

CIDADANIA E RECONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE NACIONAL EM CONTEXTOS MULTICULTURAIS

Patrícia Jerónimo

Escola de Direito da Universidade do Minho
ppmj@direito.uminho.pt

Resumo

A cidadania pode assumir diversas formas e significados, mas, na prática, continua a ser, antes de mais, um estatuto jurídico que liga indivíduos e Estados, conferindo a uns e outros direitos e deveres específicos. Enquanto sinónimo de nacionalidade, a cidadania implica sempre um exercício de exclusão, o que será mais ou menos injusto consoante os critérios usados para o acesso ao estatuto e o leque de direitos reservados para os cidadãos. Podem observar-se tendências de sentido inclusivo tanto em matéria de naturalização como de reconhecimento de direitos civis, sociais e políticos aos estrangeiros, mas assistimos também a claros “regressos à nação”, seja pela tónica posta nas ideias de lealdade e de protecção da identidade nacional, seja pelo recurso cada vez mais frequente a testes de integração cultural para os imigrantes. Para contrariar derivas nacionalistas e políticas discriminatórias, será necessário apostar numa reconfiguração da identidade nacional que reflecta a diversidade existente na sociedade e retire à diferença cultural o peso negativo que esta tem, tanto no acesso à nacionalidade, como no efectivo gozo do estatuto depois de adquirido.

Palavras-chave: Cidadania; identidade nacional; multiculturalismo; integração; imigração.

Abstract

Citizenship can take on several different forms and meanings. For practical purposes, however, it still is, first and foremost, a legal status binding individuals and States and bestowing upon them specific rights and obligations. Taken as synonymous with nationality, citizenship always involves exclusion. This exclusion will be more or



less unfair, depending on the criteria used to determine who is and who can be a national and on the amount of rights reserved for citizens. In recent years, many States have made access to their nationality easier and also broadened access to civil, social and political rights to foreign residents. At the same time, there are clear signs of a nationalistic revival, with a renewed focus on ideas such as loyalty and protection of the national identity, and a frequent use of cultural integration tests for migrants. To counteract nationalistic and discriminatory policies, it is necessary that States work on a self-transformation of their national identities, in order that they reflect the cultural diversity of their polities and make cultural difference less of a problem when trying to access or enjoy the status of citizen.

Keywords: Citizenship; national identity; multiculturalism; integration; migration.

De que Falamos quando Falamos em Cidadania?

Apesar do seu uso corrente no discurso político e académico, o conceito de *cidadania* está longe de ter um significado unívoco e consensual. A cidadania pode ser genericamente definida como a qualidade de membro de uma comunidade política a que está associada a titularidade de um conjunto de direitos, mas dificilmente teremos acordo sobre a dimensão da comunidade em causa (local, estadual, supra-estadual, universal?), sobre os requisitos para o reconhecimento como membro (descendência, residência, integração cultural, lealdade, simples condição de ser humano?) ou sobre os direitos implicados pelo estatuto (direitos civis, direitos sociais, direitos políticos?). A avaliar pelos debates políticos e académicos das últimas décadas, a cidadania pode assumir as mais diversas formas – cosmopolita, estadual, europeia, lusófona, local, multicultural, cívica – e tanto pode servir para excluir como para promover a inclusão social nas sociedades contemporâneas.

Esta miríade de propostas interpretativas não obsta, no entanto, a que, na prática, a cidadania assuma um sentido muito preciso, com directa relevância para a vida quotidiana dos indivíduos, sobretudo para os que sejam migrantes transnacionais. Podemos certamente falar em cidadania para convocar ideias de participação, reconhecimento, responsabilidade e direitos, mas a cidadania continua a ser, antes de mais, um *estatuto jurídico* que liga os seus titulares a uma dada comunidade política *estadual* e que tem associados direitos e deveres específicos (Jerónimo & Vink, 2013:



23). Assim entendida, a cidadania é sinónimo de nacionalidade e serve para distinguir os que pertencem à comunidade política estadual (ditos, indistintamente, *cidadãos* ou *nacionais*) daqueles que a ela não pertencem (os estrangeiros e os apátridas).

A identificação entre cidadania e nacionalidade tem sido muito criticada pela sua falta de rigor conceptual (já que confunde laços jurídicos e laços sociais) e pelo seu potencial exclusivo, mas dificilmente será substituída por um qualquer modelo de cidadania inclusiva à escala planetária ou sequer continental. A identificação entre cidadania e nacionalidade tem uma longa tradição no Direito internacional e nas ordens jurídicas internas dos Estados europeus, incluindo Portugal. Basta ter presente que a Constituição da República Portuguesa usa o termo cidadania, ao passo que a Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, que regula os modos de atribuição, aquisição e perda daquele estatuto, é a Lei da Nacionalidade. Na linguagem comum, o termo *cidadão* é frequentemente usado como sinónimo de *indivíduo* ou *pessoa*, algo em que o próprio legislador português incorre (veja-se, por exemplo, o uso da expressão “cidadãos estrangeiros” na Lei n.º 23/2007, de 4 de Junho), mas esta prática parece resultar mais de imprecisão terminológica do que de uma opção consciente por uma leitura inclusiva da cidadania.

O alargamento da cidadania a todas as pessoas, sob a forma de uma cidadania cosmopolita ou global, apesar de ser mais consentâneo com a ideia de universalidade dos direitos humanos, esvaziaria o conceito de conteúdo próprio e implicaria a sua completa irrelevância prática (Jerónimo & Vink, 2013: 24). Isto não significa que não possamos conceber a cidadania como um estatuto distinto da nacionalidade e reconhecido, *com base na residência*, a todos os indivíduos (nacionais e estrangeiros) que integrem a população de um Estado. A dissociação entre a cidadania (enquanto conjunto de direitos de participação na comunidade política) e a nacionalidade (enquanto sinal de pertença social, étnica ou cultural) teria certamente a vantagem de estar mais próxima do espírito universalista subjacente aos padrões internacionais de direitos humanos e de acautelar a posição de todos os estrangeiros residentes para quem a naturalização seja impossível ou extremamente onerosa (por implicar a perda da nacionalidade do país de origem, por exemplo). No actual contexto político europeu, uma tal dissociação entre cidadania e nacionalidade não se afigura, no entanto, viável, como sobejamente demonstrado pelas dificuldades encontradas na instituição da cidadania da União Europeia e pelos termos em que esta continua a ser definida até hoje (Jerónimo, 2012: 198-201). De qualquer modo, mesmo que a dissociação entre cidadania e nacionalidade fosse possível, nos termos propostos, ela



não eliminaria o inevitável efeito exclusivo da cidadania, na medida em que sempre ficariam de fora os estrangeiros não residentes.

Cidadania e Exclusão

Tomada como sinónimo de nacionalidade ou de pertença a uma comunidade supra-estadual, como é a União Europeia, a cidadania leva sempre implicado um exercício de exclusão, na medida em que determina quem pertence e quem não pertence à comunidade política, quem são os nacionais do Estado e quem são os estrangeiros e os apátridas, quem são os cidadãos da União Europeia e quem são os nacionais de países terceiros à União.

A exclusão implicada pela cidadania é um correlato necessário do papel que a cidadania ainda assume como alicerce identitário – mais ou menos forte, mas indelével – dos indivíduos e das comunidades políticas a que estes pertencem e representará uma maior ou menor injustiça consoante os critérios usados para o acesso ao estatuto e o leque de direitos reservados para os cidadãos. A delimitação pelo Estado do universo dos seus cidadãos – uma prerrogativa que os Estados continuam a reclamar para o seu *domínio reservado* – não será injusta nem contrária aos padrões internacionais de direitos humanos, desde que os requisitos fixados para a atribuição ou aquisição da nacionalidade não sejam discriminatórios ou extremamente difíceis de cumprir e desde que os direitos privativos dos cidadãos sejam apenas aqueles que possam justificar-se pela especial ligação dos indivíduos à comunidade política em que o Estado se consubstancia (Jerónimo & Vink, 2013: 42-43).

Direitos de cidadania e direitos humanos

Os compromissos internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos têm conduzido ao reconhecimento a estrangeiros e apátridas de direitos até há pouco tempo privativos dos cidadãos. Na generalidade dos Estados europeus, os *direitos de cidadania* encontram-se hoje praticamente reduzidos ao livre acesso ao território estadual e aos direitos de participação política a nível nacional, sendo cada vez mais comum o reconhecimento, aos estrangeiros residentes, não apenas de direitos civis e de direitos sociais, mas também de direitos de participação política a nível local (Jerónimo & Vink, 2013: 23-24, 39-40).



É o que se passa, por exemplo, em Portugal. A Constituição da República Portuguesa estabelece um princípio de equiparação entre estrangeiros e nacionais, ao estatuir, no seu artigo 15.º, n.º 1, que os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português. O n.º 2 do artigo 15.º exceptua da equiparação os *direitos de cidadania*, reservados pela Constituição e pela lei aos cidadãos portugueses, exemplificando com os direitos políticos e o exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico. O acesso a muitos dos direitos privativos dos cidadãos portugueses, incluindo a participação política *a nível nacional*, é, no entanto, expressamente admitido para os estrangeiros que sejam nacionais de Estados de língua portuguesa, em condições de reciprocidade (artigo 15.º, n.º 3), e os direitos de participação política *a nível local* são reconhecidos a todos os estrangeiros residentes em território nacional, em condições de reciprocidade (artigo 15.º, n.º 4, da Constituição e artigos 2.º e 5.º da Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto). Assim sendo, pelo menos no plano formal, as diferenças de estatuto que separam os nacionais portugueses dos estrangeiros residentes em Portugal não são numerosas, ainda que não devamos subestimar o peso do requisito da reciprocidade na efectivação dos direitos de participação política, nem o facto de o acesso aos direitos civis, sociais e políticos – generosamente alargado aos estrangeiros pelo artigo 15.º da Constituição – depender da presença dos estrangeiros em território português, o que pode a qualquer momento ser frustrado por uma medida de expulsão.

Poder-se-ia ir mais longe, naturalmente, e alargar a titularidade dos direitos de participação política dos estrangeiros residentes às eleições de âmbito nacional, sem exigências de reciprocidade, e pôr fim à vulnerabilidade dos estrangeiros residentes no que respeita ao acesso ao território estadual, mas é previsível que os Estados se mantenham muito ciosos destes direitos e que os reservem para os seus nacionais, uma faculdade que lhes é expressamente reconhecida pelos padrões internacionais de direitos humanos. Considere-se, a título ilustrativo, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966, que reconhece apenas o direito individual de entrar “no próprio país” (artigo 12.º, n.º 4), que prevê a expulsão de estrangeiros, exigindo somente que sejam asseguradas garantias processuais mínimas (artigo 13.º), e que usa o termo “cidadão” para designar os titulares dos direitos de tomar parte na direcção dos negócios públicos, de votar e ser eleito e de aceder às funções públicas do país em condições de igualdade (artigo 25.º).

*Facilidades e obstáculos no acesso ao estatuto*

No estado actual do tratamento do problema, o acesso àqueles direitos por parte de estrangeiros residentes só é possível se e quando estes se naturalizarem como nacionais do Estado de residência, ou seja, quando deixarem de ser estrangeiros. Mais uma vez, desde que os requisitos para a naturalização não sejam proibitivos ou discriminatórios, o exercício pelos Estados do poder de delimitarem o universo dos seus cidadãos, através do estabelecimento dos critérios de acesso à nacionalidade, não é abusivo nem necessariamente injusto. Podem mesmo observar-se, no plano do acesso à nacionalidade, tendências semelhantes, de sentido inclusivo, às verificadas com o alargamento de direitos tradicionais de cidadania aos estrangeiros residentes, o que se explica, desde logo, pelo consenso existente sobre a importância da cidadania para a integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento, como estímulo e/ou como prémio a essa integração (Jerónimo & Vink, 2013: 28).

Ainda que não estejamos, de modo algum, perante uma tendência incontroversa ou irreversível, o acesso à nacionalidade tem vindo a ser progressivamente facilitado, num grande número de Estados, através de medidas como o fim da discriminação em função do género e da origem nacional, a redução do número de anos de residência exigidos para a naturalização, o combate à apatridia, a maior aceitação das situações de dupla nacionalidade, etc. (Jerónimo & Vink, 2013: 34-35). Esta tendência é exemplarmente ilustrada pela Lei da Nacionalidade portuguesa, que tem sido considerada pelo indicador MIPEX (Migrant Integration Policy Index) uma das leis de nacionalidade mais inclusivas da Europa (Jerónimo & Vink, 2013: 35-36).

Não falta, naturalmente, quem se oponha a esta facilitação do acesso à nacionalidade, desde logo, por receio de que a maior acessibilidade implique uma desvalorização da cidadania. Temos vindo, aliás, a assistir a claros “regressos à nação” em vários Estados europeus, seja pela tónica posta nos argumentos da lealdade e da protecção da identidade e da segurança nacional, seja pelo recurso cada vez mais frequente a testes de cidadania e de integração cultural como requisito para a naturalização e para a concessão de autorizações de residência (e.g. França, Países Baixos). É também interessante notar que, mesmo quando passamos do plano estadual para o plano supra-estadual, a existência de uma “ligação genuína” entre os indivíduos e o Estado continua a ser tida como imprescindível para a atribuição do estatuto de cidadania. Pense-se na reacção do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia ao plano de Malta de “vender” a sua nacionalidade (e, por aí, o estatuto de



cidadão da União Europeia) aos estrangeiros que fizessem investimentos vultuosos no país, sem qualquer requisito que não fosse o montante do investimento, e na pressão exercida pela Comissão para que a lei maltesa passasse a exigir um período mínimo de residência no território como requisito para a naturalização, enquanto prova de uma ligação genuína ao país (Carrera, 2014: 6-9). Segundo Carrera (2014: 20-22, 26-27), a insistência das instituições europeias no critério da “ligação genuína” pode revelar-se problemática, não apenas por mobilizar conceitos indeterminados (residência “habitual”, “efectiva”, “funcional”), mas sobretudo por poder contribuir, paradoxalmente, para dar cobertura às derivas nacionalistas dos Estados Membros e justificar regimes de naturalização altamente restritivos – como os assentes em testes de integração ou assimilação na sociedade de acolhimento – e potencialmente discriminatórios.

Entretanto, a lógica securitária exacerbada pelo recente recrutamento de nacionais de Estados ocidentais para as fileiras do, assim designado, Estado Islâmico levou vários Estados (como o Reino Unido, a Áustria, a França e os Países Baixos) a lançar mão da prerrogativa de retirar a nacionalidade aos seus nacionais que estejam envolvidos em actividades terroristas, o que alguns autores consideram ser um regresso à punição pelo desterro (*banishment*), com implicações funestas para o estatuto de cidadania (Macklin, 2015). A privação da nacionalidade com base na prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira ou na adopção de conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado está prevista nas ordens jurídicas de um grande número de Estados europeus e é admitida expressamente pelo artigo 7.º, n.º 1, alíneas c) e d), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, de 1997 (Hailbronner, 2015). O que há de novo nos recentes debates sobre o assunto é o uso da nacionalidade como instrumento na luta contra o terrorismo, uma estratégia que se afigura simultaneamente desproporcionada e inútil, já que restringe o “direito a ter direitos” sem eliminar a ameaça terrorista (Macklin, 2015). Como observa Bauböck (2015), banir os *jihadistas* para o território de Estados onde estes terão condições ideais para orquestrar as maiores atrocidades dificilmente poderá ser visto como uma estratégia eficiente na luta contra o terrorismo global. Daí que muitos conjecturem que o que realmente motiva os líderes políticos ocidentais seja sobretudo a necessidade de serem vistos pelos seus eleitores como estando a levar a cabo uma acção musculada contra o terrorismo (Bauböck, 2015; Spiro, 2015).

O legislador português não foi insensível ao espírito dos tempos e – na sexta alteração à Lei da Nacionalidade, operada pela Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de Junho – veio adicionar aos requisitos a preencher pelos candidatos à naturalização o



de estes não constituírem um perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em actividades relacionadas com a prática do terrorismo [artigo 6.º, n.º 1, alínea e)], ao mesmo tempo que passou a prever entre os fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa a existência de um tal perigo ou ameaça [artigo 9.º, alínea d)]. Importa notar que o envolvimento em actividades relacionadas com a prática do terrorismo só é relevante para os estrangeiros ou apátridas que queiram adquirir a nacionalidade portuguesa, não para os portugueses de origem, nem para aqueles que tenham adquirido a nacionalidade portuguesa antes da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 8/2015. Fiel ao entendimento da cidadania como um direito fundamental – reflectido no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição da República –, a lei portuguesa continua a não admitir a perda involuntária da nacionalidade portuguesa, nem mesmo a pretexto de proteger a segurança nacional, o que é, em nosso entender, de saudar como muito positivo.

Precisamente porque a cidadania reflecte uma especial relação entre indivíduo e Estado, os Estados não podem eximir-se às suas responsabilidades, seja perante os seus nacionais (a quem devem protecção, mesmo no estrangeiro, e acesso irrestrito ao seu território), seja perante os demais Estados que integram a comunidade internacional. Do mesmo modo que a Alemanha e a Áustria não retiraram a nacionalidade a Adolf Hitler, em 1945, os Estados ocidentais contemporâneos têm de assumir a responsabilidade pelos “seus terroristas” e não atirá-la para outros Estados (Bauböck, 2015).

Seja como for, as recentes medidas de privação da nacionalidade dos indivíduos envolvidos em actividades terroristas demonstram bem a pujança que os argumentos da lealdade e da protecção da comunidade nacional continuam a ter quando se fala em nacionalidade e em cidadania. Não é de estranhar que assim seja, atento o papel ainda desempenhado pela cidadania como alicerce identitário para as comunidades políticas estaduais e para os indivíduos que as compõem, apesar de podermos encontrar Estados dispostos a vender a sua cidadania e também “cidadãos nominais” com muito ténues ligações ao respectivo Estado de nacionalidade e apenas interessados em aproveitar as vantagens (mobilidade, direitos) associadas ao estatuto, sobretudo quando o Estado de nacionalidade é democrático e rico (Macklin, 2015). Enquanto qualidade de membro de uma comunidade política, a cidadania continuará ainda por muito tempo a convocar a ideia de identidade nacional, pelo que, se queremos contrariar derivas nacionalistas e políticas discriminatórias, o melhor será apostar, como sugere Bauböck (2002: 2, 14), numa reconfiguração da identidade



nacional que reflecta a diversidade cultural existente na sociedade e retire à diferença cultural o peso negativo que esta tem, tanto no acesso à nacionalidade (pelo recurso frequente a testes de integração), como no gozo do estatuto uma vez adquirido, já que a aquisição da nacionalidade do Estado de residência não impede que os cidadãos naturalizados continuem a ser tratados como *outsiders* pela sociedade em geral e discriminados com base em “sinais exteriores de pertença” como a cor da pele, o sotaque ou a religião. Uma reconfiguração inclusiva da identidade nacional não é, de certo, exercício fácil, nem dispensa outras medidas de promoção da justiça social e de combate à discriminação, mas parece-nos ser um bom caminho para viabilizar a *convivência* nas sociedades multiculturais contemporâneas.

Cidadania e Identidade Nacional em Contextos Multiculturais

Imigração e diversidade cultural

A diversidade cultural que caracteriza as sociedades europeias contemporâneas não é recente nem foi trazida pela imigração, se pensarmos nas minorias já presentes ao tempo da formação dos Estados-nação no século XIX (e.g. bascos, catalães, ciganos, *sami*), mas é inegável que a intensificação das migrações internacionais desde o fim da segunda guerra mundial contribuiu decisivamente para tornar a diversidade cultural mais notória e politicamente relevante (Castles, De Haas & Miller, 2014: 3-6, 18-20). Como tem vindo a ser comentado na doutrina ao longo das duas últimas décadas, as migrações internacionais assumem hoje um carácter marcadamente *transnacional*, atenta a maior mobilidade proporcionada aos migrantes pelos meios de comunicação e de transporte disponíveis, que lhes permitem manter contactos regulares com a família e os amigos no seu país de origem, viajar frequentemente entre este país e o país de residência, desenvolver actividades profissionais em países distintos e, por aí, manter ligações familiares, sociais, culturais, económicas e até políticas com duas ou mais sociedades estaduais em simultâneo (Schiller, Basch & Blanc-Szanton, 1992: 1-2, 10-12, 15). Esta mobilidade acrescida facilita a manutenção de referentes culturais próprios dos países de origem e a formação de identidades híbridas, o que não pode deixar de ser tido em conta no momento de aferir o grau de integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento.

Há vários anos que a Comissão Europeia explica a integração dos imigrantes como um processo bidireccional de adaptações recíprocas, assente no respeito das



normas e dos valores fundamentais dos Estados de acolhimento, por parte dos imigrantes, e no respeito da identidade e da cultura de origem dos imigrantes, por parte dos Estados e das sociedades de acolhimento [*Comunicação relativa a uma política da Comunidade em matéria de imigração*, COM(2000) 757 final, de 22 de Novembro de 2000, pp. 21-22; *Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego*, COM(2003) 336 final, de 3 de Junho de 2003, p. 18; *Agenda comum para a integração: Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia*, COM(2005) 389 final, de 1 de Setembro de 2005, p. 6]. Não parece haver dúvidas entre os líderes europeus sobre o acerto desta definição, que foi assumida pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos, ao estabelecer os princípios básicos comuns da política de integração, em 2004, e incorporada nos Programas da Haia, em 2005, e de Estocolmo, em 2010. Podemos também encontrar ecos desta definição na ordem jurídica portuguesa, em diplomas como os que instituíram e regularam o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro), o Alto-Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (Decreto-Lei n.º 167/2007, de 3 de Maio) e o Alto-Comissariado para as Migrações (Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de Fevereiro), bem como nos Planos para a Integração dos Imigrantes adoptados pelo Governo português desde 2007 (Jerónimo, 2011: 355-357).

Associadas a esta concepção de integração aparecem, frequentemente, as ideias de interculturalidade e de diálogo intercultural, inter-confessional e inter-religioso, que se tornaram um verdadeiro *mantra* do discurso oficial da União Europeia e dos seus Estados Membros na sequência dos atentados terroristas de 2001 em Washington e em Nova Iorque. Refira-se, por exemplo, que a Comissão Europeia, na sua *Agenda comum para a integração*, de 2005, incluiu medidas de apoio a campanhas ou manifestações interculturais que transmitissem informação rigorosa sobre as culturas, as religiões e o contributo social e económico dos imigrantes, bem como medidas destinadas a facilitar o diálogo intercultural e inter-religioso a nível europeu com as várias partes interessadas. Refira-se também que 2008 foi celebrado como o Ano Europeu do Diálogo Intercultural, uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho fundada, entre outros motivos, na necessidade de reforçar o respeito pela diversidade cultural, valorizar a contribuição das diferentes culturas para o património e o modo de vida dos Estados Membros e reconhecer que a cultura e o diálogo intercultural são essenciais para aprender a viver harmoniosamente (Decisão n.º 1983/2006/CE, de 18 de Dezembro de 2006, § 4).



Nada disto obsta, no entanto, como se sabe, a que a manutenção pelos imigrantes de traços culturais próprios dos seus países de origem seja vista com o maior receio e hostilidade por largos sectores da população, que a interpretam como uma recusa dos imigrantes em integrar-se nas sociedades de acolhimento e como uma grave ameaça à coesão social e à segurança destas sociedades (Castles, De Haas & Miller, 2014: 4). Tal como noutros períodos de crise económica e social do passado, é muito fácil culpar os imigrantes pelos problemas e canalizar contra eles o descontentamento das populações, mas a sucessão de atentados terroristas perpetrados por radicais islâmicos no espaço europeu – Madrid (2004), Londres (2005 e 2007), Paris (2015) – e a aparente facilidade com que o “Estado Islâmico” vem a recrutar apoios na Europa tornam particularmente tensa a convivência com os muçulmanos (sejam estrangeiros ou nacionais de Estados europeus) e particularmente aguda a questão da possibilidade da vida em comum em sociedades multiculturais (Castles, De Haas & Miller, 2014: 6, 55).

Ao mesmo tempo que a diversidade cultural é celebrada como fonte de imensa riqueza, o multiculturalismo tornou-se palavra feia e vários líderes políticos europeus (Merkel, Cameron, Sarkozy) não hesitam em declarar o seu completo fracasso. Não é muito claro se o que os críticos do multiculturalismo rejeitam é a adopção de políticas destinadas a acomodar a diferença cultural (multiculturalismo propriamente dito) ou antes a simples presença física nas suas cidades de pessoas com traços fisionómicos e hábitos diferentes dos seus (diversidade cultural). Alguns partidos de extrema-direita e movimentos anti-imigração advogam abertamente a expulsão de todos os indivíduos considerados demasiado diferentes e inassimiláveis, mas a abordagem mais comum (“civilizada”) tem sido a de mascarar os sentimentos xenófobos sob a capa da preocupação com a coesão social que o multiculturalismo estaria a pôr em causa ao sublinhar a importância das diferenças culturais em detrimento dos valores comuns. Para os seus críticos, o multiculturalismo tem contribuído para a “balcanização” das sociedades europeias, ao dar incentivos à reivindicação de direitos especiais e à auto-exclusão dos imigrantes, que, recolhidos nos seus guetos, não desenvolvem quaisquer laços de solidariedade com as respectivas sociedades de acolhimento.

Pode perguntar-se, no entanto, com Bauböck (2002: 3-4), por que motivo é que os imigrantes e as políticas multiculturalistas destinadas a acomodar a diferença cultural que estes trazem na bagagem não constituem um problema para a coesão social nas sociedades de acolhimento. Afinal, os imigrantes não reivindicam autonomia política ou territorial, nem o reconhecimento dos seus idiomas como língua

oficial em substituição dos idiomas autóctones. O pedido de que as sociedades de acolhimento respeitem as suas tradições culturais tem perfeito cabimento na tradição liberal de protecção das liberdades individuais (Jerónimo, 2011: 363-365) e não tem por que pôr em causa o carácter dominante da “cultura nacional”, já que esta se acha em larga medida reflectida na (e protegida pela) ordem jurídica dos Estados (Habermas, 1998: 144-145). Ainda que os recentes atentados terroristas perpetrados por cidadãos ingleses e franceses contra os seus co-cidadãos, em nome do Islão, revelem uma falta de solidariedade cívica deveras preocupante, não faz sentido presumir que as comunidades formadas pela imigração sejam viveiros de terroristas ou que a sua simples presença constitui uma ameaça aos nossos valores e ao nosso modo de vida. A ideia de que estamos sob ataque e em risco de sucumbir sob a pressão (desde logo, demográfica) exercida por crescentes hordas de imigrantes extra-europeus (Caldwell, 2009) é infundada e muito perigosa.

Há ainda um longo caminho a fazer nas *adaptações recíprocas* que a Comissão Europeia recomenda como condição para a boa integração dos imigrantes e a convivência harmoniosa entre culturas. O relacionamento entre as comunidades autóctones e as comunidades formadas pela imigração continua a ser minado pela incompreensão e pela desconfiança mútuas, um estado de coisas para que tanto umas como outras contribuem, seja pelo uso indiscriminado da retórica anti-imigração e anti-Islão por líderes políticos de quase todos os quadrantes do espectro ideológico (Jerónimo, 2014: 85-90), seja pela ambivalência com que alguns líderes de comunidades muçulmanas presentes na Europa têm reagido a atentados terroristas levados a cabo em nome do Islão e alimentado o discurso da vitimização (Bauböck, 2002: 10-11).

Nestas condições, é duvidoso que um acesso facilitado à cidadania, onde este seja politicamente viável, possa eliminar os focos de tensão. A cidadania é, sem dúvida, importante para a integração dos imigrantes nas respectivas sociedades de acolhimento, na medida em que os protege contra medidas administrativas de expulsão, facilita a sua inserção no mercado de trabalho e torna possível a sua participação política a nível nacional (Jerónimo & Vink, 2013: 28), mas não resolve tudo. A cidadania é, em certa medida, ilusória – *elusive*, na expressão preferida por Vink (2015) –, porque, apesar de continuar a ser um importante alicerce identitário (ou por isso mesmo), a sua aquisição não garante aos titulares do estatuto o reconhecimento imediato pelos seus co-nacionais como membros de pleno direito da comunidade política, nem protege os cidadãos contra a discriminação em função da



raça, da cor, da religião, da língua ou da origem étnica, sempre que estes indicadores de diferença sejam percebidos como sinais de não pertença à comunidade nacional. O alargamento da cidadania a indivíduos com muito diferentes características étnicas e culturais exige, por isso, uma reconfiguração da identidade colectiva, de modo a que esta possa granjear a aceitação da generalidade dos membros da comunidade política e criar, entre estes, sentimentos de pertença, solidariedade e confiança recíproca (Jerónimo & Vink, 2013: 28).

Regressos à nação e reconfigurações identitárias

Uma das respostas mais influentes à questão de saber o que poderá servir de elemento unificador nas sociedades multiculturais contemporâneas continua a ser o “patriotismo constitucional” de Jürgen Habermas (1998: 118), segundo o qual o que é necessário é uma cultura política democrática comum, cristalizada num texto constitucional. Habermas explica que, apesar de os textos constitucionais de diferentes comunidades políticas democráticas poderem consagrar os mesmos princípios fundamentais (como a soberania popular ou o respeito pelos direitos humanos), cada cultura nacional desenvolve uma interpretação própria desses princípios, à luz do seu percurso histórico específico, pelo que o apego a essa interpretação dos princípios constitucionais pode funcionar plenamente como referente identitário, no lugar antes ocupado pelo nacionalismo. Necessário é que a cidadania associada à cultura política em causa possa representar reais vantagens para os seus titulares, não apenas em termos de direitos civis e de participação política, mas também de gozo de direitos sociais e culturais. A cidadania democrática só pode desempenhar o seu papel aglutinador – isto é, servir de base para a solidariedade entre estranhos – se e enquanto for capaz de proporcionar as condições materiais para que os indivíduos vivam de acordo com o que consideram ser a vida boa (Habermas, 1998: 118-119).

Segundo esta perspectiva, a coesão das comunidades políticas não requer que os cidadãos se identifiquem uns com os outros ou partilhem uma mesma forma de ver a vida, mas apenas que reconheçam a legitimidade das instituições democráticas e das regras jurídicas em vigor, uma leitura de que podemos encontrar eco no discurso oficial da União Europeia e de alguns dos seus Estados Membros (como é o caso de Portugal) sobre as condições de integração dos imigrantes. Para que sejam admitidos como membros da comunidade política, os imigrantes não têm de apoiar as tradições



culturais da sociedade de acolhimento, mas tão-somente subscrever os valores políticos que estão no cerne das constituições democráticas (direitos humanos, democracia, Estado de Direito), o que não será difícil atento o carácter universal de tais valores. Essencial é que as instituições e regras dominantes em cada comunidade política reflectam valores que possam ser aceites por todos os cidadãos num quadro de efectiva igualdade cívica. Deste modo, os termos da vida em comum deixariam de ser algo de imposto por um grupo aos demais, para ser um projecto cívico partilhado, envolvendo um grau de compromisso e adaptação de todas as partes (Jerónimo & Vink, 2013: 29). A identidade colectiva definida nestes termos, como identidade cívica, teria a vantagem de ser super-inclusiva e não discriminatória, mas parece depositar demasiada esperança nas virtudes do processo democrático e dos seus valores para solidarizar indivíduos com referentes culturais muito diferentes entre si e assegurar a coesão social em sociedades de imigração.

Como nota Bauböck (2002: 5), os valores políticos fundamentais consagrados nas constituições democráticas podem ter um apoio generalizado, mas esse seu carácter “universal” torna-os virtualmente imprestáveis como alicerces identitários para os indivíduos. Não é o maior ou menor grau de desenvolvimento dos princípios democráticos nas Constituições portuguesa, espanhola, francesa ou alemã, por exemplo, que determina a decisão individual de requerer a cidadania de um destes Estados, mas sim a existência e a profundidade de laços sociais com a população de algum deles. Por outro lado, a associação entre valores democráticos e cultura nacional – muito clara sempre que está em causa o acesso à cidadania por parte de imigrantes oriundos de países menos democráticos – põe em causa o carácter inclusivo do patriotismo constitucional, sem ganhos para a coesão social dos Estados culturalmente plurais. Para os imigrantes extra-europeus, a exigência de adesão expressa aos valores democráticos (ditos universais) força-os a escolher entre os valores da sociedade de acolhimento e as suas identidades de origem, cuja incompatibilidade com os valores democráticos de algum modo se presume. Esta exigência seria consentânea com a ideia de valores universais partilhados (ou patriotismo constitucional) se o que estivesse em causa fossem apenas valores democráticos na sua “essência universalista”, mas o que se passa na prática é que estes valores são impostos aos imigrantes num pacote mais completo de referentes, onde se incluem as línguas e as histórias nacionais. Se os imigrantes têm de aprender a língua oficial do país de acolhimento e têm de aceitar que a cultura política do país é marcada pela história da população autóctone, então, conclui Bauböck (2002: 6), não



há razão para nos escondermos atrás da retórica universalista. É também muito duvidoso que os Estados europeus possam exigir aos seus imigrantes uma adesão e apoio activo aos valores democráticos, quando não o fazem aos seus nacionais, cujos sentimentos anti-democráticos (desde logo, contra a imigração) são bem conhecidos (Bauböck, 2002: 6-8).

Como resulta dos sinais de *regresso à nação* já várias vezes referidos ao longo deste nosso texto, a coesão social nas sociedades multiculturais contemporâneas requer identidades colectivas partilhadas mais espessas (“thicker identities”). A existência de valores constitucionais comuns é importante, mas manifestamente insuficiente, porque não permite delimitar as fronteiras das identidades colectivas. Isto não significa que tenhamos de regressar ao assimilacionismo do *melting pot*, nem que seja necessário exigir dos imigrantes que adoptem a identidade nacional do Estado de acolhimento como identidade prioritária sobre todas as demais. Continuando a acompanhar Bauböck (2002: 11), diremos que, atento o carácter transnacional das migrações actuais, não faz sentido exigir dos imigrantes que dêem absoluta prioridade à identidade nacional do Estado de acolhimento, que, de resto, foi construída para as populações autóctones. Os imigrantes devem poder partilhar a identidade comum com os demais membros da sociedade de acolhimento sem serem assimilados por esta. As identidades colectivas partilhadas são necessárias para assegurar a solidariedade cívica por sobre as diferenças étnicas, mas não podem pretender ser exclusivas nem ter prioridade sobre as demais e também não podem ter um conteúdo histórico e cultural fixo. Devem ser identidades abrangentes (*overarching*) e sobrepostas (*overlapping*) e estar abertas a auto-transformações (*self-transformative*), de sentido pluralista e até cosmopolita, sob o efeito catalisador das migrações transnacionais, naquilo que Bauböck designa como um modelo catalisador de multiculturalismo (Bauböck, 2002: 12-14). Uma das formas de levar a cabo esta reconfiguração identitária nas sociedades de imigração passa pela reimaginação, por parte das comunidades autóctones, da sua própria história, de modo a que esta inclua os diferentes passados de todos os grupos que integram a população do Estado e nele partilham um futuro comum, incluindo as origens mais ou menos remotas dos fluxos migratórios que conduziram à formação de minorias no país e que devem passar a fazer parte da narrativa histórica oficial (Bauböck, 2002: 13-14).

Referências Bibliográficas

- Bauböck, R. (2002). Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration. *Journal of International Migration and Integration*, vol. 3, n.º 1 (pp. 1-16).
- Bauböck, R. (2015). Whose bad guys are terrorists? Citizenship Forum, European Union Democracy Observatory on Citizenship, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1268-the-return-of-banishment-do-the-new-denationalisation-policies-weaken-citizenship?showall=&start=7> [23.06.2015].
- Caldwell, C. (2009). *Reflections on the Revolution in Europe: Immigration, Islam and the West*. Londres: Penguin Books.
- Carrera, S. (2014). How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n.º 64, disponível em <http://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2064%20Price%20of%20EU%20Citizenship%20final2.pdf> [23.06.2015].
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory* [tradução inglesa do original alemão *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur Politischen Theorie*]. Cambridge: The MIT Press.
- Hailbronner, K. (2015). Revocation of citizenship of terrorists: A matter of political expediency, Citizenship Forum, European Union Democracy Observatory on Citizenship, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1268-the-return-of-banishment-do-the-new-denationalisation-policies-weaken-citizenship?showall=&start=6> [23.06.2015].
- Jerónimo, P. (2011). Direito Público e Ciências Sociais: O contributo da Antropologia para uma densificação “culturalista” dos direitos fundamentais. *Scientia Iuridica*, tomo LX, n.º 326 (pp. 345-383).
- Jerónimo, P. (2012). A cidadania como instrumento de inclusão: significado e alcance da promessa de uma *cidadania cívica* da União Europeia. *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*, I (pp. 182-215).
- Jerónimo, P. (2014). 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 (pp. 85-130). Coimbra: Almedina.

Jerónimo, P., & Vink, M. (2013). Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. In Marina Costa Lobo (coord.), *Portugal e a Europa: Novas Cidadanias* (pp. 21-50). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Macklin, A. (2015). The return of banishment: Do the new denationalisation policies weaken citizenship? Citizenship Forum, European Union Democracy Observatory on Citizenship, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/1268-the-return-of-banishment-do-the-new-denationalisation-policies-weaken-citizenship> [22.06.2015].

Schiller, N., Basch, L. & Blanc-Szanton, C. (1992). Transnationalism: A new analytic framework for understanding migration. *Annals of the New York Academy of Sciences*, vol. 645 (pp. 1-24).

Spiro, P. (2015). Terrorist expatriation: All show, no bite, no future. Citizenship Forum, European Union Democracy Observatory on Citizenship, disponível em <http://eudo-citizenship.eu/commentaries/citizenship-forum/citizenship-forum-cat/1268-the-return-of-banishment-do-the-new-denationalisation-policies-weaken-citizenship?showall=&start=1> [23.06.2015].

Vink, M. (2015). *Elusive Citizenship*. Inaugural lecture for the Chair of Political Science with a focus on Political Sociology [cópia cedida pelo autor].