

CINTILAÇÕES

REVISTA DE POESIA E ENSAIO



NÚMERO DOIS | 2017/2018
ISSN 2183-850X

COORDENAÇÃO DE VICTOR OLIVEIRA MATEUS



LABIRINTO



MIGRAÇÃO - O REPTO À CIDADANIA

Maria João Cabrita

Universidade da Beira Interior

A migração transfronteiriça de pessoas coloca uma série de desafios aos países de acolhimento de estrangeiros. Cingimo-nos, aqui, a analisar o repto colocado pela entrada e permanência de estrangeiros no Espaço Schengen às cidadanias nacional e transnacional, tomando por moldura teórica o cosmopolitismo habermasiano da filósofa Seyla Benhabib¹.

A Europa é um destino preferencial de imigração de pessoas oriundas dos mais diversos lugares - de ex-colónias, de países com governos ditatoriais, de palcos de guerra, de territórios onde ocorrem desastres naturais, alterações climatéricas, pobreza, etc. Em alguns casos a admissão de estrangeiros no território europeu tem funcionado como uma espécie de recompensa pelos danos causados pelas suas políticas externas nos países de origem dessas pessoas; e noutros como um dever de resposta ante crises humanitárias. Em ambos os casos, a Europa assume-se como potência normativa e guardiã do respeito pelos direitos humanos. Postura que hipocritamente mantém mesmo quando tarda em agir para salvar vidas humanas - a sua inépcia face ao massacre de Srebrenica (1995) e ao recente avolumar de mortes de refugiados em águas do Mediterrâneo, vítimas de redes de tráfico humano, são disso ilustrativas. Urge, então, questionar: de que serve a União Europeia (UE) proclamar a “inviolabilidade da dignidade humana”² quando, frequentemente, tarda em accionar práticas de protecção da vida humana? Tanto mais que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)³ outorga direitos ao ser humano enquanto tal, a qualquer indivíduo

do mundo, e não apenas àqueles que, por mera sorte, nasceram em qualquer país membro da UE ou associado do Espaço Schengen.

Como potência normativa e guardiã do respeito pelos direitos humanos, a UE deve garantir uma política de fronteiras que facilite a entrada de pessoas que sofrem de défices de direitos humanos, pois de outro modo é difícil salvaguardar o Espaço Schengen e, com ele, a liberdade de circulação e de residência de pessoas na UE - pedra angular da cidadania europeia. Propondo uma série de medidas imediatas para fazer face ao recente e maior fluxo de refugiados pós II^a Guerra Mundial, na Agenda Europeia da Migração 2015 (13 de Maio de 2015)⁴ a Comissão Europeia anunciou a intenção de aperfeiçoar a gestão das migrações assente em 4 pilares: 1) redução dos incentivos à migração ilegal; 2) salvar vidas e garantir a segurança das fronteiras externas; 3) desenvolver uma política de asilo sólida – processo de asilo único por toda a Europa – e rever o Regulamento de Dublin⁵; e 4) desenvolver uma nova política em matéria de migração legal – referente à migração económica. Linhas de actuação que evidenciam a sua disponibilidade para dialogar e cooperar com os países de origem de refugiados e imigrantes ilegais, países que, na sua grande maioria, são governados por líderes políticos autoritários que descartam o dever de respeito e protecção aos direitos humanos dos membros da sua comunidade.

Nos termos da *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (ONU, 1951), um refugiado é alguém que “devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou de opinião política, encontra-se fora do país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo”⁶. Focalizada mais nos actvistas e nos alvos que nas vítimas, não cobrindo a necessidade de protecção das mulheres e das crianças, daqueles

que fogem da guerra civil ou da violência generalizada e não reconhecendo as catástrofes ecológicas, a fome e outras causas da fuga e da migração forçada, esta definição revela-se, hoje, inadequada e amplamente individualista⁷. Urge, assim, ser reformulada de modo a acentuar, essencialmente, que as ameaças de segurança não são facilmente separáveis das ameaças de subsistência.

Nem todas as razões para alguém sair do seu país involuntariamente têm o mesmo valor e são suficientes para compensar todos os argumentos de restrição à sua entrada noutro país. Em termos políticos, nenhum Estado que reconheça o estatuto de refugiado pode forçar um “candidato a asilo” a regressar ao país de origem, excepto em circunstâncias de processo fraudulento, de insuficiência ou invalidade das razões expostas no requerimento. Mas se os Estados reconhecem este “dever de não devolução”, não reconhecem o “dever de conceder asilo”. Apesar do direito de asilo constar na lista de direitos da *DUDH*, no direito internacional as regras da sua concessão são pouco claras - em grande medida, devido à *CRER* não fazer qualquer menção ao dever dos Estados sobre esta matéria. Na ausência de um instrumento legalmente vinculativo do direito de asilo, os Estados hesitam em dar conteúdo jurídico a esse direito - por exemplo, a *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia* (2000) garante-o apenas nos termos da *CRER* e do seu Protocolo (1967)⁸.

Na generalidade, os Estados arrogam-se do direito (e não do dever) de conceder asilo - corolário do seu direito soberano de controlo de fronteiras - com base no princípio de ajuda mútua - segundo o qual têm o dever moral de prestar ajuda aos mais necessitados, desde que esta não seja demasiado onerosa. Isto significa, que este dever é revogado sempre que haja um grande número de refugiados a solicitar asilo. Não obstante, uma vez que um Estado reconheça o estatuto de refugiado ao requerente de asilo não

o pode obrigar a retornar ao país de origem; distintamente, pode obrigar o imigrante económico a retornar ao seu país de origem uma vez que tenha terminado o seu contrato de trabalho e não usufrua do estatuto de residente permanente, mesmo quando as suas práticas políticas contribuam para o depauperamento do seu país de origem.

Esta diferença de tratamento dos Estados entre refugiado e imigrante económico, ou migração involuntária e migração voluntária⁹, traduz o modo como a liberdade de movimento de pessoas, dentro e para além fronteiras, é abordado nos termos da *DUDH*. A lista de liberdades básicas desta Declaração integra a liberdade de movimento e residência (artigo 13.1), a liberdade de sair e de voltar ao seu país (artigo 13.2) e a liberdade de procurar e gozar de asilo em outros países (artigo 14.1). Da mesma forma, a sua lista de direitos ao devido processo legal inclui o direito à não privação arbitrária da nacionalidade (artigo 15.2). Mas nesta Declaração, tal como nos posteriores tratados internacionais de direitos humanos, o tema da livre circulação transnacional de pessoas é abordado como direito de emigrar. Sendo, assim, frisa a assimetria entre sair de um país e entrar noutro, conferindo aos Estados a liberdade de escolherem quem entra ou não no seu território.

A desigualdade económica no seio e entre Estados, acentuada pelos efeitos perversos da globalização, e a insegurança decorrente da ameaça de terrorismo, a cada dia mais globalizado e instrumentalizado com base no fundamentalismo religioso, conduz-nos, naturalmente, ao dilema moral sobre a maior ou menor abertura de fronteiras. Conquanto o movimento transnacional de pessoas seja tido ou como corolário do direito humano à liberdade de movimento ou como um direito indispensável à concretização dos nossos direitos básicos, como são os direitos à subsistência e à segurança, é frequentemente preterida em prol dos direitos de cidadania, da cultura e religião dos

povos, da estabilidade institucional e económica das sociedades domésticas, do interesse das classes dominantes dos estados-nação, etc.

Retenhamo-nos, então, no caso específico da EU. Defendendo a abertura de fronteiras no seio do seu território relativamente aos seus membros e associados, a UE assume uma política de fronteiras fechadas ao exterior e fomenta a ideia de que os Estados membros são moralmente livres para restringir a imigração de cidadãos de países terceiros, consoante os seus próprios interesses. Deste modo, as práticas políticas de imigração têm-se mantido fiéis à teoria convencional da migração e, acentuando a soberania dos Estados, fundamentam o direito de admissão na “qualidade de membro”. Os membros da comunidade política tomam as suas decisões – no caso dos imigrantes, podem admiti-los ou excluí-los – consoante a sua concepção social de qualidade de membro e a espécie de comunidade que pretendem formar.

A teoria convencional da migração, promovendo a distinção entre “os de dentro” e “os de fora”, ou membros e estrangeiros, acentua o significado moral das fronteiras estatais no mundo real. Como acentuado pelo seu principal representante, o comunitarista moderado Michael Walzer, “a restrição nas entradas serve para defender a liberdade e o bem-estar, assim como a política e a cultura de um grupo de pessoas comprometidas entre si e com a sua vida comum”¹⁰. Reivindicando o direito de admissão dos novos membros, mas não podendo proibir alguém de sair, excepto em circunstâncias de emergência nacional, os países são análogos a associações ou a clubes. O próprio conceito de “qualidade de membro” traduz a assimetria moral entre emigração e imigração – o facto de as pessoas terem o direito de sair do seu país não lhes dá o direito de entrar num outro. Todavia, como o próprio Walzer admite, é mais correcto equiparar os países da UE, sociedades democráticas

liberais, a famílias - analogia que capta uma característica moral essencial a estes países: as obrigações morais dos seus cidadãos para com certos grupos de fora, especialmente para com aqueles que são reconhecidos como seus parentes nacionais ou étnicos¹¹. Os cidadãos, tal como os membros da família, “estão moralmente ligados a pessoas que não escolheram, que vivem fora de casa”¹².

A admissão de estrangeiros nos países membros da UE não se restringe ao critério da qualidade de membro e à espécie de comunidade que pretendem formar. Pois, de outro modo, omitiria que são como famílias. A relação dos membros da comunidade com essas pessoas substancia outro elemento de ponderação da admissão; não apenas pela concepção que temos deste relacionamento, “mas também pelos contactos reais, pelas ligações, pelas alianças que contraímos e pelos resultados que temos obtido além-fronteiras”¹³. O contacto directo quer com as pessoas que pretendam entrar num determinado território, quer com os seus países de origem, facilita a decisão da comunidade e permite-lhe ganhar confiança na tomada de decisões sobre a admissão, ou não, de estrangeiros. Neste sentido, o que é relevante é que cada comunidade elabore os seus próprios critérios de admissão ou rejeição de imigrantes, de maneira a evitar o risco de se tornar minoria no seu próprio território. O que, à partida, dificulta a delimitação e aplicação de uma política de migração comum na UE.

O facto dos Estados membros da EU serem livres de escolher as suas políticas de admissão de estrangeiros com base na distribuição da “qualidade de membro”, não inviabiliza que, em determinados casos, tenham obrigações distributivas para com cidadãos de Estados terceiros. Tratam-se de distribuições condicionadas por situações concretas - com a dos refugiados (por dever humanitário) e a dos imigrantes que residem no seu território (por justiça

política). Mas o dever humanitário dos países membros da UE é delimitado quer pelos custos a ele associado, que quando volumosos colocam em perigo o padrão de vida dos seus cidadãos; quer pela preservação e segurança das suas comunidades sociais e políticas. Isto significa que, legitimamente, os Estados não podem negar um pedido válido de asilo, mas podem negar o pedido de asilo de um vasto número de refugiados. No entanto, como sublinha a filósofa Seyla Benhabib, devemos indagar: “será moralmente admissível negar asilo no nosso território, quando requerido por um vasto número de pessoas, pelo facto de causar um declínio nos nossos padrões de vida?”¹⁴.

A defesa do encerramento das fronteiras da UE apresenta um fundo teórico convincente para os Estados mais ricos manterem afastadas das suas fronteiras milhares de pessoas pobres que, ao certo, beneficiariam com a imigração livre. O pano de fundo dos critérios de admissão dos Estados membros da UE recorre a argumentos políticos - como a segurança e o bem-estar dos cidadãos, ou a sua preservação cultural - que encobrem, frequentemente, decisões assentes em aspectos contingentes e moralmente arbitrários - como a origem ou o local de nascimento dos potenciais imigrantes. Por outro lado, a ideia de que a UE tem obrigações especiais para com os cidadãos nacionais dos seus Estados membros constitui um solo fértil à emergência e crescimento de políticas de extrema-direita.

Na realidade, o cidadão europeu tem a possibilidade de ir ao encontro de melhores oportunidades dentro do Espaço Schengen, mas o facto de ter nascido no norte, centro ou sul é determinante para a efectivação desse direito de livre circulação. Por outro lado, e de um ponto de vista cosmopolita, o facto de alguém ter nascido numa democracia ocidental é um privilégio absolutamente feudal¹⁵ - como escreve Joseph Carens, “nascer num país desenvolvido é como nascer no seio da nobreza, enquanto nascer num

país do Terceiro mundo é como nascer no seio da classe camponesa”¹⁶.

Nos termos do Art. 53 (2) da *CDFUE*, os imigrantes de países terceiros que tenham adquirido a cidadania de um país membro de UE adquirem o estatuto de cidadão europeu, usufruindo dos seus direitos e deveres. Mas o processo da passagem da residência temporária para a residência permanente, sem a qual não se alcança o estatuto de cidadão do Estado de acolhimento, é moroso. Este revela, por um lado, a garantia do direito de hospitalidade a quem cumpre os requisitos necessários ao visto de entrada e residência temporária¹⁷; mas, por outro lado, a dificuldade de acesso à residência permanente - um privilégio concedido pelas autoridades, por um contrato de beneficência¹⁸ - e, consequentemente, ao privilégio supremo da cidadania¹⁹.

A delonga e labirinto processual - primeiramente, do processo pelo qual o imigrante se torna “membro de facto” da sociedade de acolhimento e, depois, pelo processo no qual se torna “membro de pleno direito”²⁰ - leva mais à exclusão que à inclusão de estrangeiros nos países da UE, tendo em vista proteger os interesses dos Estados e não os direitos dos indivíduos. O *Pacto Europeu Sobre Migração e Asilo* (Bruxelas 2008) evidencia isso mesmo ao colocar a ênfase na necessidade de se atender às prioridades, necessidades e capacidades das sociedades de acolhimento; ao combate à imigração ilegal; ao fortalecimento e eficácia de controlo de fronteiras; e à criação de uma colaboração global com os países de origem e de trânsito. Ainda que enfatize a necessidade de se favorecer a integração dos imigrantes, mantém a fronteira entre “membros de pleno direito” e residentes estrangeiros que usufruem apenas de protecção dos seus direitos básicos. Os imigrantes legais encontram-se, assim, na situação de “mais do que estrangeiros” e “menos do que cidadãos”. Todavia, se a consagração de direitos sociais tem minimizado a marginalização, exclusão

e xenofobia a que estavam sujeitos, no reverso constituem, igualmente, uma forma de exclusão pouco compatível com os princípios democráticos das sociedades modernas, já que na verdade criam dois níveis de cidadania: cidadãos de primeira (citizens) e de segunda (denizens).

A cidadania constitui, assim, o mecanismo legal dos Estados para distinguir membros e não membros da comunidade política. Mas hoje – como salienta Benhabib – o problema das fronteiras políticas ganha de novo visibilidade, sendo perceptível a diferença entre a integração cultural e a integração política dos imigrantes, ou a aquisição formal de cidadania. Urge assumir-se, por um lado, a porosidade de fronteiras como contributo para o enriquecimento da diversidade democrática; por outro, que o modelo unitário da cidadania ruiu²¹. Se a qualidade de membro é crucial às autocompreensão e autodeterminação das comunidades culturais e políticas, como assinalam os comunitaristas, “não se pode negar a interdependência crucial de identidades e direitos, de instituições políticas e comunidades culturais”²² e acusar-se a imigração pela desagregação da cidadania. De outro modo, arriscamo-nos a olvidar a verdadeira complexidade e múltiplas faces do desenvolvimento institucional dos direitos de cidadania no mundo contemporâneo²³.

A era da globalização, do constante fluxo de pessoas e de bens, exige repensar o estatuto de cidadania. Em primeira instância, urge compreender as causas do seu visível declínio, quando aferida em termos de participação política ou, até mesmo, de participação cívica ampla. Neste sentido, as visões de integração ética e política das teorias do “declínio da cidadania” – desenvolvidas pelos teóricos do comunitarismo, republicanismo cívico e nacionalismo liberal – tornam-se questionáveis, dado focalizarem-se nas identidades culturais em detrimento das instituições políticas, descurando que as tradições culturais abarcam,



no seu âmago, a inovação e a contestação. Negligenciam, assim, a presença de novas modalidades de acção política que, despontando no seio das instituições de desagregação dos direitos de cidadania, são protagonizadas por aqueles que não usufruem da qualidade de membro pleno.

Hoje o cidadão pode usufruir apenas de um ou de dois dos três elementos articulados no conceito de cidadania do Estado moderno – a identidade colectiva dos cidadãos (língua, religião, etnia, história comum, memórias, etc); os privilégios da qualidade de membro político de acesso a direitos de autonomia pública; e o justo título a direitos sociais e privilégios²⁴. Esta desagregação da cidadania é visível na EU, onde todos os cidadãos dos Estados membros têm direitos de qualidade de membro político mesmo quando residam em territórios distintos dos da sua nacionalidade. Diferentemente, os direitos políticos dos nacionais de países terceiros variam conforme o país membro de acolhimento – por exemplo: se na Holanda nacionais de países terceiros podem participar nas eleições regionais e locais, na Irlanda apenas fica garantido o seu direito ao voto nas eleições locais. Isto significa que o justo título de direitos deixou de depender do estatuto de cidadania.

Em termos de integração de imigrantes, uma política de reconhecimento (e não de assimilação) torna evidente a contiguidade entre as cidadanias nacional e cosmopolita. Contrariamente ao que defendem o comunitarismo ético e o nacionalismo político, é possível articular-se o pluralismo cultural e o cosmopolitismo quando o reconhecimento da identidade pressuponha a observância de três condições: 1) a reciprocidade igualitária (de direitos civis, políticos, económicos e sociais) entre os membros das minorias e das maiorias; 2) a oportunidade de escolha voluntária (em termos culturais, religiosos e comunitários); e 3) as liberdades de saída e associação. Se a cultura ilustra o horizonte formado por opções valorativas, entre o bem

e o mal, o sagrado e o profano, o puro e o impuro, negar-se a alteridade aos indivíduos e aos grupos implica não só desrespeitar as suas histórias e tradições, os seus rituais e símbolos, como dominá-los e tratá-los como cidadãos de segunda, senão mesmo como estranhos. Ora, a reclamação de direitos identitários por parte dos indivíduos e das minorias não só implica o seu reconhecimento legal, como a distribuição de recursos comunitários por parte dos Estados que permitam preservar e proteger as suas especificidades culturais.

Ao incorporar-se as reivindicações da cidadania no regime universal dos direitos humanos, assinala-se a co-implicação entre uns e outros e dissolve-se o antagonismo constitutivo da legitimidade democrática - as democracias modernas agem em nome de princípios universais circunscritos no seio duma comunidade cívica particular. Se o paradoxo da legitimidade democrática, ou o compromisso da soberania em ligar as suas intenções a uma série de pré-compromissos com os direitos humanos, permitiu traçar a fronteira entre os membros de pleno direito e os alienados de uma sociedade democrática; hoje, perante a desagregação dos direitos de cidadania, as políticas de qualidade de membro devem negociar “as complexidades entre os direitos de filiação total, a voz democrática e a residência territorial”²⁵. A “qualidade de membro” deve ser reconhecido como um direito humano, no sentido moral do termo, e a cidadania repensada de modo a reflectir o reconhecimento das múltiplas filiações e identidades, o igual respeito e uma solidariedade que relegue as diferenças religiosas, culturais e étnicas e, concomitantemente, as diferenças de género.

Se, por um lado, o grande debate contemporâneo sobre a cidadania europeia visa, essencialmente, questões relativas ao défice democrático, ao abismo entre a vontade dos eleitores e as tomadas de decisão dos políticos; por outro

lado, os países membros da EU tendem a adoptar políticas de integração de estrangeiros que preservem o que há de positivo nos modelos anteriormente vigentes - a prioridade atribuída ao indivíduo (da assimilação) e a diversidade cultural (do multiculturalismo) - adicionando-lhe um elemento essencial à inclusão e à coesão social, o diálogo assente na igual dignidade e nos valores partilhados. Incorporando o primado dos direitos humanos sobre as tradições culturais, sejam estas maioritárias ou minoritárias, o respeito pela democracia e pelo Estado de Direito, o diálogo intercultural apresenta-se como o novo paradigma de integração e de cuja responsabilidade de organização é tanto dos indivíduos quanto de actores sociais, políticos, religiosos, civis, organizações não governamentais, etc. Fomentando uma cidadania mais activa e inclusiva, quer no âmbito nacional, quer no âmbito transnacional, o diálogo intercultural constitui, assim, uma ferramenta contra o racismo, a xenofobia, o sexismo, a intolerância ou qualquer outra forma de discriminação.

ADALBERTO ALVES ALBANO MARTINS ALBERTO BRESCIANI
ALBERTO PEREIRA ALFREDO PÉREZ ALENCART ÁLVARO
MATA GUILLÉ AMADEU LIBERTO FRAGA ANA CECILIA
BLUM ANA LUÍSA AMARAL ANA MARIA PUGA ANDERSON
BRAGA HORTA ANDRÉ DOMINGUES ANTÓNIO JOSÉ BORGES
ANTÓNIO JOSÉ QUEIROZ ANTÓNIO SALVADO ARTUR
FERREIRA COIMBRA CLÁUDIA LUCAS CHÉU CLÁUDIO LIMA
DANIEL GONÇALVES EVERARDO NORÕES GISELA RAMOS
ROSA GONÇALO SALVADO HENRIQUE LEVY INÉS LOURENÇO
ISABEL MENDES FERREIRA ISABEL MIGUEL JOÃO RICARDO
LOPES JOÃO RUI DE SOUSA JOSÉ ÁNGEL GARCIA CABALLERO
JOSÉ DO CARMO FRANCISCO JOSÉ EDUARDO DEGRAZIA
JOSEP M. RODRÍGUEZ LEONOR CASTRO LIÇÍNIA QUITÉRIO
MANUEL NETO DOS SANTOS MARIA AUGUSTA SILVA MARIA
DO CEBREIRO MARIA JOSÉ QUINTELA MARIA TOSCANO
MAURÍCIO VIEIRA MYRIAM JUBILOT DE CARVALHO PEDRO
LYRA PEDRO SÁNCHEZ SANZ POMPEU MARTINS RICARDO
GIL SOEIRO RITA TABORDA DUARTE RUI ALMEIDA SANDRA
LOPES STEFANIA DI LEO VICTOR OLIVEIRA MATEUS
ANTÓNIO LADEIRA LUÍSA VENTURINI PAULO PEGO PEDRO
MARTINS ANDRÉ BARATA CÉSAR FREITAS HUGO PINTO
SANTOS JAIME GARCÍA MAFLA JOSÉ CÂNDIDO DE OLIVEIRA
MARTINS MARIA JOÃO CABRITA NUNO BRITO PEDRO
MARQUES PINTO ROSA ALICE BRANCO VICTOR OLIVEIRA
MATEUS MARIA JOÃO CANTINHO HUGO PINTO SANTOS

NÚMERO DOIS | 2017/2018

COORDENAÇÃO DE VICTOR OLIVEIRA MATEUS



Farmácia Maria José

Arões S. Romão