Matéria de Migração e de Integração, COM(2004) 508, de 16 de julho, e também nos Princípios Básicos Comuns para a Política de Integração dos Imigrantes na União Europeia, adotados pelo Conselho, em 19 de novembro de 2004, 14615/04 (Press 321).

³² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Plano de Ação sobre a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, COM(2016) 377 final, de 7 de junho.

estaduais altamente restritivas dos direitos dos imigrantes oriundos de países terceiros, em nome da defesa dos direitos humanos e dos valores europeus, o que tem atingido sobretudo os imigrantes de religião islâmica, pela já referida percepção de incompatibilidade entre o Islão e os *nossos valores*³³.

Isto deve-se, em larga medida, ao facto de a definição dos concretos programas de integração ter sido deixada à inteira discricionariedade dos Estados membros. Recorde-se, por exemplo, a liberdade permitida aos Estados pela Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, na imposição de requisitos de integração a cumprir pelos candidatos ao estatuto³⁴. Mesmo depois da “constitucionalização” da temática com o Tratado de Lisboa, em 2007, a União apenas adquiriu competências para estabelecer medidas de incentivo e apoio à ação dos Estados membros no fomento da integração dos nacionais de países terceiros legalmente residentes nos respetivos territórios, tendo o artigo 79.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, excluído expressamente qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados membros. Esta liberdade dos Estados para definirem as condições de integração nos respetivos territórios tem também tutela pelos instrumentos adotados no quadro do Conselho da Europa, atenta a ressalva contida na Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, de 1995, que admite políticas e práticas assimilacionistas se adotadas no quadro de uma política geral de integração³⁵, e a deferência manifestada pelo TEDH a argumentos como os dos imperativos de integração e das condições mínimas da vida em comum³⁶.

³³ Para uma leitura de idêntico sentido, cf. RONAN MCCREA, “Limitations on Religion in a Liberal Democratic Polity...”, *op. cit.*, pp. 19-24.

³⁴ Sobre o tema, cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, *Identidade, Cidadania, Alteridade...*, *op. cit.*, pp. 415-416; IDEM, “Imigração e cidadania na União Europeia: O estatuto de residente de longa duração”, in Alessandra Silveira (coord.), *Direito da União Europeia e Transnacionalidade*, Lisboa, Quid Juris, 2010, pp. 330. O TJUE alargou, entretanto, a liberdade dos Estados na imposição de condições de integração, ao considerar compatível com a Diretiva a exigência feita pelas autoridades neerlandesas, a nacionais de países terceiros já detentores do estatuto de residente de longa duração, de que estes obtivessem aproveitamento num exame de integração cívica, sob pena de aplicação de uma coima. A única ressalva feita pelo TJUE foi a de que as modalidades de aplicação do exame não deverão pôr em risco os objetivos prosseguidos pela Diretiva, tendo em conta, nomeadamente, o nível de conhecimentos exigível para passar, o acesso aos cursos e ao material necessário para preparar o exame, o montante dos encargos aplicáveis a título de despesas de inscrição ou a consideração de circunstâncias pessoais especiais, como a idade, o analfabetismo ou o nível de educação. *P. S. v. Commissie Sociale Zekerheid Breda, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*, proc. C-579/13, de 4 de junho de 2015.

³⁵ Artigo 5.º, n.º 2: “*Sem prejuízo das medidas tomadas no quadro da respetiva política geral de integração, as Partes abstêm-se de qualquer política ou prática tendente a uma assimilação, contra a respetiva vontade, das pessoas pertencentes a minorias nacionais e protegem essas pessoas de qualquer ação visando uma tal assimilação*” (itálicos nossos).

³⁶ Em *S.A.S v. França* (n.º 43835/11, 1 de julho de 2014), o TEDH considerou que a proibição geral de ocultação do rosto em espaços públicos era necessária para salvaguardar as condições da “vida em comum”, mais concretamente, o direito dos outros a viverem num

Assim sendo, não surpreende que os Estados europeus adotem políticas de integração muito diferentes entre si, adequadas à sua história e modelo de sociedade, à sua experiência em matéria de imigração e à pressão migratória sentida em dado momento. Apesar das diferenças, é possível descortinar, de há alguns anos a esta parte, uma tendência geral de sentido restritivo, com a imposição por vários Estados de programas de integração obrigatórios (incluindo formação linguística e cívica, para estudo da história, normas, valores e tradições culturais da sociedade de acolhimento), e o uso de testes e contratos de integração, como condição prévia para o acesso dos imigrantes a um “estatuto jurídico seguro” (*i.e.* autorização de residência permanente, segurança social, etc.)³⁷. Deste modo, a integração deixa de ser um processo de dois sentidos, como propugnado pela Comissão Europeia, para ser um processo unilateral em que as responsabilidades e os deveres impendem unicamente sobre os imigrantes. Estes, se querem ter acesso a direitos, são forçados a integrar-se nas respetivas sociedades de acolhimento, o que, como notou Sergio Carrera em 2006, está paredes meias com a assimilação forçada³⁸. A tendência é tanto mais preocupante quanto é certo que, na apreciação do grau de integração dos estrangeiros, os Estados e as sociedades de acolhimento lançam mão de velhos estereótipos nacionalistas e exigem dos *outros* que sejam “normais” por referência a esse padrão largamente mitificado³⁹. No limite, sob pena de expulsão⁴⁰. Recorde-se, a este respeito, a carta aberta dirigida aos imigrantes pelo Primeiro-Ministro holandês, Mark Rutt, às vésperas

“espaço de socialização em que a vida em comum é mais fácil” (§ 122). Apesar de reconhecer que a proibição iria pesar negativamente de forma específica sobre as mulheres muçulmanas que desejassem usar o véu integral em público por razões religiosas, o TEDH entendeu não existir discriminação indireta, atento o carácter “objetivo e razoável” da proibição do uso do véu integral, uma proibição que era o resultado de uma “escolha de sociedade” para a qual as autoridades francesas gozavam de uma muito ampla margem de apreciação (§§ 153-154 e 161). Em *Osmanoğlu e Kocabaş v. Suíça* (n.º 29086/12, 10 de janeiro de 2017), o TEDH aceitou que a recusa pelas autoridades suíças de dispensar as filhas dos requerentes das aulas de natação mistas prosseguira o objetivo legítimo de integração das crianças estrangeiras de diferentes culturas e religiões (protegendo-as contra a exclusão social), para além dos objetivos de assegurar o bom funcionamento das aulas e o respeito pela escolaridade obrigatória e pela igualdade de género (§ 64). Sublinhando a importância da escola para a integração social das crianças de origem estrangeira, o TEDH concluiu que o interesse das crianças em beneficiar de uma escolarização completa conducente a uma integração social bem-sucedida segundo os valores e costumes locais deveria prevalecer sobre o interesse dos pais em ver as filhas dispensadas das aulas de natação mistas (§§ 96-97). Em causa — acrescentou — não estavam tanto os benefícios da natação para a saúde das crianças (que poderiam ser alcançados com aulas particulares), mas sim os benefícios da aprendizagem do desporto em comum com as outras crianças (§ 100).

³⁷ Cf. SERGIO CARRERA, “A comparison of integration programmes in the EU: Trends and weaknesses”, in *Challenge Papers*, n.º1, 2006, pp. 1-3 e 7; SERGIO CARRERA e ZVEZDA VANKOVA, *Issue Paper Human Rights Aspects of Immigrant and Refugee Integration Policies*, Estrasburgo, Council of Europe, 2019, pp. 5 e 7.

³⁸ Cf. SERGIO CARRERA, “A comparison of integration programmes in the EU...”, *op. cit.*, p. 6.

³⁹ Cf. SERGIO CARRERA, “A comparison of integration programmes in the EU...”, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁴⁰ Cf. SERGIO CARRERA, “A comparison of integration programmes in the EU...”, *op. cit.*, pp. 11-12.

das eleições legislativas de 2017, com a mensagem “ajam normalmente ou vão-se embora”⁴¹.

4. Os portugueses e os outros

Por comparação com os seus parceiros europeus, Portugal parece ser um porto de abrigo excecionalmente acolhedor para os imigrantes e os refugiados. Desde logo, contra o que vimos ser a tendência dominante, não exige o preenchimento de condições de integração para o reagrupamento familiar e, para a concessão da autorização de residência permanente, exige apenas que os requerentes comprovem ter conhecimento do português básico⁴². Para além disso, oferece formação gratuita em língua portuguesa, com o Programa PPT — Português para Todos⁴³, sinalizado como uma prática promissora pelo estudo de Sergio Carrera e Zvezda Vankova para o Conselho da Europa, em 2019⁴⁴. Os encómios internacionais têm, de resto, sido frequentes, com Portugal a posicionar-se nos primeiros lugares do *ranking* MIPEX em avaliações sucessivas (na última, de 2014, em 2.º lugar, apenas superado pela Suécia). Os bons resultados devem-se sobretudo ao investimento em programas de integração no mercado de trabalho, às condições favoráveis ao reagrupamento familiar, às medidas de combate à discriminação e à facilidade de acesso à nacionalidade⁴⁵. Também aqui em contra-tendência, Portugal tem vindo a facilitar progressivamente o acesso à nacionalidade portuguesa, com a consagração da regra do duplo *ius soli*, em 2006⁴⁶, e a redução para dois anos do período de residência legal dos pais anterior ao nascimento para efeitos da atribuição da nacionalidade originária, em 2018⁴⁷. O populismo racista e xenófobo esteve, até há pouco

⁴¹ Uma resposta/cedência à retórica populista de Geert Wilders. Sobre o assunto, ver, por exemplo, a notícia publicada pelo *Washington Post*, em 23 de janeiro de 2017, com o título “Dutch PM tells immigrants: «Act normal or go away»”, disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/23/dutch-pm-tells-immigrants-act-normal-or-go-away/> [13.10.2019].

⁴² Artigos 80.º e 101.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto.

⁴³ Informação disponível em <https://www.acm.gov.pt/pt/-/programa-ppt-portugues-para-todos> [13.10.2019].

⁴⁴ Cf. SERGIO CARRERA e ZVEZDA VANKOVA, *Issue Paper Human Rights Aspects of Immigrant and Refugee Integration Policies*, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁵ Informação disponível em <http://mipex.eu/key-findings> [13.10.2019].

⁴⁶ Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, que adicionou ao artigo 1.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, a seguinte disposição: “1. São portugueses de origem: [d] Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento”.

⁴⁷ Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, que adicionou ao artigo 1.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, a seguinte disposição: “1. São portugueses de origem: [f] Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do

tempo, praticamente ausente do debate político-ideológico e, mau grado a recentemente adquirida representação parlamentar, está longe de ter a expressão que conhece noutros lugares da Europa. Não vemos manifestações contra a construção de mesquitas, nem temos controvérsias sobre o uso do véu islâmico. Apesar de a intensificação do afluxo de estrangeiros estar a causar descontentamento, sobretudo nas grandes cidades, com algumas manifestações de “turistofobia”, a imigração continua a não ser matéria de embate político ideológico entre os maiores partidos. Quando a maioria dos Estados membros da União Europeia se recusa a acolher refugiados, Portugal diz-se disposto a aumentar a sua quota⁴⁸, etc., etc.

A abertura do Estado português à imigração e ao acolhimento de refugiados pode explicar-se pelo facto de a pressão migratória no país ser muito menor do que aquela a que estão sujeitos os seus parceiros europeus. Ainda que os números da imigração tenham crescido exponencialmente nos últimos dois anos, com 480.300 estrangeiros titulares de título de residência válido em 2018 (um crescimento de 13,9% face ao ano anterior)⁴⁹, continuamos muito longe dos valores da Alemanha (9.678.900), do Reino Unido (6.286.000), da Itália (5.144.400), da França (4.687.400) e de Espanha (4.563.000)⁵⁰. Se o motivo for sobretudo este, nada nos garante que a vontade política não mude com a subida dos números. Outras explicações são possíveis, no entanto. Maria Lorena Cook, por exemplo, defende que a generosidade das políticas portuguesas em matéria de imigração se explica pelo cruzamento de três fatores: primeiro, um consenso político sobre imigração entre os dois maiores partidos (PS e PSD) e limitado espaço político para partidos de extrema-direita; segundo, instituições inovadoras (*e.g.* Alto Comissariado para as Migrações, Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes) que conseguem mediar as pressões sociais geradas pela imigração; e, terceiro, opções feitas por políticos, burocratas e organizações da sociedade civil no sentido de forjar consensos e promover a inclusão⁵¹. Menos aceitável, pelo seu travo luso-tropicalista e desencontro com a realidade, é a explicação segundo a qual a abertura à imigração se deve ao facto de os portugueses não serem racistas e estarem especialmente habilitados para o encontro entre culturas e o diálogo intercultural, uma narrativa que, apesar de contestada, nunca desapareceu totalmente do discurso oficial⁵².

nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos”.

⁴⁸ Ver, por exemplo, notícia publicada no jornal *Público*, edição de 21 de outubro de 2018, com o título “Portugal disponível para receber mais refugiados da Grécia”, disponível em <https://www.publico.pt/2018/10/21/sociedade/noticia/portugal-disponivel-receber-refugiados-grecia-1848312> [13.10.2019].

⁴⁹ Cf. SEF, *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018*, p. 16, disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf> [13.10.2019].

⁵⁰ Dados de janeiro de 2018, disponíveis em <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1275.pdf> [13.10.2019].

⁵¹ Cf. MARIA LORENA COOK, “Portugal’s immigration and integration policies: A case apart?”, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 19, nº 3, 2018, pp. 771-789.

⁵² Cf. PATRÍCIA JERÓNIMO, *Identidade, Cidadania, Alteridade...*, *op. cit.*, p. 17.

Quaisquer que sejam as explicações para a boa qualidade das políticas adotadas pelo Estado português em matéria de imigração e de asilo, importará sempre, em todo o caso, reconhecer que a aplicação prática dessas políticas não é isenta de problemas e que Portugal não é exatamente o país acolhedor e inclusivo que as suas leis prometem. Não temos manifestações anti-imigração, nem anti-Islão, mas os *nossos outros* também sofrem discriminação no acesso ao mercado de trabalho, à saúde e à habitação, para além das micro-agressões quotidianas motivadas pela cor da pele ou pelo sotaque. E as políticas de integração que fazem o orgulho nacional são muitas vezes minadas por obstáculos burocráticos, falta de recursos e incapacidade de genuína empatia intercultural. Como reportado pelo jornal *Expresso*, em julho de 2019, muitos dos refugiados acolhidos por Portugal estão a deparar-se com grandes dificuldades para obter formação em língua portuguesa (as aulas disponibilizadas pelo Programa PPT são insuficientes e/ou de pouca qualidade), para encontrar emprego e para conseguir o reagrupamento com membros da família⁵³. Não devemos, por isso, ser complacentes com o nosso desempenho em matéria de imigração e asilo, a pretexto de sermos claramente mais generosos do que os nossos vizinhos, nem podemos deixar de estar alerta para os sinais de viragem na relação da sociedade portuguesa com os estrangeiros, porque não há nada no “modo português de estar no mundo” que nos blinde contra a possibilidade de uma escalada xenófoba semelhante à que vemos em nosso redor.

⁵³ Textos de Catarina Fernandes Martins e Tiago Carrasco, “O lado lunar da integração”, *Expresso*, edição de 13 de julho de 2019, disponível em <https://expresso.pt/sociedade/2019-07-14-Refugiados-O-lado-lunar-da-integracao> [13.10.2019].