

DIREITOS DAS MINORIAS —

Poderes ou faculdades reconhecidos pelo Estado a indivíduos ou grupos que se distinguem da maioria da população em virtude das suas características étnicas, religiosas ou linguísticas, como modo de preservar estes traços distintivos e compensar os desequilíbrios que, desde sempre, prejudicam os membros dos grupos minoritários no confronto com a cultura dominante.

1. A preocupação com a tutela de grupos minoritários pode encontrar-se já ao tempo da Reforma protestante, nos vários Éditos (como o muito célebre Édito de Nantes, de 1598) que atribuíram aos huguenotes prerrogativas especiais destinadas a salvaguardar o seu exercício da religião e acesso a cargos públicos. Os direitos das minorias que hoje (pre)ocupam académicos e *policy-makers* têm, no entanto, uma origem bem mais recente, associada à emergência do “discurso multiculturalista” no Canadá e nos Estados Unidos da América no início da década de 70 do século passado.

Reunindo sob uma mesma bandeira as pretensões de mulheres, homossexuais, aborígenes, afro-americanos, imigrantes e minorias linguísticas, entre outros grupos “deserdados”, o multiculturalismo constituiu, antes do mais, uma chamada de atenção para a urgência de acomodar — e “reconhecer”, como sustenta Charles Taylor — as diversas formas identitárias que, forçosamente, coexistem nas hodiernas sociedades democráticas. Estas, se se querem genuinamente comprometidas com o respeito pela dignidade da pessoa humana, têm de abandonar a sua pretendida neutralidade — frequentemente hipó-

crita e sempre incompleta — e atribuir a devida relevância jurídico-política à(s) diferença(s).

Isto porque as pessoas são “seres portadores de cultura” — a sua identidade é construída de modo dialógico num quadro de formas de vida intersubjectivamente partilhadas, o que torna impossível dissociar a tutela da dignidade dos seres humanos do respeito pelos referentes culturais em que eles estribam a sua identidade. Proteger cabalmente as pessoas requer, por isso, a protecção dessas formas de vida. Como sublinha Jürgen Habermas, é próprio do carácter social das pessoas o facto de estas crescerem no contexto proporcionado por um específico quadro de referentes socioculturais e de aí estabelecerem a sua identidade através de relações de reconhecimento recíproco, pelo que, de um ponto de vista jurídico, a pessoa singular só pode ser protegida conjuntamente com o contexto dos processos da sua formação, com um acesso garantido às redes sociais, às suas relações interpessoais e suas particulares formas de vida.

Este alerta para a importância das identidades culturais assumiu muitas e diversas formas, à medida dos grupos e dos interesses representados, o que impediu que o multiculturalismo alguma vez se tenha constituído como um quadro ideológico coeso. É comum, no entanto, identificar o multiculturalismo — nos seus vários sub-discursos anti-colonial, afro-cêntrico, feminista, *gay* ou propriamente culturalista — como um movimento de contestação do modelo liberal de sociedade, dirigido, em particular, contra os princípios da universalidade, igualdade e neutralidade que lhe servem de corolários.

Os “multiculturalistas” repudiam o postulado liberal da existência de uma identidade universal comum a todos os cidadãos e denunciam o facto de os Estados, sob uma capa de irrepreensível neutralidade, serem sempre culturalmente comprometidos, conferindo carácter oficial unicamente aos valores caros à maioria. Como nota Jürgen Habermas, em matérias culturalmente sensíveis como a língua oficial, os *curricula* na educação pública, o estatuto das comunidades religiosas e as normas de direito penal, a regra tem sido a da imposição pela cultura maioritária politicamente dominante da sua específica auto-compreensão ético-política, o que frustra a efectiva igualdade de direitos dos cidadãos com outros referentes culturais e potencia o conflito.

A aparente bondade dos intentos igualitários do liberalismo, por outro lado, não impressiona os seus críticos. Afinal, dizem, conceber a igualdade como identidade significa desconsiderar de forma grosseira as diferenças que inevitavelmente separam os indivíduos. Despersonaliza-os, diluindo-os num tecido social artificialmente uniforme. Não constitui uma benesse, mas uma violência.

Reconhecer e tratar os indivíduos como iguais exige, hoje, das instituições públicas que admitam, em vez de ignorarem, as especificidades culturais destes. De que modo? Através de uma reforma de fundo que dissocie a cultura política geral da cultura maioritária e do reconhecimento de direitos às minorias.

No capítulo das reformas, as propostas avançadas prendem-se, em primeiro lugar, com os sistemas de ensino — nos seus diversos níveis, desde o básico ao universitário — e com as ins-

tuições culturais em geral. É necessário que os programas escolares obrigatórios reflectam o carácter multicultural da sociedade, familiarizando desde cedo os estudantes com o idioma, a história e as tradições dos diversos grupos culturais que integram o corpo social e ensinando-lhes o respeito por todas as culturas. Justifica-se igualmente uma generosa política de apoio público (financeiro e/ou logístico) às iniciativas culturais dos grupos minoritários, desde a organização de eventos à criação de bibliotecas, museus, grupos teatrais ou musicais e ao desenvolvimento de obras de caridade e acções de voluntariado.

Importa, por outro lado, que os costumes e práticas dos diferentes grupos sejam reconhecidos pelos entes públicos (e também pelos privados) — que, por exemplo, não deverão poder opor-se ao uso de trajes tradicionais na escola e nos locais de trabalho —, e que todos os grupos culturais tenham acesso aos espaços públicos (ruas, praças, parques, bem como a tempo de antena na televisão do Estado). Importa ainda que sejam revisitos os símbolos estaduais por forma a que estes não identifiquem simplesmente a “nação” com as opiniões sustentadas pela maioria (como acontece, por exemplo, com os feriados cristãos), podendo justificar-se até a atribuição de carácter oficial a mais do que um idioma. Trata-se de um conjunto de medidas por certo dispendiosas (mesmo proibitivamente dispendiosas), a adoptar paulatinamente e à medida das particulares circunstâncias de cada sociedade.

No que respeita aos direitos, estes vão desde o direito individual à isenção do dever de cumprir o serviço militar até

ao direito colectivo à autodeterminação territorial e à independência nacional. São direitos à diferença que vêm somar-se — sem os substituir — aos “direitos de igualdade” entronizados pelo constitucionalismo liberal. São direitos especiais que se justificam para compensar desigualdades infligidas no passado e porque o princípio da igualdade e o seu correlato lógico — a proibição da discriminação — não bastam para assegurar uma efectiva tutela dos indivíduos pertencentes a grupos culturais minoritários. Como observa Joseph Raz, o direito a, por exemplo, beneficiar de um sistema de ensino em que sejam leccionados *curricula* multiculturais não pode ser simplesmente deduzido do princípio da não discriminação. Para o defendermos temos de mobilizar os argumentos do multiculturalismo.

Também aqui, no domínio dos direitos, como antes no das medidas de reforma política, tudo depende do concreto contexto social em que as minorias se encontrem. Pode ser suficiente a isenção do cumprimento de certas regras, como as que estabelecem a obrigatoriedade do serviço militar e as que impõem o uso de uniforme aos indivíduos que integrem as forças armadas ou o uso de capacete aos condutores de veículos motorizados. É esse o caso, por exemplo, nos Estados Unidos em que os membros das comunidades *Quaker* e *Amish* não são obrigados a cumprir o serviço militar e, no Reino Unido, em que os membros da comunidade hindu *Sikh* estão autorizados a usar trajes tradicionais ao serviço das forças armadas e de usar turbante em vez de capacete quando conduzam motociclos.

Normalmente, porém, os direitos reclamados pelas minorias (ou em seu nome) representam exigências muito maiores do que estas, traduzindo-se num verdadeiro tratamento de privilégio assente em medidas de discriminação positiva ou *affirmative action* por parte dos Estados. É o que se verifica com a instituição de sistemas de quotas (para acesso ao ensino superior ou para o desempenho de cargos políticos), com a fixação de regimes laborais mais favoráveis e com a afectação preferencial de recursos públicos para o apoio ao desenvolvimento dos grupos minoritários (como a preservação do seu idioma e das suas específicas práticas culturais).

Quando em causa estão grupos com uma base territorial bem definida, é frequente a reivindicação de uma qualquer medida de autonomia face à comunidade estadual, o que pode ir desde a simples manutenção de um sistema de ensino inteiramente separado (como acontece com a comunidade *Amish*) até ao direito à secessão (pretendido, entre outros, pela população francófona do Quebeque e pelos bascos em Espanha). Mais comum é a via de permeio representada pelo direito ao autogoverno de que beneficiam, por exemplo, os *sami* na Finlândia e os aborígenes no Canadá — as reservas habitadas por estes povos são reguladas segundo normas próprias e gozam da convivência dos respectivos Estados hospedeiros que, não apenas não se imiscuem nos seus assuntos, como as protegem contra a ingerência de terceiros.

Como se depreende dos exemplos apresentados, as reivindicações multiculturalistas, apesar do seu tom contestatário — que é, de resto, mais uma caracterís-

tica dos Estados Unidos (e depois da Europa na sua esteira) do que do Canadá, onde foi a Administração a tomar a iniciativa de instituir políticas multiculturais —, receberam um notável acolhimento por parte de um bom número de Governos. Desde logo pelo Governo estadunidense — pioneiro da *affirmative action* —, cujo empenho na defesa dos direitos das minorias é considerado por John D. Skrentny como uma autêntica *minority rights revolution* e ironicamente explicado com a necessidade sentida pelo governo norte-americano de, em plena guerra fria, afirmar a sua superioridade moral face à União Soviética, consabida opressora das liberdades humanas fundamentais. Hoje pode facilmente dizer-se, com Nathan Glazer, que “o multiculturalismo venceu”.

Entretanto, e conseqüentemente, o próprio debate sobre o multiculturalismo deslocou-se de um tom polarizado para um tom mais consensual. Poucos liberais contestam hoje a legitimidade das reivindicações das minorias. E grandes nomes da causa multicultural como Charles Taylor, Will Kymlicka e Joseph Raz surgem agora como defensores de um multiculturalismo liberal (*liberal multiculturalism*). Como já notara Habermas, instituir uma política de reconhecimento em favor dos grupos culturais minoritários não tem por que implicar uma ruptura com os sistemas de direitos legados pelo liberalismo. Constitui, bem pelo contrário, um seu desenvolvimento — uma “teoria dos direitos correctamente entendida exige uma política do reconhecimento que proteja a integridade do indivíduo nos contextos da vida nos quais a sua identidade se forma. Isto não exige

um modelo alternativo que corrija o projecto individualista do sistema de direitos através de outras perspectivas normativas. Tudo o que é exigido é a actualização consistente do sistema de direitos".

Isto não significa, no entanto, que tenham cessado as críticas contra o multiculturalismo e alguns dos seus aspectos mais problemáticos. No plano dos princípios, continuam a ouvir-se vozes contra os perigos representados por um relativismo moral que tudo consente — obrigando, em último termo, a tolerar os intolerantes — e pelo potencial desagregador contido na chamada de atenção feita pelos multiculturalistas para as enormes e intransponíveis diferenças que separam as culturas.

Se as diferenças são assim tão importantes, como não temer antagonismos e antecipar conflitos? Como pretender que bastarão um punhado de direitos especiais e umas quantas reformas institucionais para permitir que grupos muito diferentes entre si coexistam harmoniosamente no seio de uma mesma comunidade política? Como não suspeitar que, precisamente por causa daqueles direitos especiais e daquelas reformas, os grupos minoritários se hão de isolar cada vez mais e as tensões sociais agudizar-se? Como nota Sasja Tempelman, apesar de as políticas de reconhecimento visarem a inclusão dos grupos culturais no corpo social, elas acabam por inevitavelmente ter efeitos exclusivos. Disso dá conta a experiência norte-americana e canadiana em matéria de atribuição de um estatuto especial aos aborígenes. Recolhidos nas suas reservas — a salvo de interferências externas, mas também impossibilitados de manterem relações livres com o exte-

rior —, os índios continuam a ser objecto de sobrançeria e desconfiança por parte dos demais membros da sociedade, que amiúde os tomam por meros aproveitadores de um sistema que se presta a muitos e descarados abusos.

As identidades culturais tornaram-se um argumento recorrente — invocado, por vezes com ligeireza, para desculpar comportamentos, afastar deveres ou ver satisfeitas outras pretensões — o que suscita o problema de saber quais as diferenças que merecem ser protegidas. Foram avançados numerosos critérios — desde um número mínimo de membros até a uma mínima vitalidade das culturas ou sua compatibilidade com os valores liberais —, mas continuamos a não dispor de uma resposta definitiva. Sabemos que estamos perante uma minoria digna de tutela quando a virmos? Parece ser este o remate apropriado para a indefinição multiculturalista que abre um espaço praticamente ilimitado para utilizações oportunistas do respeito pelas diferenças e pelas culturas.

O próprio entendimento do que sejam as culturas e de quais os termos em que estas se relacionam com os indivíduos merece muito sérias reservas. A importância atribuída ao contexto cultural em que os indivíduos crescem e formam a sua identidade pode facilmente redundar numa concepção primordialista da identidade, tomando as culturas como todos coesos, bem definidos e imutáveis, a que os seus membros se encontram submetidos de modo fatalista. Isto significa ignorar que as culturas e as identidades que lhes correspondem, longe de serem simplesmente dadas, constituem organismos em permanente evolução (uma evolução

para que contribui, de forma decisiva, a autocritica desenvolvida pelos próprios membros do grupo). Trata-se, de resto, de um entendimento insustentável num tempo como é o nosso — marcado pela diluição das fronteiras e pelos fenómenos de comunicação global —, em que cada vez mais as identidades se apresentam como híbridos de muito difícil catalogação numa qualquer cultura.

Sendo certo que não devemos subestimar o enorme poder mobilizador dos discursos identitários, importa ter presente que as identidades invocadas nada têm de absoluto (quando não são mesmo puras invenções), pelo que uma protecção das culturas *pelos culturas* — sem atentar nos interesses dos indivíduos que nelas se revêem e como se de espécies em vias de extinção se tratassem — não se justifica. Daí que se afigure tão problemática a preferência dada por boa parte da doutrina multiculturalista aos direitos colectivos sobre os direitos individuais.

É evidente que a resistência oferecida — pela crítica liberal, mas também por simpatizantes da causa multicultural — ao propósito de reconhecer direitos aos grupos culturais minoritários *qua tali* não se deve unicamente, ou sobretudo, a preciosismos de índole conceptual, mas à preocupação com os riscos envolvidos para as liberdades dos indivíduos que integram esses grupos. Preservar uma identidade cultural que se tem por ameaçada pode facilmente exigir que a liberdade de expressão ou de movimentos dos membros do grupo seja restringida de forma intolerável. Mesmo por isso, muitos multiculturalistas se apressam a ressaltar — não sem caírem em embaraçosa contradição — que o respeito pelas

culturas tem os seus limites, não autorizando, nomeadamente, que as comunidades culturais reprimam os seus membros ou lhes recusem a possibilidade de abandonar o grupo. Outros, todavia, preferem continuar a tratar a questão dos direitos das minorias por recurso à fórmula dos direitos individuais, sustentando que esses direitos especiais devem ser reconhecidos aos indivíduos *enquanto membros* de grupos culturais minoritários.

As dificuldades que vêm de ser apontadas não impediram — já o dissemos — o reconhecimento de direitos (individuais e colectivos) às minorias e a realização de reformas político-institucionais tendentes a melhor acomodar e fazer coexistir as culturas, mas contribuem certamente para que as concretas medidas estaduais continuem a suscitar controvérsia e para que sejam muito tímidas as soluções tentadas ao nível do Direito Internacional.

2. Até ao início da década de 90 — quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a *Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas* (Resolução 47/135, Dezembro de 1992) e o Conselho da Europa aprovou a *Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais* (Fevereiro de 1995) — a tutela das idiossincrasias dos grupos culturais minoritários por instrumentos de Direito Internacional resumia-se praticamente à norma do art. 27.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), segundo a qual, nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não pode

ser negado às pessoas pertencentes a essas minorias o direito de, em conjunto com os restantes membros do seu grupo, usufruírem da sua cultura própria, professarem e praticarem a sua religião ou fazerem uso do seu específico idioma. Era, está bem de ver, uma tutela com muitas limitações, já que, na sua formulação extremamente cautelosa, o preceito evita afirmar que os indivíduos *têm* direitos e acaba por não impor aos Estados um verdadeiro dever de actuar e disponibilizar recursos públicos em prol das minorias.

A *Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas* — suscita Patrick Thornberry — veio, em certa medida, remediar isto. Recomenda que os Estados protejam as minorias existentes nos respectivos territórios e apoiem a promoção das suas identidades (art. 1.º), esclarecendo que o não de fazer, nomeadamente, através da criação de condições favoráveis que permitam aos membros dos grupos minoritários expressar as suas características e desenvolver a sua cultura, idioma, religião, tradições e costumes próprios, e — o que para Thornberry é mais importante — da adopção de medidas que proporcionem a estes indivíduos a oportunidade de aprender a sua língua materna e de receber instrução nesse mesmo idioma (art. 4.º, n.º 3), bem como de outras medidas no campo do ensino tendentes a incentivar o conhecimento da história, tradições, língua e cultura dos grupos minoritários e a permitir aos membros destes grupos o acesso a conhecimentos sobre a sociedade em geral (art. 4.º, n.º 4).

Outro aspecto importante prende-se com a circunstância de a *Declaração*

reconhecer expressamente direitos subjectivos: o direito a usufruir da própria cultura, a professar e praticar a sua religião e a usar a sua língua materna, em público e em privado, livremente e sem qualquer interferência ou forma de discriminação; o direito a uma participação efectiva nos vários domínios (cultural, religioso, social e económico) da vida pública e também na tomada de decisões políticas, a nível nacional e local, que digam respeito à minoria a que os indivíduos pertencem ou à região em que habitam; o direito a estabelecer e manter associações próprias e ainda o de estabelecer e manter, livremente e sem qualquer discriminação, contactos pacíficos com os membros do seu grupo ou com pessoas pertencentes a outros grupos minoritários, bem como contactos além fronteiras com cidadãos de outros Estados com quem tenham laços nacionais ou étnicos, religiosos ou linguísticos (art. 2.º). Estes direitos, bem como os demais direitos titulados pelos indivíduos pertencentes a grupos minoritários *enquanto simples seres humanos*, podem ser exercidos individual, mas também colectivamente, em conjunto com outros membros do mesmo grupo (art. 3.º, n.º 1).

Mais do que a escassez do catálogo dos direitos ou a ausência de direitos colectivos, a grande debilidade desta *Declaração* — debilidade comum, de resto, aos demais instrumentos de Direito Internacional que versam sobre a matéria — reside no facto de não oferecer qualquer definição do que sejam minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas, o que deixa aos Estados a possibilidade de se eximirem do respeito pelas suas disposições com a simples

negação (ou reconhecimento selectivo) da existência de minorias nos seus territórios. É o que resulta, nomeadamente, das ressalvas apostas à *Convenção Quadro para a Protecção das Minorias Nacionais* por alguns dos Estados que a subscreveram.

Sobre este outro documento, muitos afirmam tratar-se do equilíbrio possível (em 1995 e ainda hoje) entre o desejo de proteger as minorias — algo que vinha a ser manifestado, no seio do Conselho da Europa, desde o final da década de 40 — e a necessidade de preservar a autonomia dos Estados. Surgiu com o propósito de dar tradução jurídica aos compromissos políticos assumidos ao nível da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa — em particular, a *Declaração de Copenhaga*, de 29 de Junho de 1990 — e mereceu o favor dos Estados, em detrimento da solução anteriormente preconizada de adoptar um Protocolo Adicional à *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, por lhes permitir subtraírem-se à jurisdição do Tribunal de Estrasburgo numa matéria tão “sensível” como esta. É, sem dúvida, o feito mais notável do Conselho da Europa no domínio da tutela dos grupos minoritários — os seus anteriores desempenhos podem praticamente resumir-se à inclusão da “pertença a uma minoria nacional” entre os critérios de discriminação proibidos pelo art. 14.º da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem* (1950) e à adopção da *Carta Europeia para as Línguas Regionais e Minoritárias* (1992) — e constitui hoje, segundo Bruno de Witte, o alicerce do que pode considerar-se o *standard europeu* de respeito pelos direitos das minorias.

O relatório explicativo anexo à *Convenção Quadro* indica-a como o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo em matéria de protecção das minorias nacionais em geral. A suavidade dos seus termos — nota Florence Benoît-Rohmer — determina, no entanto, que aquele poder vinculativo seja, bem vistas as coisas, muito escasso. Em virtude da técnica convencional escolhida, a *Convenção Quadro* contém essencialmente disposições de tipo programático, destituídas de aplicabilidade directa, que se limitam a fixar os objectivos a perseguir pelos Estados deixando-lhes uma significativa margem de discricionariedade (destinada, esclarece o relatório explicativo, a permitir-lhes adaptar as medidas legislativas e administrativas exigidas pela *Convenção* às particulares circunstâncias das minorias que habitam os seus territórios). Muito naturalmente, não são reconhecidos direitos subjectivos oponíveis aos Estados, pedindo-se a estes, sobretudo, que envidem um esforço sério no sentido de garantir este ou aquele direito, “quando (ou se) necessário” e “na medida do possível”, para utilizarmos as fórmulas empregues (cfr. arts. 4.º, n.º 2, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 2, 11.º, n.º 3, 12.º, n.º 1, 14.º, n.º 2, e 18.º). A isto soma-se, entretanto, a possibilidade de os Estados emitirem reservas, uma possibilidade inicialmente muito contestada, atento o carácter mínimo das disposições que integram a *Convenção*, mas admitida a *final* como meio de facilitar a aceitação do documento por um maior número de Estados.

Como adiantámos *supra*, um bom número entre as reservas e declarações emitidas incidiu sobre o entendimento a

dar ao conceito de minoria nacional, um conceito que a *Convenção* — naquilo que o relatório explicativo designa por “abordagem pragmática” — optou por não esclarecer. No seu art. 5.º, n.º 1, identifica os elementos essenciais da identidade das pessoas pertencentes a minorias nacionais — a religião, a língua, as tradições e o património cultural —, mas não vai além disso. O relatório explicativo, de resto, afasta a possibilidade de interpretar este preceito com o sentido de tomar toda e qualquer particularidade étnica, cultural, linguística ou religiosa como sinónimo da existência de uma minoria nacional merecedora de tutela.

A ausência de uma noção de minorias e a preferência pelo muito ambíguo termo “nacional” (concebido de forma diversa pelas escolas francesa, germânica e eslava), contribuem, naturalmente, para o débil poder vinculativo deste documento. Outro contributo importante é dado pelo sistema de controlo estabelecido — assente no pressuposto da boa fé dos Estados, este sistema resume-se a um controlo político, levado a cabo pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, assistido por um *comité* consultivo (arts. 24.º e 26.º), com base em informações a apresentar periodicamente pelos Estados ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, dando conta das medidas legislativas e de outra natureza que estes tenham tomado a fim de dar aplicação aos princípios enunciados pela *Convenção Quadro* (art. 25.º). Não é prevista qualquer sanção para os Estados inadimplentes nem reconhecido aos indivíduos o direito de apresentar petições contra práticas estaduais contrárias àqueles princípios.

Apesar desta sua brandura, a *Convenção Quadro* contém várias afirmações extremamente importantes para a causa dos direitos das minorias, acolhendo em boa medida as principais linhas de força do ideário multiculturalista [ainda que não reconheça direitos colectivos (admitindo apenas que os direitos individuais sejam exercidos em grupo, cfr. art. 3.º, n.º 2, e pontos 13 e 31 do relatório explicativo) e exclua expressamente a tutela de movimentos secessionistas, como resulta da exigência feita no texto preambular (e nos arts. 20.º e 21.º) de respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados].

Contraria, desde logo, o preconceito comum que associa minorias e instabilidade, reconhecendo que a protecção das minorias nacionais é essencial à estabilidade, à segurança democrática e à paz do continente europeu (§ 5 do Preâmbulo). Esclarece que as sociedades pluralistas e verdadeiramente democráticas devem respeitar a identidade étnica, cultural, linguística e religiosa de qualquer pessoa pertencente a uma minoria nacional e, o que é fundamental, criar condições adequadas à expressão, à preservação e ao desenvolvimento dessa identidade (§ 6 do Preâmbulo e art. 5.º, n.º 1) — fazendo decorrer deste dever genérico uma série de incumbências específicas, entre as quais se incluem a promoção do diálogo e cooperação interculturais nos domínios da educação, cultura e comunicação social (arts. 6.º, n.º 1, e 9.º, n.º 4); a adopção de medidas no domínio da educação e da investigação destinadas a promover o conhecimento da cultura, da história, da língua e da religião das minorias nacionais e da maioria,

designadamente através da disponibilização de formação para professores e do acesso a manuais escolares (art. 12.º, n.ºs 1 e 2); a criação, sempre que possível e necessário, de condições que permitam a utilização da língua minoritária nas relações destas pessoas com as autoridades administrativas, bem como a garantia da possibilidade de usar a língua minoritária nos contactos com as polícias e os tribunais no âmbito da acção penal (art. 10.º, n.ºs 2 e 3); a criação das condições necessárias à participação efectiva das pessoas pertencentes a minorias nacionais na vida cultural, social e económica, bem como nos negócios públicos, em particular naqueles que lhes digam respeito (art. 15.º); e o reconhecimento de uma série de direitos [a utilizar, livremente e sem obstáculos, a respectiva língua minoritária tanto em privado como em público, oralmente e por escrito (art. 10.º, n.º 1), a utilizar o nome de família e o nome próprio na língua minoritária e a beneficiar do seu reconhecimento oficial (art. 11.º, n.º 1), a apresentar, na sua língua minoritária, letreiros, inscrições e outras informações de natureza privada expostas ao público (art. 11.º, n.º 2), a criar e gerir os seus próprios estabelecimentos privados e de formação, ainda que sem financiamento público (art. 13.º), a aprender a respectiva língua minoritária e a receber um ensino nesta língua, sem prejuízo da aprendizagem da língua oficial (art. 14.º)].

Entretanto, a *Convenção* também sublinha a importância da tolerância (termo, todavia, mal amado por muito boa doutrina multiculturalista) e do diálogo para que a diversidade cultural possa ser fonte e factor de enriquecimento das

sociedades (§ 7 do Preâmbulo e art. 6.º, n.º 1). Reconhece que a igualdade plena e efectiva entre as pessoas exige a adopção de medidas especiais (necessariamente proporcionais e temporárias) que atendam às particulares condições dos indivíduos pertencentes a minorias nacionais (art. 4.º, n.º 2, e ponto 30 do relatório explicativo). E repudia quaisquer políticas ou práticas de assimilação forçada por parte dos Estados (art. 5.º e pontos 45 e 46 do relatório explicativo).

Não deixa, no entanto, de ser profundamente influenciada pela tradição liberal, como resulta da prioridade atribuída à livre escolha dos indivíduos — já que são estes que, uma vez reconhecido o seu grupo como minoria nacional, decidem se querem ou não ser tratados como membros dessa minoria (art. 3.º) —, da ausência de direitos colectivos e da enorme influência exercida pela *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, uma influência expressamente assumida no texto preambular e depois reiterada com a consagração de direitos *universais* idênticos aos constantes daquele documento (liberdade de reunião pacífica, liberdade de associação, liberdade de expressão e liberdade de pensamento, consciência e religião — art. 7.º), a interpretar de harmonia com a *Convenção Europeia* e a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (art. 23.º).

O *standard europeu* de protecção das minorias — de que, segundo Bruno de Witte, a *Convenção Quadro* constitui hoje o principal alicerce — deve muito, por isso, àquela outra *Convenção* e, sobretudo, às incursões daquele Tribunal por este domínio à partida fora do seu âmbito

de competências. Na sua decisão *Denizci v. Chipre*, de 1994, o Tribunal sustentou ser dever dos Estados membros do Conselho da Europa o respeito pelas normas internacionais de protecção dos direitos humanos e das minorias. E, como observa Geoff Gilbert, tem vindo a desenvolver, nos últimos anos, a partir da sua interpretação da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, uma significativa jurisprudência em matéria de direitos das minorias.

A União Europeia — atento o seu crescente compromisso com a protecção dos direitos fundamentais — é outro candidato natural à participação naquele *standard europeu* de tutela dos grupos minoritários. O modo como tem vindo a tratar este problema deixa, no entanto, muito a desejar. Até há bem pouco tempo, a protecção das minorias esteve praticamente ausente da agenda política interna da UE, fruto da convicção enraizada de que esta é uma matéria de competência exclusiva dos Estados (“what the member states do with ‘their’ minorities is none of the EU’s business”, como ironiza Bruno de Witte) e da confiança de que os Estados membros da UE, todos irrepreensíveis democracias, estão já a tratar adequadamente as minorias presentes nos seus territórios. Se assumiu algum relevo, foi unicamente no quadro do combate a tratamentos discriminatórios — o *Tratado de Amsterdão* incluiu a “origem étnica” entre os fundamentos da discriminação a combater pela UE em cumprimento do disposto no art. 13.º TUE (o que veio a traduzir-se na Directiva n.º 2000/43/CE que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica) e, à semelhança daquele, a

Carta dos Direitos Fundamentais, no seu art. 21.º, proibiu a discriminação fundada na origem étnica e na pertença a uma minoria nacional.

Este aparente desinteresse não constituiria um problema de maior, não fosse o facto de a UE se mostrar sobremaneira interessada na tutela das minorias quando em causa esteja o desempenho de países terceiros. Assim com o reconhecimento dos novos Estados constituídos após a dissolução da Jugoslávia, com o Pacto de Estabilidade para os países do Sudeste europeu e, mais importante, com a definição dos “critérios de Copenhaga”, a cumprir pelos Estados da Europa Central e de Leste como requisito para o seu acesso à União. Como observa Bruno de Witte, para a UE a tutela das minorias é um produto de exportação e não um produto para consumo interno. Este *double standard* tem vindo a ser insistentemente denunciado na doutrina — motivando a *Declaração de Bolzano sobre a protecção das minorias numa União Europeia alargada* (Maio de 2004) — e afigura-se já inteiramente insustentável em vista da recente adesão dos países da Europa Central e de Leste, que trouxeram para dentro da UE as suas “questões minoritárias”.

Os académicos reunidos em Bolzano foram unânimes em reconhecer que a UE tem um papel a desempenhar — ao lado do Conselho da Europa e da OSCE — na protecção das minorias europeias, recomendando, entre outras medidas, que a supervisão do tratamento dado às minorias se estenda aos velhos Estados membros e que o respeito pelos direitos das pessoas pertencentes a minorias seja incluído entre os valores fundamentais da UE elen-

cados no art. 2.º do *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, como proposto pela Presidência italiana em Dezembro de 2003 e já antes sugerido por alguns membros da Convenção sobre o Futuro da Europa (CONV 639/03, CONTRIB 286). A versão final do Tratado Constitucional — aprovado pela Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados Membros, reunidos em Dublin a 18 de Junho de 2004 (CIG 86/04) — acolheu esta recomendação, afirmando no seu art. I-2.º, sob a epígrafe “valores da União”, que a União se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. É bem certo que estamos ainda longe da consagração de direitos subjectivos ou da atribuição à UE de competência legislativa nesta matéria, mas não deixa de ser promissora (e altamente simbólica) esta referência à tutela das minorias entre os valores fundamentais da União, permitindo-nos aguardar com expectativa os desenvolvimentos que esta virá a conhecer na jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça.

3. Portugal — mercê dos compromissos internacionais assumidos no quadro da União Europeia, do Conselho da Europa, da OSCE e das Nações Unidas — participa desta preocupação generalizada com a tutela das minorias, mas parece continuar a acreditar que, no fundo, este não é um problema que o afecte particularmente, atenta a relativa homogeneidade do seu tecido social. O extraordinário impacto dos recentes fluxos

migratórios — que o elevaram à categoria de país de imigração — justificou a adopção de algumas medidas reveladoras de boa vontade política, mas de direitos especiais para as minorias poucos ousam falar, prevalecendo a confiança em que o princípio da igualdade e a proibição da discriminação consagrados no texto constitucional são mais do que suficientes para proporcionar uma tutela adequada às diferenças.

As minorias — minorias étnicas, na expressão preferida pelo legislador português — só muito raramente beneficiam de um tratamento autónomo. Diremos mesmo que este se pode resumir à Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/96, de 19 de Outubro, que criou o Grupo de Trabalho para a Igualdade e Inserção dos Ciganos (e posteriores Resoluções n.º 46/97 e 18/2000, de 21 de Março e 13 de Abril respectivamente, que vieram aprovar os relatórios elaborados pelo Grupo); ao Despacho Normativo n.º 63/91, de 13 de Março, que criou o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural (mais tarde substituído pelo Secretariado Entreculturas) incumbindo-o, entre outras coisas, de apoiar projectos educativos envolvendo “crianças de etnias timorenses, cabo-verdianas e ciganas”; e a pontuais referências às minorias étnicas entre os grupos socialmente desfavorecidos cuja integração na escola ou no mercado de trabalho importa promover — Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91, de 9 de Agosto, que aprovou o Programa “Educação Para Todos”; Portaria n.º 570/93, de 2 de Junho, que estabeleceu as incumbências do Departamento de Educação Básica e seus respectivos

núcleos de coordenação; Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/99, de 8 de Julho, que aprovou a revisão anual do Plano Nacional de Emprego para 1999.

As mais das vezes as minorias surgem associadas aos imigrantes, a categoria de indivíduos que realmente preocupa o nosso país. Assim no Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro, que — na sequência do Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro — veio regular a actuação do Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, atribuindo-lhe a função de promover a consulta e o diálogo com entidades representativas de imigrantes em Portugal ou de minorias étnicas, bem como o estudo da temática da inserção dos imigrantes e das minorias étnicas (art. 2.º, n.º 1), e incumbindo-o, designadamente, de contribuir para a melhoria das condições de vida dos imigrantes em Portugal, de forma a proporcionar a sua integração na sociedade, no respeito pela sua identidade e cultura de origem [art. 2.º, n.º 2, al. a)], e de propor medidas de apoio aos imigrantes e às minorias étnicas [art. 2.º, n.º 2, al. e)].

Assim também na Lei n.º 105/2001, de 31 de Agosto, que estabelece o estatuto legal do mediador sócio-cultural, incumbindo-o de colaborar na integração de imigrantes e minorias étnicas; na Lei n.º 32-A/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou as Grandes Opções do Plano para 2003-2006, incluindo uma secção intitulada “Minorias Étnicas e Imigração”; no Decreto Lei n.º 150/2000, de 20 de Julho, que no seu art. 3.º, al. d), identifica entre as competências da Comissão Nacional de Família o apoio a medidas que visem a reunificação da família e o desenvolvimento de esforços para a inte-

gração das famílias de imigrantes e minorias étnicas; no Decreto-Lei n.º 405/91, de 16 de Outubro, que regula a formação profissional inserida no mercado de trabalho, identificando os imigrantes e as minorias étnicas entre os segmentos da população com maiores dificuldades de inserção no mercado de emprego e, por isso, merecedoras de uma atenção prioritária por parte do Estado [art. 4.º, n.º 1, al. e), e n.º 2]; no Despacho Normativo n.º 140/93, de 6 de Junho, que regula a formação profissional especial destinada a pessoas pertencentes a grupos sociais desfavorecidos, vulneráveis ou marginalizados, entre os quais inclui as minorias étnicas e os imigrantes [art. 4.º, al. a)]; na Portaria n.º 745-M/96, de 18 de Dezembro, que criou o Programa “Todos Diferentes Todos Iguais” com o objectivo de apoiar as actividades e acções que promovam a integração das comunidades migrantes e das minorias étnicas; na Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, de 15 de Maio, que elencou uma série de medidas a tomar com vista à plena integração social e profissional de imigrantes e minorias étnicas; na Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril, que aprovou o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, identificando as minorias étnicas e os imigrantes entre os grupos de risco que habitam as zonas urbanisticamente degradadas e sub-equipadas da AML; na Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 12 de Agosto, que aprovou o Plano de Acção para a Sociedade da Informação, prevendo a definição de políticas específicas para as minorias étnicas e as comunidades imigrantes (como a pos-

sibilidade de contemplar a variedade linguística e cultural nos serviços relevantes para estes indivíduos); na Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003, de 23 de Dezembro, que aprovou o Plano Nacional de Acção para a Inclusão para 2003-2005 e nas Resoluções do Conselho de Ministros que têm vindo a aprovar os Planos Nacionais de Emprego desde 2000, onde invariavelmente é expressa a preocupação com a inserção das minorias étnicas e dos trabalhadores migrantes no mercado de trabalho.

O Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, que veio criar o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (revogando o Decreto-Lei n.º 3-A/96), reconhece expressamente no seu texto introdutório que o problema das minorias étnicas é distinto do da imigração, mas aceita que estes grupos venham associados atenta a circunstância de ter sido a diversidade cultural característica das comunidades imigrantes a suscitar o interesse que as minorias merecem hoje no nosso país. A associação dos dois grupos não seria grave se o legislador português tivesse o cuidado de esclarecer quais os critérios de que se serve para integrar os indivíduos numa e/ou noutra categorias e se dedicasse idêntica atenção a ambos os grupos, em vez de considerar prioritariamente os imigrantes e se limitar a fazer vagas — tão vagas que parecem irreflectidas — referências às minorias étnicas.

É bem certo que as duas categorias amiúde coincidem, o que permite a um grande número de indivíduos membros de grupos étnicos minoritários beneficiar das medidas adoptadas em prol dos imigrantes — como o regime jurídico das

associações representativas dos imigrantes (fixado pela Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto, e desenvolvido pelo Decreto-Lei n.º 75/2000, de 9 de Maio) ou o registo nacional de menores estrangeiros (instituído pelo Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de Março e cuja regulamentação foi aprovada pela Portaria n.º 995/2004, de 9 de Agosto) —, mas importa ter presente que a coincidência entre os grupos não é total e, mais do que isso, que a tutela dispensada aos imigrantes não cobre todas as necessidades dos membros de minorias étnicas enquanto tais. Ainda que o esforço de integração dos imigrantes na sociedade portuguesa deva ser feito “no respeito pela sua identidade e cultura de origem” [art. 2.º, n.º 2, al. a), do Decreto-Lei n.º 3-A/96, entretanto substituído pelo art. 2.º, al. c), do Decreto-Lei n.º 251/2002 que usa a fórmula “identidade social e cultural”], não se lhes exigindo que abdicuem do essencial da sua cultura e tradições (como afirma, a propósito do Programa Escolhas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de Abril), a protecção das identidades culturais distintas da cultura maioritária dificilmente se poderá considerar satisfatória sem o reconhecimento de direitos especiais a titular pelas minorias nos termos reclamados pelo libelo multiculturalista. Mesmo porque aquele respeito pela identidade cultural dos imigrantes anda de par com a atribuição ao Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas da incumbência de “promover o conhecimento e a aceitação da língua, das leis e dos valores morais e culturais da Nação Portuguesa, por parte dos imigrantes, como condições de uma plena integração” [art. 2.º, al. b), do

Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro].

Até ao momento — para além das vagas e, por vezes, confusas referências às minorias étnicas (a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/91, de 9 de Agosto, fala em “comunidades portadoras de um intenso multiculturalismo”) — é no domínio da educação e da cultura que as ideias-força do ideário multiculturalista conhecem a sua mais extensa repercussão. De um modo geral, parece não restarem dúvidas sobre a necessidade de o Estado proporcionar a todos um ensino multicultural, que eduque para a tolerância e prepare para o diálogo intercultural que se recomenda. É o que resulta, nomeadamente, do Despacho Normativo n.º 5/2001, de 1 de Fevereiro, que criou (em substituição do Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural) o Secretariado Entreculturas, incumbindo-o, por exemplo, de apoiar a produção de conteúdos de formação multicultural e de promover uma campanha de diálogo intercultural e de valorização da diversidade étnica nas escolas. É o que resulta também da Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, de 15 de Maio, sobre as medidas a adoptar com vista a uma mais plena inserção de imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa; do Regulamento do Programa Todos Diferentes Todos Iguais (estabelecido pela Portaria n.º 745-M/96, de 18 de Dezembro); da Lei n.º 105/2001, de 31 de Agosto, que fixa as competências do mediador sócio-cultural; da Portaria n.º 433/2002, de 19 de Abril, que aprovou as linhas orientadoras e os referenciais curriculares para a componente de formação sociocultural e para a matemática;

da Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/2004, de 30 de Abril, que procedeu à renovação do Programa Escolhas — Programa de Prevenção da Criminalidade e Inserção dos Jovens dos Bairros mais Vulneráveis dos Distritos de Lisboa, Porto e Setúbal. E, o que é certamente importante, da alteração introduzida pela quarta revisão constitucional ao texto do art. 73.º, n.º 2, que incumbiu o Estado de promover as “condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para (...) o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância”.

Esta ainda titubeante tutela da diferença conhece, entretanto, uma muito curiosa excepção. Em 1999, o Estado português reconheceu oficialmente direitos linguísticos à comunidade de Miranda do Douro — o direito a cultivar e promover a língua mirandesa, enquanto património cultural, instrumento de comunicação e de reforço de identidade da terra de Miranda; o direito das crianças à aprendizagem do mirandês; o direito a apoio científico e educativo, tendo em vista a formação de professores de língua e cultura mirandesas; a que se somam a possibilidade de as instituições públicas localizadas ou sediadas no concelho de Miranda do Douro emitirem os seus documentos acompanhados de uma versão em língua mirandesa (arts. 2.º, 3.º, 5.º e 4.º da Lei n.º 7/99, de 29 de Janeiro). O Despacho Normativo n.º 35/99, de 20 de Julho, que veio regulamentar aquele diploma, determinou que passasse a ser facultada, aos alunos dos estabelecimentos dos ensinos básico e secundário do concelho de Miranda do Douro, a aprendizagem do mirandês como vertente de

enriquecimento do currículo, ao mesmo tempo que incumbiu aqueles estabelecimentos de ensino de disponibilizar aquela aprendizagem mediante o desenvolvimento de projectos orientados para a preservação e promoção da língua mirandesa (projectos a aprovar pelos directores dos Departamentos da Educação Básica e do Ensino secundário, após parecer favorável do director regional de Educação do Norte). Resta saber se esta solução alguma vez será equacionada para outras línguas minoritárias, como, por exemplo, o crioulo.

A resposta do Estado português aos desafios postos pela sua recentemente assumida multiculturalidade, já o dissemos, assenta sobretudo no combate à discriminação. Num desenvolvimento prolixo do comando constitucional de assegurar a todos os indivíduos a igualdade perante a lei e proibir os tratamentos discriminatórios motivados por critérios como a raça, língua, território de origem ou religião (art. 13.º), Portugal aderiu à *Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (Lei n.º 7/82 de 29 de Abril); tipificou o crime de discriminação racial (previsto e punido pelo art. 189.º do Código Penal de 1982, entretanto alterado pelas revisões de 1995 e 1998, passando a ser o art. 240.º e a ter como epígrafe “discriminação racial e religiosa”); instituiu um regime sancionatório contra-ordenacional para discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica (Lei n.º 134/99, de 28 de Agosto, regulada pelo Decreto-Lei n.º 111/2000, de 4 de Julho); acrescentou o “direito à protecção legal

contra quaisquer formas de discriminação” aos direitos pessoais enumerados pelo art. 26.º, n.º 1, da Constituição, proibiu a constituição de organizações racistas (art. 46.º, n.º 4) e proibiu (em termos) a informatização de dados pessoais de natureza étnica (art. 35.º, n.º 3) — Lei Constitucional n.º 1/1997, de 20 de Setembro; e, muito recentemente, transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2000/43/CE que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, e tem por objectivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica (Lei n.º 18/2004, de 11 de Maio).

Como sublinha Jorge Bacelar Gouveia, a propósito da Lei n.º 134/99, a proibição da discriminação racial não abrange a discriminação positiva, pelo que não prejudica — esclarece o art. 3.º, n.º 2, daquele diploma — a vigência e aplicação das disposições de natureza legislativa, regulamentar ou administrativa, que beneficiem certos grupos desfavorecidos com o objectivo de garantir o exercício de direitos em condições de igualdade. Esta observação é igualmente válida para a *Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* e para a Directiva n.º 2000/43/CE. O art. 1.º, n.º 4, da *Convenção* dispõe que as medidas especiais adoptadas com a finalidade única de assegurar convenientemente o progresso de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que precisem da protecção eventualmente necessária para lhes garantir o gozo e o exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamen-

tais em condições de igualdade não se consideram medidas de discriminação racial, sob condição, todavia, de não terem como efeito a conservação de direitos diferenciados para grupos raciais diferentes e de não serem mantidas em vigor logo que sejam atingidos os objectivos que prosseguiam. No texto introdutório da Directiva n.º 2000/43/CE afirma-se que a proibição da discriminação não deve prejudicar a manutenção ou adopção de medidas tendentes a prevenir ou compensar as desvantagens sofridas por um grupo de pessoas de uma dada origem racial ou étnica (ponto 17) e, mais adiante, o art. 5.º (com a epígrafe “Acção Positiva”) acrescenta que “a fim de assegurar, na prática, a plena igualdade, o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou aprovelem medidas específicas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com a origem racial ou étnica”. A Lei n.º 18/2004, de 11 de Maio, que transpõe esta Directiva para a ordem jurídica interna, faz igualmente uma ressalva deste tipo (ainda que de âmbito mais limitado) para admitir — à semelhança do que já fizera a Lei n.º 134/99, no seu art. 4.º, n.º 1, al. i) — a constituição de turmas ou a adopção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de educação ou ensino, públicos ou privados, segundo critérios de discriminação racial, quando tais critérios forem justificados pelos objectivos referidos no n.º 2 do art. 3.º da Lei n.º 134/99, ou seja, o benefício de certos grupos desfavorecidos como modo de garantir que estes exerçam, em condições de igualdade, os respectivos direitos [art. 3.º, n.º 2, al. g)].

Que a realização efectiva da igualdade requer uma qualquer medida de diferenciação tem sido, de resto, entendimento corrente na jurisprudência do Tribunal Constitucional — vejam-se, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos n.ºs 126/84, 191/88, 331/91, 325/92, 439/94 e 81/95 — e na generalidade da doutrina jus-constitucionalista portuguesa. Isso mesmo resulta da fórmula canónica segundo a qual o princípio da igualdade exige que se trate de modo igual as situações iguais ou semelhantes e de modo desigual as situações desiguais ou dissemelhantes. Nas palavras de Martim de Albuquerque, “existem desigualdades de tratamento que são impostas ou admitidas pela axiologia constitucional e que visando compensar ou minorar situações de carência ou de desfavor económico-social, não contrariam, mas antes realizam o princípio da igualdade”. Nada se opõe, portanto, à adopção de medidas em benefício das minorias ou ao reconhecimento aos seus membros de especiais direitos. O enquadramento jus-constitucional pode, aliás, dizer-se extremamente favorável à tutela das identidades culturais minoritárias, atento o carácter fundamental do princípio da dignidade da pessoa humana e a inserção, entre os direitos pessoais enumerados no art. 26.º, n.º 1, do direito ao desenvolvimento da personalidade.

Convocado logo no art. 1.º do texto constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana — observa Paulo Mota Pinto — impõe, “como verdadeiro imperativo axiológico de toda a ordem jurídica, o reconhecimento de personalidade jurídica a todos os seres humanos, acompanhado da previsão de instrumentos jurí-

dicos (nomeadamente, direitos subjectivos) destinados à defesa das refrações essenciais da personalidade humana, bem como a necessidade de protecção desses direitos por parte do Estado”. Precisamente porque estas *refracções essenciais da personalidade humana* são susceptíveis de evoluir com o tempo, a consagração daquele princípio é acompanhada pela instituição, no art. 16.º, n.º 1, de uma “cláusula aberta” segundo a qual os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. A abertura do sistema dos direitos fundamentais implica que nenhum catálogo constitucional seja exaustivo, pelo que se aceita a existência de direitos não escritos e faculdades implícitas e se espera que novas gerações de direitos surjam em resposta às necessidades de protecção dos bens pessoais nas circunstâncias de cada época. Como sublinha Vieira de Andrade, “sempre que surja uma nova forma de poder ou um novo tipo de perigo para a dignidade individual, tenderá a aparecer um novo direito; sempre que se afirmar um outro entendimento das necessidades de garantia da dignidade pessoal, descobrir-se-ão novas dimensões normativas dos direitos fundamentais”.

Direito superveniente — que não exactamente novo, atenta a sua prévia existência civilística — é o direito ao desenvolvimento da personalidade, introduzido pela revisão constitucional de 1997, como “natural expressão das diferenças” (cfr. Projecto de Revisão Constitucional n.º 3/VII, apresentado pelo Partido Socialista). Os trabalhos preparatórios permitem concluir que, apesar da influência

exercida pelos textos constitucionais alemão e espanhol, o que se quis sobretudo foi a tutela da individualidade e, em particular, as suas diferenças e autonomia. Procurou-se deixar consagrado um direito de liberdade do indivíduo em relação a modelos de personalidade, integrando um direito à diferença, dizendo-se que “o problema, no fundo, é permitir a cada um que eleja o seu modo de vida, desde que não cause prejuízo a terceiros” — estes os termos em que se pronunciara já Alberto Martins aquando das sessões da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional de 1994. Em idêntico sentido se pronunciaria Vera Jardim, considerando que se ganharia com a consagração deste direito para poder integrar, de alguma maneira, novos enfoques — o direito à diferença, por exemplo — de novos direitos ou de novas manifestações de direitos que se vêm a desenvolver actualmente. A discussão em 1997 voltou a referir a protecção das diferenças e a luta contra a discriminação, relacionando-as com o direito ao desenvolvimento da personalidade.

Perfilando-se, a par da norma do art. 16.º, n.º 1, como uma “segunda cláusula de abertura de direitos fundamentais atípicos” — para convocarmos as palavras de Jorge Bacelar Gouveia —, o direito ao desenvolvimento da personalidade parece-nos inteiramente apto a desenvolvimentos multiculturalistas, i. é, a servir para proteger as manifestações da personalidade (o ser e o agir) que se prendam com a pertença a uma cultura minoritária, como sejam os modos de trajar ou o interesse em manter contacto com a sua língua e cultura de origem. O seu fundamento é, afinal, a dignidade

da pessoa humana e o correlativo pressuposto de que esta constitui um centro de decisão autónomo que se auto-constrói. Este é um direito que — ensina Paulo Mota Pinto — põe a pessoa “ao abrigo da prescrição de ‘paradigmas de personalidade’, determinados por quaisquer concepções ideológicas, filosóficas ou, por exemplo, estéticas — a noção de desenvolvimento da personalidade é aberta, não podendo o Estado impor uma personalidade-modelo, em nome da boa cidadania, de uma certa concepção de progresso ideológico, ou de um qualquer outro *standard*”. E, continua este autor, a tutela que o direito ao desenvolvimento da personalidade oferece não se resume a um dever de não interferência por parte do Estado, mas — enquanto correlato do princípio da dignidade da pessoa humana — comporta também exigências ou diretivas ao legislador para que proteja esse desenvolvimento. Mais do que a introdução no texto constitucional de uma “cláusula de protecção das minorias étnicas” — como chegou a ser ponderado por Gomes Canotilho —, o que é necessário é que o legislador assuma de modo consequente aquele seu desempenho. Ficamos à espera.

Maastricht, 12 de Agosto de 2004

Bibliografia

ALBUQUERQUE, Martim de, *Da Igualdade. Introdução à Jurisprudência*, Coimbra, Almedina, 1993. ALCOCK, Antony, *A History of the Protection of Regional Cultural Minorities in Europe. From the Edict of Nantes to the Present Day*, Londres, MacMillan Press, 2000. ANDRADE, J. C. Vieira de, *Os direitos fundamentais na Constituição de 1976*. 2.ª ed., Coimbra, Almedina, 2001.

BENOÎT-ROHMER, Florence, *La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, in “European Journal of International Law”, vol. 6, 1995. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 1999. *Direitos Humanos, Estrangeiros. Comunidades Migrantes e Minorias* (coord.), Oeiras, Colta Editora, 2000. GILBERT, Geoff, *The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in “Human Rights Quarterly”, vol. 24, 2002. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A importância da Lei n.º 134/99 no novo Direito Português da Igualdade Social*, in “A Aplicação da Lei Anti Discriminação. Actas Seminário Técnico”, Lisboa, ACIME, 2002. *Estudos de Direito Público*, I, Principia — Publicações Universitárias e Científicas, Cascais, 2000. GUTMANN, Amy (org.), *Multiculturalism*, Princeton University Press, 1994, trad. port. de Marta Machado, *Multiculturalismo*, Lisboa, Instituto Piaget, 1998. HABERMAS, Jürgen, *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*, Barcelona, Paidós, 1999. JOPPKE, Christian e LUKES, Steven, *Multicultural Questions*, Oxford, Oxford University Press, 1999. MERLE, Jean-Christophe, *Cultural minority rights and the rights of the majority in the liberal State*, in “Ratio Juris”, vol. 11, n.º 3, Setembro 1998. PINTO, Paulo Mota, *O Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade*, BFDUC, STUDIA IVRIDICA 40, Colloquia 2, Portugal-Brasil Ano 2000, Coimbra, Coimbra Editora, 1999. RAZ, Joseph, *Multiculturalism*, in “Ratio Juris”, vol. 11, n.º 3, Setembro 1998. ROBERTSON, David, *A Dictionary of Human Rights*, Europa Publications Limited, 1997. SALMON, Jean (dir.), *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruxelles, Bruylant, 2001. SANTOS, Boaventura Sousa, *Modernidade, Identidade e Cultura de Fronteira*, in “Revista Crítica de Ciências Sociais”, n.º 38, Dezembro, 1993. SCHWELLNUS, Guido, “Much Ado About Nothing?” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, in Constitutionalism Web-Papers, ConWEB n.º 5/2001, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>. SCRUTON, Roger, *A Dictionary of Political Thought*, Londres, MacMillan Press, 1982. SKRENTNY, John D., *The Minority Rights Revolution*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2002. TEMPELMAN, Sasja, *Constructions of Cultural Identity: Multiculturalism and Exclu-*

sion, in “Political Studies”, 1999, XLVII. THORBERRY, Patrick, *International and European Standards on Minority Rights*, in Hugh Miall (ed.), *Minority Rights in Europe: the Scope for a Transnational Regime*, Londres, Pinter Publishers, 1994. VERZA, Annalisa, *La Neutralità Impossibile. Uno Studio sulle Teorie Liberali Contemporanee*, Milão, Giuffrè, 2000. WALZER, Michael, *On Toleration*, New Haven, Yale University Press, 1997. WITTE, Bruno De, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, RSC n.º 2000/4, European University Institute.

PATRÍCIA JERÓNIMO