

# Demografia, Imigração e Assuntos Culturais

A imigração e a diversidade cultural tornaram-se questões centrais no debate político e no discurso público europeus.

**N**a origem da discussão está o *impasse* demográfico bem conhecido que as sociedades europeias enfrentam hoje em dia. Para ser rigoroso, na maioria dos países europeus a população ainda está a aumentar, mas o crescimento é devido primariamente à imigração, com a excepção da Dinamarca, França, Malta, Holanda e Finlândia.<sup>1</sup> Durante as últimas três ou quatro décadas, a alteração demográfica na Europa tem sido contínua e unidireccional: o crescimento natural (taxas de nascimento menos taxas de óbito) declinou gradualmente, ao mesmo tempo que a imigração oficial aumentou a população. De facto, houve o crescimento significativo do número de imigrantes que se deslocaram para a UE-25 nos últimos anos. De acordo com o Eurostat, a imigração oficial na UE-25 aumentou de 590.000 pessoas, em 1994, para 1.85 milhões em 2004. Provavelmente, estes números são uma subestimativa da verdadeira amplitude das correntes migratórias entre países, na medida em que não incluem a imigração clandestina (imigrantes ilegais e tráfico humano).<sup>2</sup>

Assim sendo, a pressão demográfica – considerada em conjunto com a globalização e com as necessidades do mercado de trabalho – torna a imigração num assunto perene para os Estados-membros da UE. Como resultado, as sociedades europeias estão a mudar dramaticamente, ao mesmo tempo que a imigração desempenha um papel significativo na transformação da Europa.

O tema da imigração é bastante sensível e tem impacto numa variedade de áreas. Na nossa abordagem, gostaríamos de nos centrarmos em duas áreas. A primeira diz respeito ao seguinte: qual deve ser considerada a principal autoridade envolvida na política de imigração e assuntos culturais, num sistema de governo de vários níveis. A segunda área diz respeito à forma como se administra este género de assuntos delicados. Obviamente que estas questões estão interligadas.

## A QUEDA DA FORTALEZA EUROPA: DA IMIGRAÇÃO À INTEGRAÇÃO

Devido ao facto do controle da imigração, da cidadania e das liberdades civis estarem no âmago do Estado-nação, é fácil entender por que é que muitos países europeus

adoptaram diferentes abordagens a este assunto. A imigração (e as políticas associadas) toca em vários assuntos profundamente entrenchados nos sistemas judiciais nacionais e atinge o próprio núcleo central da soberania estatal. Saber se um cidadão estrangeiro pode, ou não, ser considerado parte da população nacional é explicitamente um assunto de política estatal, isto é, do domínio da soberania. Portanto, em termos históricos, este sector da política tem sido da “competência exclusiva dos governos nacionais e dos executivos.”<sup>3</sup> Em resumo, as questões de cidadania são geralmente entendidas como o “último bastião da soberania” e por esta razão não podem ser sujeitas ao processo de europeização.<sup>4</sup>

Contudo, ao longo da última década, os países europeus moveram-se em direcção à criação de políticas comuns de justiça e assuntos internos, pressionados pela necessidade de coordenação intergovernamental no combate à imigração ilegal e na exploração integral dos canais de imigração legal. Não obstante, e apesar de um compromisso manifesto por todos os Estados-membros de avançarem em direcção a padrões comuns nestas áreas, os países europeus ainda têm abordagens distintas em relação às questões culturais e de imigração, com uma variação notável em diversas áreas, devido às legislações nacionais.

Portanto, a imigração tornou-se numa nova área de conflito de competências entre os Estados-membros e a União Europeia.

Olhando mais de perto para o impacto da integração europeia na política de imigração dos Estados-membros, ela é manifesta desde os primórdios da organização da Comunidade Europeia. A própria criação de um sistema comunitário, com as suas quatro liberdades fundamentais de circulação, pode ser entendida como uma revolução nos sistemas nacionais fechados existentes na Europa. Na verdade, a institucionalização da Comunidade Europeia trouxe uma espécie de liberalização no *interior* da Europa. O mercado interno – “uma área sem fronteiras internas” – e o Tratado de Schengen são exemplos manifestos de liberdade migratória no centro de uma estratégia para uma Europa integrada.

Ao mesmo tempo, todas as formas de imigração de *fora* da Europa foram sendo gradualmente restringidas,



contribuindo para a criação da assim denominada “Fortaleza Europa”<sup>5</sup>, caracterizada pela “política de imigração nula” dos últimos trinta anos.

Apesar de tudo, devido ao número crescente de imigrantes não-naturalizados a residir nos Estados-membros, a questão não passa por saber se a Europa autoriza a imigração, mas como é que vai lidar com ela. Schengen forneceu alguma experiência prática de coordenação entre os governos europeus neste domínio sensível, uma espécie de experiência entre Estados-membros<sup>6</sup> na gestão da política de imigração. Schengen abriu a porta ao próximo passo do processo de europeização: as portas da fortaleza Europa parcialmente abertas aos naturais de países terceiros.

O interesse da Europa neste assunto tem seguido muito recentemente o rápido crescimento da imigração legal e ilegal para a Europa nos últimos dez anos. Começando na Conferência Intergovernamental de 1996-7 e com a assinatura do Tratado de Amesterdão, a imigração passou para o topo da agenda política da UE.<sup>7</sup> Tal como sabemos, o Tratado de Maastricht regularizou a prévia cooperação intergovernamental entre Estados-

membros neste domínio no terceiro pilar (*Justiça e Assuntos Internos*) e o Tratado de Amesterdão transformou este pilar num ponto focal da integração europeia. Por isso, a imigração e as políticas associadas foram “comunitarizadas.”<sup>8</sup>

Ainda assim, a resistência dos Estados-membros é evidente. Apesar do que ficou estabelecido no Tratado de Amesterdão, os Estados-membros tendem a interpretar restritivamente as competências da União Europeia. Como resultado, há “dúvidas genuínas sobre quando é que se aplica o nível europeu de tomada de decisão.”<sup>9</sup>

Contudo, o processo de europeização emergente no sector da imigração pode ser manifestamente observado se olharmos para as conclusões do Conselho Europeu dos últimos dez anos.

Ao tomarmos em consideração mais precisamente a posição do Conselho Europeu, percebemos um interesse crescente da Europa por este tópico: no início com a Conferência de Viena, em 1998, o Conselho Europeu solicitou uma estratégia comum em assuntos de imigração e asilo, afirmando que:

*Nos domínios do asilo e da imigração, o Conselho relembra a necessidade de soluções globais no que diz respeito à protecção temporária e a um sistema de solidariedade europeu. Incita o Conselho a prosseguir o seu trabalho a nível da protecção temporária, da solidariedade europeia, do Eurodac, sobre as leis respeitantes aos cidadãos nacionais de países terceiros e numa estratégia global para a imigração.*<sup>10</sup>

Apenas um ano depois, na Conferência de Tampere, o Conselho Europeu abordou a questão do estatuto a atribuir aos imigrantes, pedindo expressamente “um tratamento justo dos cidadãos nacionais de países terceiros” e exigindo uma aproximação do estatuto legal do cidadão nacional de países terceiros ao cidadão dos Estados-membros – não podemos negligenciar que o tratamento igual é a pedra angular de toda e qualquer integração possível. Para ser mais rigoroso, através de um pronunciamento que viria a ser uma espécie de fil rouge do futuro desenvolvimento nesta área, o Conselho afirmou que:

*A uma pessoa, que resida legalmente num estado-membro durante um período de tempo a determinar e que tenha uma permissão de residência a longo prazo, deve ser garantido nesse Estado-membro um conjunto uniforme de direitos que se aproximem o mais possível daqueles que são usufruídos pelos cidadãos da UE; e.g., o direito a residir, a receber educação e a trabalhar por conta de outrem ou por conta própria, tal como o próprio princípio de não-discriminação vis-à-vis os cidadãos do Estado de residência.*<sup>11</sup>

Com o Conselho de Lisboa (2000), a União Europeia embarcou num programa ambicioso de criação da “economia mais competitiva do mundo e fundamentada num saber dinâmico, capaz de realizar um crescimen-

to económico sustentável com mais e melhor emprego e maior coesão social”<sup>12</sup>, lançando uma nova estratégia centrada no emprego, reforma económica e coesão social. Nestes anos, percebemos que a União Europeia deseja uma nova abordagem em relação à imigração. A partir desta perspectiva, o acréscimo da imigração laboral pode ser entendido como uma solução fiável para os problemas demográficos europeus, mas só na medida em que for complementado pela inclusão dos novos imigrantes na sociedade mais ampla de acolhimento.

O Conselho Europeu de Laeken em 2001 manifestou insatisfação com a política de imigração europeia, já que “o progresso tem sido lento e menos substantivo do que o esperado. Uma nova abordagem é, portanto, necessária.”<sup>13</sup> Por esta razão, o Conselho europeu relembra a necessidade de uma verdadeira política comum de asilo e de imigração que:

*comporte a institucionalização dos seguintes instrumentos: a institucionalização de padrões comuns sobre os processos de asilo, recepção e reunificação familiar, incluindo procedimentos acelerados quando justificados.*<sup>14</sup>

Os dois últimos passos em direcção a esta estratégia de integração são representados pelo Conselho Europeu de Tessalónica em 2003 e pelo Conselho Europeu de Bruxelas em 2004. Este momento, aquando do confronto com a assinatura do tratado constitucional (Outubro de 2004), estabelece o derradeiro passo da política europeia no que respeita a assuntos de imigração: a imigração é um facto incontornável, mas, por si só, não será capaz de responder às pressões demográficas da Europa. Por outras palavras, aquilo que actualmente a Europa precisa é de uma política adequada para a integração dos imigrantes. Assim sendo, o vocabulário europeu mudou da terminologia respeitante à imigração para a da integração. Em Tessalónica, o Conselho Europeu afirmou ser necessário:

*Elaborar uma política abrangente e multidimensional sobre a integração de cidadãos nacionais de países terceiros, legalmente residentes, a quem devem ser garantidos direitos e obrigações paralelas aos dos cidadãos da UE, visando a implementação das conclusões do Conselho Europeu de Tampere.*<sup>15</sup>

O Conselho Europeu de Bruxelas está no termo do primeiro programa quinquenal estabelecido em Tampere. O Conselho Europeu, congratulando-se com os resultados que foram atingidos neste sector – como, por exemplo, as bases para uma política comum de asilo e imigração – relembra a necessidade de instituir uma nova estratégia de modo “a permitir à União solidificar o que já foi conseguido e responder eficazmente aos novos desafios que irá enfrentar.” Embora reconhecendo os progressos realizados no que respeita ao tratamento equitativo dos cidadãos nacionais de

países terceiros legalmente residentes na UE, o Conselho Europeu pede mais:

*Os obstáculos à integração precisam de ser activamente eliminados. O Conselho Europeu sublinha a necessidade de uma maior coordenação das políticas de integração nacional e as iniciativas da UE neste domínio. A este respeito, devem ser estabelecidos os princípios fundamentais comuns que subjazem a um enquadramento europeu coerente sobre a integração.*<sup>17</sup>

### IMIGRAÇÃO E DIVERSIDADE CULTURAL: SERÁ QUE A EUROPA PRECISA DE UMA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO COMUM?

Uma das principais dificuldades em investigar o impacto da imigração prende-se com a questão de saber como é que as medidas políticas e legais da imigração influenciam o fenómeno dinâmico da cultura em geral. Ao abordar este assunto, o Programa Hague sublinha a necessidade de uma maior coordenação das políticas de integração nacional com as iniciativas da UE neste domínio. Em particular, a quinta prioridade definida pela Comissão torna evidente que, tendo em vista a maximização do impacto positivo da imigração na nossa sociedade e a prevenção do isolamento e exclusão social das comunidades imigrantes, é necessário apoiar e encorajar os Estados-membros no desenvolvimento de melhores políticas sobre a integração. De acordo com a política da Comissão será necessário “estabelecer um Enquadramento Europeu de Integração sustentado em princípios comuns sancionados pelo Conselho Europeu e no respeito pelos valores da EU, e que defendam a não-discriminação.”<sup>18</sup> Em 2005, a Comissão instituiu uma moldura europeia coerente para a integração, através do lançamento de uma *Agenda Comum para a Integração – Enquadramento para a Integração de Cidadãos Nacionais de Países Terceiros na União Europeia*.<sup>19</sup> Levando em conta as molduras políticas existentes na UE, esta comunicação fornece novas propostas de acção quer a nível da UE, quer a nível nacional, encorajando os Estados-membros a intensificarem os seus esforços no desenvolvimento de estratégias abrangentes de integração nacional. Ao mesmo tempo, estão a ser propostas novas formas de assegurar a coerência entre as acções a nível da UE e a nível nacional.

Com a propósito de coordenar e harmonizar as diferentes concepções de integração europeia, que se desenvolveram dependendo da história de cada país, a Comissão europeia definiu a integração como um “processo que previne e equilibra a marginalização social dos imigrantes.” Apesar disso, não é explícito qual é o modelo de integração que foi escolhido pela Europa para levar a cabo este programa político.

Para além do enquadramento político e das soluções específicas apresentadas pela UE para a criação

de uma política de integração bem sucedida na Europa, sustentamos que um modelo comum de integração cultural é um desafio difícil. O debate científico sobre o tópico do demos europeu, por exemplo, salientou a complexidade das diferenças estruturais da União Europeia. Vários especialistas notaram que a inexistência de um demos europeu é um problema fundamental para o futuro da integração política dos Estados-membros na União Europeia.<sup>20</sup> Em resumo, a Europa como um todo parece fragmentar-se numa colecção de unidades regionais menores e em laços culturais transnacionais, à medida que avança para uma cultura europeia comum sustentada (pelo menos potencialmente) numa unidade política de direitos de cidadania multinacionais e multiculturais. A natureza complexa da União Europeia, bem sintetizada no seu lema “unidade na diversidade”, realça o problema da definição de um modelo único de integração de imigrantes em todo o continente. A Europa é constituída por muitos países diferentes e por muitas culturas distintas; naturalmente, estas culturas distintas estão a abordar de formas muito diferentes a imigração e a integração.

De um ponto de vista teórico, este é o núcleo do problema – como é possível coordenar uma política comum de integração, que lida com minorias étnico-culturais, que reflecta as diferentes perspectivas de multiculturalismo adoptadas por cada um dos Estados-membros?

Os problemas que emergem da implementação de políticas de integração na Europa implicaram durante muitos anos a comunidade científica e os agentes políticos. Em particular, a discussão sobre as medidas prende-se com a promoção de novos direitos e da igualdade para cidadãos nacionais de países terceiros. Sintetizando, duas abordagens distintas estão a configurar a política de integração europeia. Por um lado, os apoiantes dos direitos individuais propõem uma estratégia igualitária suportada pela aquisição de cidadania. Por outro lado, os apoiantes de direitos colectivos (isto é, étnicos e religiosos) consideram mais eficaz assegurar direitos *ad hoc* para as minorias.<sup>21</sup> A primeira abordagem é designada como o modelo assimilacionista. A segunda é designada como a abordagem *multiculturalista*. Na verdade, ambas as abordagens estão a ser concretizadas na Europa.

Só para dar dois exemplos. A França optou por uma política de inclusão na cultura nacional, visando a construção de uma sociedade culturalmente homogénea. As relações com minorias étnicas são consideradas, portanto, um obstáculo à integração; de acordo com a sua história nacional, o principal princípio implícito da abordagem republicana francesa é que a inexistência de qualquer integração específica é a melhor forma de integrar os imigrantes. Daí que, em coerência com o modelo assimilacionista, a França opte por não tratar as identidades étnicas como um valor a preservar.

Por outro lado, o Reino Unido optou por uma abordagem distinta. Sustentada numa política colonial de não-interferência com as leis e os costumes locais, o estado reconhece as minorias étnicas como partes legítimas na negociação de um tratamento igual de diferentes grupos. De acordo com isto, houve uma considerável tolerância no que concerne às diferenças culturais no interior da sociedade britânica, e a política do Reino Unido promove direitos colectivos relacionados com as necessidades específicas das diferentes minorias.

A diferença entre estes modelos torna-se claramente manifesta quando se compara a solução de cada Estado para um problema idêntico. Por exemplo, a análise da abordagem aos símbolos religiosos detecta diferenças profundas nos dois modelos concorrentes. Com o propósito de salvaguardar o princípio da *laïcité*, a França introduziu uma lei que proíbe a ostentação visível de símbolos religiosos como as cruzes, os véus islâmicos ou os *kippahs* em estabelecimentos públicos. Enfrentando o mesmo problema, a lei britânica optou pela promulgação de um direito étnico-colectivo e religioso que permite o uso do véu na escola, desde que a cor do véu corresponda ao uniforme escolar. De igual modo, os motociclistas Sikh são autorizados a envergar os seus turbantes tradicionais em vez de um capacete.<sup>22</sup>

Estes exemplos demonstram o modo como o modelo *assimilacionista* e a abordagem multiculturalista são aplicados actualmente nas sociedades europeias. Contudo, temos de nos recordar que a discussão apropriada destes dois modelos tem de responder aos seus críticos. Nem o modelo assimilacionista, nem a abordagem multiculturalista foram plenamente aceites. O primeiro é acusado de ignorar os direitos religiosos, enquanto que o segundo levanta inquietações sobre uma excessiva fragmentação de uma sociedade composta por “caixas fechadas e não-comunicantes.” Daí que, as debilidades de ambos os modelos se tenham agravado ao longo da última década.<sup>23</sup>

Vários acontecimentos apontam para a necessidade de um modelo eficaz de integração cultural. Por exemplo, em Itália o caso da escola islâmica na *Via Quaranta* de Milão levanta algumas questões concretas sobre o modo como a coexistência inter-étnica deve ser administrada. Em 1990, um grupo de famílias egípcias residentes em Itália solicitaram ao centro Islâmico na *Viale Jenner* em Milão que as auxiliassem no ensino da língua árabe aos seus filhos. Posteriormente, estas lições privadas evoluíram para um curso de oito anos de estudo patrocinado pelo Consulado egípcio. Por fim, em 1997, este curso transferiu-se para a *Via Quaranta*, onde estava estabelecida uma escola islâmica sem o consentimento das autoridades italianas.

Para além dos problemas legais – por exemplo, as condições insalubres das salas de aula – este caso de-

monstrou, a partir de uma perspectiva integracionista, os problemas relacionados com o sistema educativo em Itália, em particular para os estudantes que concluíram os estudos na escola da *Via Quaranta* e que desejavam prosseguir os seus estudos nas escolas secundárias italianas. Para resolver este problema, no ano de 2001, a escola da *Via Quaranta* solicitou, a alguns professores universitários, um projecto de criação de uma turma islâmica especial com aulas em árabe (assentes no sistema de ensino egípcio) e em italiano (assentes nos programas educativos fornecidos pelo sistema de ensino italiano). Este projecto foi recusado pelo Ministro da Educação e, em Setembro de 2005, a escola da *Via Quaranta* foi encerrada.

O encerramento deu origem a um amplo debate em todo o país entre aqueles que se congratulavam com a turma especial islâmica e aqueles que se lhe opunham, destacando assim o conflito entre a abordagem multiculturalista e o modelo assimilacionista. Para clarificar a questão, temos de referir que esta escola não foi encerrada por ser islâmica, mas porque não assegurava uma estrutura adequada com pessoal legalmente competente. Por acréscimo, a escola não providenciava um serviço educativo compatível com os padrões nacionais italianos. De acordo com o pluralismo educativo, existem escolas religiosas em Itália – católicas, hebraicas e escolas “estrangeiras” como as que propõem um modelo americano ou suíço. O encerramento da escola da *Via Quaranta* não ocorreu devido às suas raízes religiosas ou estrangeiras, mas devido ao seu sistema de educação desadequado e incompatível.

Por fim, um ano mais tarde, em Setembro de 2006, a delegação de educação regional aprovou uma nova escola egípcia, certificada pelo Consulado Egípcio, que adoptou programas escolares em árabe e italiano, em conformidade com os padrões educativos estabelecidos pelo sistema educativo italiano. De facto, esta nova escola egípcia, nascida das cinzas da *Via Quaranta*, adapta-se aos princípios da Constituição Italiana e aos padrões educativos do sistema italiano.

## CONCLUSÃO

A integração dos imigrantes numa sociedade de acolhimento é uma prioridade da agenda política europeia. A imigração exige uma clara política de integração e isto envolve os governos a nível europeu e nacional. Na verdade, os últimos terão de ser os primeiros a serem envolvidos, já que a integração tem sempre uma forte dimensão local.<sup>24</sup>

O elo entre a integração e o governo fundamenta-se num conceito de cidadania em desenvolvimento. Em termos genéricos, a cidadania gera diferentes tipos de pessoas: um cidadão (com direitos e deveres) e os não-cidadãos. A nível europeu, temos uma situação similar: cidadãos da União Europeia e não-cidadãos da

União Europeia (os cidadãos nacionais de países terceiros). De modo a conseguir uma melhor integração dos cidadãos não-europeus, quer o Tribunal Europeu de Justiça, quer a Comissão Europeia procuraram alargar o conceito de cidadania europeia.

De facto o anterior Comissário JAI Vitorino e o actual Comissário JAI, Frattini, pediram o reconhecimento de uma *cidadania cívica* para os imigrantes, isto é, um conjunto de direitos que os possam tornar cidadãos activos. De momento, a UE projectou um sistema de reconhecimento de Cidadãos Nacionais de Países Terceiros. Estes não usufruem dos mesmos direitos de um cidadão europeu, mas, graças à denominada cidadania cívica, podem gozar de direitos nucleares comparáveis aos dos cidadãos nacionais do país de acolhimento.

Vale a pena lembrar que o já mencionado pronunciamento do Conselho Europeu de Tampere sobre a atribuição de “direitos que se aproximem o mais possível daqueles que são usufruídos pelos cidadãos da UE” é um precursor da noção de cidadania cívica. Desde que foi emitido, a UE adoptou um volume considerável de legislação sobre a imigração e a ideia de cidadania cívica tem de ser entendida em associação com os avanços europeus neste domínio. Mais precisamente, a Comissão Europeia declarou que:

*O estatuto legal conferido aos cidadãos nacionais de países terceiros será fundamentado no princípio da provisão de conjuntos de direitos e responsabilidades numa base de igualdade com os cidadãos nacionais, mas diferenciados de acordo com a duração da residência, ao mesmo tempo que se assegura a progressão para um estatuto permanente. A longo prazo, isto pode ser alargado à provisão de uma cidadania cívica, fundamentada no Tratado da CE e inspirada pela Carta dos Direitos Fundamentais, consistindo num conjunto de direitos e deveres providenciados aos Cidadãos Nacionais de Países Terceiros.*<sup>25</sup>

A cidadania cívica deve incluir, por exemplo, o direito de residência, o direito de associação (incluindo a sindicalização), o direito de participação na vida política, o acesso ao emprego, o acesso à educação, à reunificação da família, à segurança social, etc. Podemos definir estes direitos como direitos sociais ou direitos inclusivos. A cidadania cívica é similar à cidadania da UE na medida em que se “nota a relativa invisibilidade de quaisquer deveres.”<sup>26</sup> Contudo, o programa Hague não se refere à cidadania cívica, e o Parlamento Europeu faz apenas referências esporádicas a este conceito. Por isso, no presente, o seu significado permanece um pouco obscuro.<sup>27</sup> O que é evidente, todavia, é que o caminho apontado pela Comissão Europeia faz parte de uma transformação mais alargada do modelo clássico da cidadania para uma definição pós-nacional, de acordo com a qual “os imigrantes detêm direitos na base de uma personalidade universal que cada vez

mais torna irrelevante a cidadania nacional.”<sup>28</sup>

De certo modo, os pareceres do Tribunal de Justiça Europeu visaram o mesmo objectivo através de instrumentos distintos. Os juízes com assento no Luxemburgo, durante os últimos dez anos, adoptaram uma interpretação lata sobre a cidadania da União Europeia ao afirmarem que “está destinada a ser o estatuto fundamental dos cidadãos dos Estados membros.”<sup>29</sup> De forma análoga, o Advogado-Geral Jacobs, considerando a cidadania da União Europeia como a fonte dos direitos fundamentais, declarou:

*Uma comunidade nacional (...) está autorizada a assumir que, sempre ele vá ganhar o sustento na Comunidade Europeia, ele será tratado de acordo com um código comum de valores fundamentais, em particular aqueles que estão ditados pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Por outras palavras, ele está autorizado a dizer “civis europeus sum” e a evocar esse estatuto de forma a impedir qualquer violação dos seus direitos fundamentais.*<sup>30</sup>

Esta interpretação alargada dos direitos fundamentais assenta numa interpretação alargada da cidadania da UE. Desta forma, nas mãos dos juízes do TJE, a cidadania torna-se num instrumento verdadeiramente poderoso. E, nalguns casos – quando envolve casos de discriminação positiva – o cidadão imigrante pode usufruir até de mais direitos do que o cidadão nacional. Neste momento, devemos relembrar o debate sobre a proposta pós-nacionalista, como dissemos anteriormente, de autonomizar os direitos de cidadania da sua narrativa nacional. Ainda que seja apenas uma sugestão, temos de ter presente, além disso, um possível desenvolvimento daquilo que estamos a afirmar: o caminho percorrido até aqui manifesta realmente uma tendência para a atribuição de direitos aos cidadãos nacionais de países terceiros que são comparáveis aos direitos dos cidadãos nacionais.

É evidente que a cidadania está a enfrentar uma profunda transformação. Contudo, menos evidentes são os efeitos desta transformação no processo de inte-

gração de diferentes culturas (devido à imigração) no interior do espaço europeu.

Seguindo as sugestões fornecidas por um especialista eminente em legislação europeia, J.H.H. Weiler, num discurso recente na Universidade de Macerata, sustenta que poderá ser conveniente, de certa forma, ser um imigrante na Europa; “compensa.” Em certos casos, um imigrante pode usufruir de um estatuto especial que um cidadão não pode sequer requisitar.

Esta tendência – parcialmente apoiada por actores políticos e jurídicos a nível europeu – pode, no final de contas, promover um modelo de integração cultural derivado directamente da liberdade de circulação. Mas a integração é algo mais do que a liberdade de circulação no interior da Europa e do que a atribuição de uma determinada – embora seja relevante – cota de direitos. O modelo de integração derivado da liberdade de circulação não faz justiça à riqueza do encontro do país de acolhimento com o imigrante. De certa forma, o sistema da UE pode facilitar o isolamento do imigrante e não a sua integração.

O desafio fascinante que a Europa enfrenta hoje em dia passa por descobrir o caminho para uma integração real de diferentes identidades, cada uma comportando a sua língua, humanidade histórica e cultura. Os cidadãos nacionais, comunitários e de países terceiros terão ainda passaportes distintos, com identidades nacionais independentes, e falarão ainda nas suas diversas línguas, mas poderão realizar o lema da Europa: “unidos na diversidade.”

\*UNIVERSIDADE DE TURIM

<sup>1</sup> A literatura sobre a Europa é extensa e está fundamentada numa variedade de estudos e numa bem dotada base de dados oficial: de acordo com o Eurostat 16/2006, *Population and social conditions*, a população da UE atingiu os 463 milhões.

<sup>2</sup> *Europe in figures - Eurostat yearbook 2006-07 - Population.*

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Favell, *The Europeanisation of Immigration Politics*, ELOP, 1998, p.2

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Brubaker, *Nationhood and Citizenship in France and Germany*, 1992, p.180.

<sup>5</sup> Groenendijk, *Migration Policy in Europe*, ctrl, p.20.



<sup>6</sup> Vale a pena lembrar que os aspectos práticos da livre circulação dentro de uma área, sem controlos de fronteira internos, foram estabelecidos pela primeira vez no Acordo de Schengen em 1985 e pelo subsequente Tratado de Schengen, em 1995, que aboliu os controlos de fronteira internos entre os países signatários.

<sup>7</sup> A “comunitarização” das políticas de imigração introduziu um novo título no primeiro pilar: de acordo com o Title IV TEC, as competências da UE sobre a imigração não são exclusivas – são as assim designadas competências partilhadas: não obstante, elas podem tornar-se exclusivas já que a CE avançou com legislação e, portanto, passou à frente dos poderes dos Estados-membros (ver por exemplo o caso do visto por curto prazo sob o Art.62, c.2, b CE).

<sup>8</sup> Devido à delicadeza desta política, foi imposto um período de transição (ante 2004) em que importantes elementos intergovernamentais foram mantidos, ainda que o domínio tenha sido transferido para o primeiro pilar (comunitário).

<sup>9</sup> Apap, *Shaping Europe's Migration Policy, New Regimes for Employment of Third Country Nationals: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK*, Eur.J. Migr. L., 2002, p. 312. Comenta que “permanece incerto se, algum dia no futuro, se transformará numa competência supranacional.”

<sup>10</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Viena, 11 – 12 de Dezembro de 1998, §85.

<sup>11</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Tampere, 15 – 16 de Outubro de 1999, §21. Vale a pena salientar que o Conselho Europeu de Tampere estabeleceu um programa de cinco anos para a formação de uma zona de “liberdade, segurança e justiça.”

<sup>12</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Lisboa, 23 – 24 de Março de 2000, §5.

<sup>13</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Laeken, 14 – 15 de Dezembro de 2001, §38.

<sup>14</sup> *Ibid.*, §40.

<sup>15</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Tessalónica, 19 – 20 de Junho de 2003, §28: mais precisamente “tal política deve abranger factores como o emprego, a participação económica, a educação, a aprendizagem de línguas, a saúde e serviços sociais, a habitação e questões de urbanismo, bem como a cultura e participação na vida social.”

<sup>16</sup> Apesar de algumas dificuldades, no primeiro programa quinquenal (1999 – 2004) foi adoptada alguma legislação relevante: ver, por exemplo, a Directiva 2003/86 sobre a reunião de família (OJ 2003 L 251/12), a Directiva 2003/110 (OJ 2004 L 16/44) respeitante a residência de longo prazo de cidadão nacionais de países terceiro que residam legalmente há mais de cinco anos num Estado-membro. Estas atribuem um número de direitos a residentes de longo prazo, na linha das conclusões de Tampere, juntamente com o direito de circulação entre Estados-membros -, Directiva 2004/110 (OJ 2004 L 375/12) sobre a entrada e residência de estudantes, voluntários, alunos de escolas em programas de intercâmbio e estagiários sem ordenado e, ainda, a Directiva 2004/38 (29 de Abril de 2004) sobre o direito dos cidadãos e os membros das suas famílias circularem e residirem livremente dentro do território dos Estados-membros. Além disto, O Conselho adoptou duas Regulamentações neste domínio: a Regulamentação 1030/2002 que estabelece uma autorização de residência uniforme (OJ 2002 L 157/1) e a Regulamentação 859/2003 sobre a regras de segurança social para cidadãos nacionais de países terceiros (OJ 2003 L 124/1), alargando a maioria das regras da CE que coordenam a segurança social de cidadãos imigrantes da UE a cidadãos nacionais de países terceiros que se deslocam para a comunidade europeia.

<sup>17</sup> Conclusão da Presidência, Conselho Europeu, Bruxelas, 4- 5 de Novembro de 2004, §1.5. Este pronunciamento faz parte do assim denominado programa Hague, aprovado no Conselho de Bruxelas, que estabeleceu os objectivos a serem implementados no domínio da liberdade, segurança, e justiça durante 2005-2010. (...) Dentro destes objectivos estratégicos, a Comissão identificou dez

prioridades sobre as quais se devem concentrar particularmente os esforços colectivos durante os próximos cinco anos. Sobre a imigração ver as prioridades 4 e 5 (4. Administração da Imigração: definição de uma abordagem equilibrada e 5. Integração: maximização do impacto positivo da imigração na nossa sociedade e economia). Mas de acordo com Peers, *Migration Policy: a Missed Opportunity?*, in Alegre, Den Boer, Callovi, Peers, Pineda Polo, *The Hague Programme, Strengthening Freedom, Security and Justice in the EU*, EPC Working Paper 15/2005: “o programa Hague deu um escasso contributo para o desenvolvimento de política de imigração legal na EU. A política da EU sobre esta matéria só pode avançar significativamente assim que o Tratado Constitucional entrar em vigor, ou na perspectiva iminente de entrar em vigor.”

<sup>18</sup> Ver a 5ª prioridade do programa Hague.

<sup>19</sup> COM (2005), 389.

<sup>20</sup> Por exemplo, Scharpf (1999: 187) sustenta que o deficit democrático deve-se em larga medida à falta de identidade comum e de um discurso político amplamente europeu. Este deficit não pode ser colmatado apenas por reformas institucionais projectadas para aumentar o alcance da influência popular através, por exemplo, de um Parlamento Europeu mais forte. Igualmente, Weiler (1995) sustenta que uma identidade partilhada e um propósito comum são imprescindíveis para o funcionamento legítimo das instituições democráticas num sistema maioritário.

<sup>21</sup> Cesareo, *After Emergency, Towards Integration*, in: *ISMU – The Tenth Italian Report on Migrations 2004, 2005*, p.26.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p.27.

<sup>23</sup> Em França, a rebelião violenta que assolou os banlieues de Paris e de outras cidades demonstra explicitamente a crise do modelo assimilacionista. Por outro lado, o assassinato do realizador de cinema Theo Van Gogh (culpado de ter ofendido a religião islâmica com o seu filme *Submissão*) na Holanda e os ataques terrorista nas linhas de metro de Londres manifestam o fracasso de uma política de integração sustentada no modelo multiculturalista.

<sup>24</sup> Por esta razão, muitos estudos – que não é possível analisar aqui – centram-se sobre a relevância no contexto local e principalmente urbano: por exemplo, ver Bosswick, Heckmann, *Integration of migrants: contribution of local and regional authorities*, CLIP, 2006. Schibel, *Integration and the Role of Local Authorities*, Eur. J. of Migr. And L., 2003, p. 106, afirma que “no interior do governo, as autoridades locais podem estar na melhor situação para desenvolverem respostas políticas inovadoras e positivas ao desafio da integração. Contudo, para um usufruto pleno desta posição, as autoridades locais precisam de recursos, um papel mais forte nos procedimentos políticos nacionais e europeus, e a determinação para implementarem princípios de igualdade de tratamento em todas as áreas.”

<sup>25</sup> Comissão, *Communication on a Community immigration policy*, COM (2000), 757, p.22.

<sup>26</sup> Reich, *Union Citizenship – metaphor or source of Rights?*, ELJ, 2001, p.20. Este tópico é integralmente discutido por Bell, *Civic Citizenship and Migrant Integration*, Eur. Publ. L. 2007, p.328.

<sup>27</sup> Ver, por exemplo, *European Parliament resolution on the communication of the Commission on immigration, integration and employment*, 2004, OJ C92E/390.

<sup>28</sup> Maarten P. Vink, *Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies*, ConWEB No 4/2003.

<sup>29</sup> TJE, Case C-184/99, Grzelczyk, §31. Vale a pena lembrar que ao mesmo tempo esta linha jurisprudencial atribuiu um efeito directo à cláusula de cidadania da União europeia.

<sup>30</sup> Opinion of Advocate General Jacobs, case C-168/91, Konstadinidis, §46; sobre este tópico ver: Jacobs, *Human Rights in the European Union, The Role of the Court of Justice*, ELR, 2001, p.331, ss.