

Jorge Nuno de Sousa Ferreira de Cunha

# **Cidadania Política na União Europeia**

Direitos Políticos e a Integração dos Migrantes

Universidade Fernando Pessoa

Porto, janeiro de 2015



Jorge Nuno de Sousa Ferreira de Cunha

Título: Cidadania Política na União Europeia - Direitos Políticos e a  
Integração dos Migrantes

Assinatura

---

Trabalho apresentado como parte dos requisitos para a obtenção do grau de  
Mestre em Ciência Política Relações Internacionais

## **Resumo**

Esta dissertação foca-se na cidadania política, migrações e direitos políticos dos migrantes. Inicialmente aborda o conceito de cidadania, enquadrando-o do ponto de vista histórico, jurídico e sociológico, quer em Portugal quer na União Europeia (UE). De seguida, examina-se a participação dos estrangeiros (intra e extracomunitários) em atos eleitorais na UE. Por fim, é analisado o impacto das migrações na sociedade, abordando temas como o acolhimento, integração, posicionamento dos partidos políticos, mediatização de fenómenos de instabilidade social, importância para a sustentabilidade do Estado Providência, combate à imigração ilegal e também um breve estudo de caso sobre a política de imigração em França como modelo legislativo e de integração na UE.

## **Abstract**

This dissertation focuses on the political citizenship status, migration, migrants and their political rights. At first I address the concept of citizenship, framing it in historical, legal and sociological points of view, both in Portugal and in European Union (EU). Next I look at foreign (intra and extra-EU) participation in electoral acts in the EU. Finally, I analyze the impact of migration on the society, covering topics such as social instability, its importance for the sustainability of the welfare state, the fight against illegal immigration and a brief study case on immigration policy in France (as a legislative model of integration within the EU).

Um agradecimento especial ao Doutor Paulo Vila Maior,  
meu orientador, pela paciência que teve e que permitiu que  
esta Dissertação de Mestrado chegasse ao fim.

Para a Tim e a Daniela



## Índice

Resumo .....	iv
Abstract.....	iv
Índice .....	1
Índice de Tabelas .....	2
Índice de abreviaturas .....	3
Introdução .....	5
1. Conceito de cidadania.....	8
2. Cidadania em Portugal .....	15
3. A participação eleitoral como direito de cidadania .....	22
II – Participação de estrangeiros nos atos eleitorais na União Europeia.....	25
1. Cidadania na União Europeia .....	25
2. Participação eleitoral de cidadãos no país de acolhimento (em eleições europeias e autárquicas).....	30
3. Participação de cidadãos extracomunitários no país de acolhimento.....	35
III – O impacto das migrações na sociedade .....	40
1. Movimentos migratórios .....	40
2. Imigração e integração.....	43
3. A importância da imigração na Europa .....	45
4. Políticas de integração .....	47
5. Imigração em França .....	50
Conclusão .....	53
Bibliografia.....	57
Webgrafia .....	61

## Índice de Tabelas

Tabela 1: Afluência às urnas por país (%).....	32
Tabela 2: Estrangeiros recenseados em Portugal para as eleições locais por nacionalidade .....	35

## Índice de abreviaturas

ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

AR - Assembleia da República

CECA - Comunidade Económica do Carvão e do Aço

CEE - Comunidade Económica Europeia

CEEA - Comunidade Europeia da Energia Atómica

CNE - Comissão Nacional de Eleições

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

DGAI - Direção Geral de Administração Interna

DGAL - Direção Geral das Autarquias Locais

EUA - Estados Unidos da América

EURYDICE - Network on education systems and policies in Europe.

FDG - Front de Gauche (Frente de Esquerda)

FRONTEX - Frontières extérieures - Agência Europeia de Gestão e Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados membros da União Europeia

MIPEX - Migrant Integration Policy Index

NATO - North Atlantic Treaty Organization

OIM - Organização Internacional para as Migrações

OMC - Organização Mundial do Comércio.

ONU - Organização das Nações Unidas (UN - United Nations)

PE - Parlamento Europeu (EP - European Parliament)

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRP - Partido Republicano Português

UE - União Europeia (EU - European Union)

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## **Introdução**

A história da Europa é feita de grandes impérios, que começavam e acabavam com conflitos armados em luta pela hegemonia territorial e de poder. Impérios como o Grego, berço da civilização ocidental, o Romano, o Carolíngio, o Império de Carlos V, o Império Napoleónico, e de certa forma o III Reich de Adolf Hitler, impérios ultramarinos como o português, espanhol, holandês e o inglês, são exemplos da tendência imperial associada à história da Europa. A Europa era o centro do mundo na primeira metade do século XX. Mas as duas Guerras Mundiais na primeira metade daquele século tiveram como consequência milhões de mortos resultantes não só dos combates como da fome e das doenças, milhões de desalojados e de refugiados, países inteiros destruídos, economias desfeitas e com uma alta taxa de inflação, terminando esta época de destruição com a perda da hegemonia mundial.

Para que a paz na Europa fosse possível e duradoura, no final da Segunda Guerra Mundial os governos de alguns países europeus envolvidos no conflito deram início a conversações com o intuito de formar uma aliança para garantir a paz, a prosperidade económica e social e ajudar a travar uma nova ameaça ao mundo Ocidental (a URSS), com um forte apoio dos EUA que disponibilizou os meios financeiros necessários (Plano Marshall), bem como os meios logísticos e militares (NATO), tudo para que a paz e a prosperidade na Europa fossem possíveis.

Foram no entanto necessárias quase duas décadas para que nascesse, com o Tratado de Roma, a Comunidade Económica Europeia (CEE), com entrada em funcionamento a 1 de Janeiro de 1958. O principal objetivo da CEE era, nos termos do art.º 1.º do Tratado CEE, contribuir, *“(...) através das condições necessárias à formação e ao crescimento rápido das indústrias nucleares, para a elevação do nível de vida nos Estados membros e para o desenvolvimento das trocas comerciais com outros países.”* Com a sua criação houve necessidade de reformular e adaptar velhos conceitos de cidadania que estavam associados à nacionalidade. O Tratado de Maastricht de 1992 já incluiu, no artigo 17.º, uma definição de Cidadania da União: *“(é) cidadão da União qualquer pessoa que tenha nacionalidade de um Estado-Membro”*. No Tratado de Amsterdão reforçou-se a cidadania europeia ao integrar o Acordo de Schengen, permitindo às pessoas circularem livremente em todo o espaço geográfico da União Europeia (UE).

Desde que existe humanidade, as migrações são parte integrante da história dos povos. No início era restrito a espaços geográficos que estavam limitados por fatores geológicos e naturais. Na atualidade, os fluxos migratórios têm um carácter global. Se numa fase inicial estes fluxos migratórios eram espontâneos e desregrados, nos dias de hoje têm um peso muito importante nas economias, no tecido social e na segurança nos países de acolhimento. Estes fluxos migratórios têm obrigado os países a introduzir políticas de imigração mais ou menos restritivas ou inclusivas, no entanto todas têm uma finalidade em comum: o controlo da população estrangeira no país. Até aos finais do século XX cada país tinha a sua política, a partir dos finais dos anos 90 a UE começou a legislar sobre políticas de controlo da imigração e de combate à imigração ilegal.

Na história do continente europeu verificamos que este sempre foi local de partida de fluxos migratórios para os mais diversos pontos do mundo. No entanto, nas últimas décadas do século XX a tendência inverteu-se. A Europa é agora ponto de destino de fluxos migratórios vindos de todo o mundo. A Europa precisa dos imigrantes para a sua sustentabilidade num futuro muito próximo, mas terá capacidade de integrar estes fluxos de migrantes? Terá vontade política de os integrar?

O interesse pelo funcionamento das organizações internacionais, pelas relações comerciais e económicas entre os países, bem como as suas relações políticas e históricas, foram algumas das razões para a escolha do curso de mestrado (assim como da minha licenciatura) em Ciência Política Relações Internacionais. No entanto, e apesar da minha inclinação natural pelas Relações Internacionais, a Ciência Política foi ganhando o seu espaço e a minha atenção, quer no trabalho de graduação da licenciatura, quer no trabalho que serviu de base a esta dissertação de mestrado.

Para a elaboração da dissertação de mestrado utilizei os métodos indutivo, dedutivo, analítico e recolha, leitura e seleção bibliográfica. A dissertação está estruturada do seguinte modo: inicia-se com uma introdução ao tema, onde exponho o objetivo da investigação, a sua metodologia e um breve resumo de cada capítulo. De seguida divido a dissertação em três capítulos e termino com uma conclusão. O primeiro capítulo, introdução teórica à cidadania, está dividido em três secções. Na primeira, aborda-se o conceito de cidadania, enquadrando-o do ponto de vista histórico, jurídico e sociológico. Na segunda secção é feita uma abordagem ao exercício da cidadania em Portugal desde a revolução liberal de 1820 até aos nossos dias. Por fim, termino o

capítulo com a participação eleitoral como direito de cidadania e o reforço dos direitos dos cidadãos europeus na vida democrática da UE.

No segundo capítulo abordo a participação dos estrangeiros em atos eleitorais UE. Este capítulo é constituído por três secções. A primeira aborda a cidadania na UE, onde, quando e como a cidadania passou a ser importante para os europeus. Na segunda secção é feito um tratamento à atribuição de direitos de participação eleitoral de cidadãos oriundos de países da UE a residir em países diferentes dos da sua naturalidade. A secção final estuda as diferentes atitudes na atribuição de direitos de cidadania aos extracomunitários nos países da UE com base nos antecedentes históricos.

No terceiro e último capítulo é analisado o impacto das migrações na sociedade. O capítulo subdivide-se em cinco secções. Na primeira, são analisadas as dificuldades com que se deparam os migrantes nos países de acolhimento, as alterações que provocam nas sociedades de origem e de acolhimento e as interdependências económicas deste fenómeno num mundo globalizado. A segunda secção (imigração e integração) é um dos temas mais debatidos na UE, levando em consideração as diferentes abordagens das migrações em face do posicionamento dos partidos políticos e a mediatização de alguns fenómenos de instabilidade social associados aos imigrantes. Na terceira secção é discutida a importância da imigração na Europa, pois a Europa tem uma população cada vez mais envelhecida e com uma natalidade que não tem capacidade de renovar a população, logo a Europa precisa dos imigrantes para a sua sustentabilidade. Na quarta secção, observa-se que as migrações têm uma importância cada vez maior na cena internacional, tendo os países da UE procurado desenvolver políticas no sentido de integrar e proteger os imigrantes e combater a imigração ilegal. Por último, na quinta secção é feito um breve estudo de caso, nomeadamente sobre a política de imigração em França, na medida em que a França foi dos países da UE que mais cedo precisou de mão-de-obra imigrante (desde a segunda metade do século XIX) e é um dos países da UE com mais tradição na legislação de combate à imigração ilegal e de integração dos imigrantes.

## **I. Enquadramento teórico da cidadania**

### **1. Conceito de cidadania**

A contribuição para o bem-estar comum poderia ser um conceito de cidadania. Se assim fosse, poderíamos encontrar exemplos que remontam ao início da humanidade, quando o homem começou a viver em comunidade e com a divisão de tarefas. Cada um sabia qual o seu papel, sempre em função da sua contribuição na comunidade, ou como argumentava Barbalet (1989, p. 11), “*a cidadania é tão velha como as comunidades humanas sedentárias*”. Um conceito que, na sua origem, está associado ao início da democracia, à Antiguidade Clássica, pois foi nas cidades gregas que emergiu o conceito de cidadania sob o termo de *Politeia*. Em Heródoto e Tucídides podemos observar o orgulho que os gregos tinham na sua condição de cidadãos, que consideravam superior à condição de súbditos do imperador da Pérsia e do Faraó do Egipto (Moreira, 2012). Trata-se de uma moldura ideológica onde se evoca a ideia de participação na comunidade, pois os cidadãos possuíam igualdade nos direitos (isonomia), igualdade no falar (isegoria) e igualdade no poder (isocracia).

No entanto, se analisarmos a cidadania numa perspetiva aristotélica, verificamos que esta visava a felicidade do individuo e que só seria alcançada através da política e se realizaria “*pela utilidade do exercício da cidadania*” (Brito, 2012, p. 2). A cidadania seria apenas mais uma condição para a gestão da *polis*. Uma das características mais interessantes no exercício da cidadania grega caracterizava-se na obtenção de responsabilidade e no comprometimento de uma forma livre em prol do coletivo, o saber governar e o saber ser governado, sempre numa conceção que classificava quem podia ser ou não podia ser cidadão. Mulheres, escravos, plebe, estrangeiros e comerciantes não eram considerados cidadãos. Para se ser considerado cidadão tinha de ser homem, ateniense e filho de atenienses, ter mais de vinte e um anos e ser proprietário de terras, condições que só uma minoria da população preenchia (Brito, 2012).

Para se tentar compreender a génese da cidadania grega temos que nos debruçar no papel que a educação teve. Segundo Marrou (1964, p. 69), foi com os sofistas, na segunda metade do século V a.C., que a educação deixou de ser essencialmente militar para ter um cariz mais político e humanista, uma educação capaz de dotar os cidadãos

de uma personalidade forte e com capacidade de liderança. Mas foi com os romanos que a cidadania ganhou um cariz essencialmente jurídico, de “res pública”, uma palavra com origem no latim, civitas, porquanto “(o) cidadão adere às finalidades e às regras da cidade, o que lhe vale dispor de prerrogativas, direitos e deveres que lhe conferem um direito de cidade” (Le Pors, 1999, p. 3). Cícero (-106 a.C. a -43 a.C.) estabeleceu uma ponte entre a Antiguidade Grega e Latina e, baseando-se em Aristóteles, aceitou a noção básica de “cidade” grega, mas conferiu-lhe uma noção jurídica (Fernandes, 2006). Para os romanos, cidadania, cidade e Estado constituíam um único conceito, a cidadania era uma abstração que derivava de uma união de cidadãos. Os romanos usavam o direito de cidadania como um mecanismo de cooptação de lealdade dos povos aliados e dos povos conquistados, uma forma de beneficiar a elite destes povos (Touchard, 2003).

A cidadania sempre esteve presente no centro do discurso político, na teoria do direito e nas reflexões filosóficas. A pertença a uma comunidade e as relações que com ela os cidadãos estabelecem, são dois aspetos em comum. O fim do Império Romano do Ocidente (476 d.C.) foi coincidente com o início da Idade Média. A Europa passou por um período de grande instabilidade política, com desordem institucional e social, as invasões Bárbaras, a ameaça islâmica no Norte de África e na Península Ibérica (século VIII), o aparecimento de novos reinos com consequentes guerras, circunstâncias que favoreceram o processo de senhoriação e de fragmentação do poder. Com o objetivo de conseguirem proteção, as populações associaram-se a um senhor. Em troca, estas gentes trabalhavam na agricultura, na ferragem, na tecelagem e na pastorícia, ocasionando assim a emergência e desenvolvimento de uma relação de tipo feudo-vassalagem entre senhor e vassalo. Até ao século XVII os direitos de cidadania foram praticamente inexistentes, a igreja ia progressivamente substituindo as finalidades cívicas através da cristianização e a cidadania deu lugar ao compromisso com uma ordem divina, supra-humana e transcendente (Freitas, 2012).

O Renascimento e o Humanismo vieram dar um novo contributo para entender o homem e a sua inserção no mundo. A segunda metade do século XV e o começo do século XVI foram propícias ao desenvolvimento intelectual, económico e científico. O aparecimento da imprensa serviu para expansão e divulgação do humanismo a um cada vez maior número de pessoas, dando a conhecer os autores clássicos e contemporâneos. As cidades italianas estiveram na vanguarda de um movimento que se alastrou a toda a Europa, um movimento que colocou o homem no centro das preocupações espirituais e

no centro dos estudos universitários, um renascimento que procurou empreender uma reforma moral e intelectual (Courvisier, 1976). O Renascimento foi “*um agente de unificação da cultura europeia à qual forneceu assuntos e formas de expressão comuns, contribuindo também para a confirmação das originalidades nacionais, rejuvenescendo e unificando as línguas principais às expressões e dialetos*” (Courvisier, 1976, p. 50).

Uma das consequências deste movimento foi o reacender dos nacionalismos na Europa Ocidental, o culto dos heróis nacionais. Os humanistas transportaram parte das suas preocupações para a política e trouxeram um esforço de laicização da cultura, um importante contributo para a afirmação da autonomia individual, e um elemento caracterizador da moderna cidadania. Mas foi no século XVII, com a revolução inglesa, que se deu o ponto de partida para o desenvolvimento dos direitos de cidadania do século XVIII. No *Leviatão* (1651) de Thomas Hobbes, o Estado é o resultado de um contrato social entre indivíduos que abandonaram o “estado de natureza” para formar um corpo social e político com a finalidade de os proteger, sendo absoluto, indivisível e irresistível. Já John Locke (1689) defendia que o poder do governo deve ser limitado e só existe por vontade dos governados, pois todos os homens nascem livres e iguais. Estas ideias vão estar na origem da cidadania liberal, sendo o primeiro passo para acabar com a figura de súbdito, uma figura que apenas tinha deveres e obrigações para cumprir (Igreja, 2004).

Contrariamente a Locke, em que o contato social é um pacto de associação e submissão, em Immanuel Kant o cidadão só se pode afirmar em sociedade, uma afirmação consciente, porque a liberdade não é um direito da natureza; a liberdade é igualdade, os direitos naturais e racionais são-lhe atribuídos porque ele abandona o estado de natureza e em simultâneo acede ao estado civil e à razão (Kant, 1995). Os homens são naturalmente sociáveis, afirmava Kant, a liberdade não existe sem dependência, ou seja, sem submissão à lei. Para Kant, na definição de cidadania é a independência que é fundamental, não a propriedade. A independência e a conservação do direito de cidadania devem-se à atividade exercida pelo homem, que é entendida como um talento, um ofício ou um saber, podendo estar ligado à posse de uma propriedade ou a algo que não o torne dependente de ninguém.

Quando Kant afirmou em 1784 que participar na vida pública é condição para se ser cidadão, e quando essa possibilidade é negada, estamos perante o despotismo. O déspota recusa a cidadania aos seus súbditos, não vê o país e os seus súbditos como uma

pátria, vê-os como património. O Estado é um organismo que só se mantém vivo com a ação e a participação dos cidadãos. Algo que um déspota não consegue entender, pois concentra de uma forma excessiva e arbitrária o poder (Igreja, 2004). No entanto, a salvaguarda dos direitos individuais não é poder fazer tudo o que se quer; a liberdade reside numa certa organização de poder, como afirma Montesquieu (1784). O pensamento de Montesquieu defende a repartição do poder por três áreas: o legislativa, o executiva e judicial. Esta é uma forma de evitar a excessiva concentração do poder numa só pessoa. Montesquieu estabeleceu uma distinção entre liberdade da Constituição e a liberdade do cidadão. Esta última corresponde à tranquilidade de espírito, a uma questão de segurança. Se um juiz é legislador e o árbitro do seu próprio julgamento é um executor que tem a força de um opressor, logo o cidadão tem de ser protegido por todos os meios de abusos legais do poder (Igreja, 2004).

O renascimento económico dos finais do século XVII e princípios do século XVIII deu lugar, como argumentou Dreyfus (1981, p. 15), “*a uma crise da consciência que conduzirá ao iluminismo na segunda metade do século XVIII*”. O iluminismo é um movimento intelectual que surgiu para corrigir as desigualdades sociais e para garantir os direitos naturais do indivíduo. O pensamento do iluminismo centra-se na liberdade, no progresso e no homem. Temas como a tolerância, a razão, a dessacralização dos valores éticos começaram a surgir no princípio do século XVIII nos Países Baixos, na Alemanha e na Inglaterra, tendo influenciado profundamente o pensamento francês. Estes ideais, que Montesquieu, Voltaire e Rousseau desenvolveram, vão estar na origem das revoluções americana e francesa, com ideais de exaltação à cidadania em oposição a uma lealdade dinástica e sempre numa afirmação de autonomia política.

Com a declaração de independência dos Estados Unidos da América (EUA), em 1776, apareceu a primeira Declaração dos Direitos onde se proclama que todos os homens nascem iguais e que para garantir a inalienabilidade desses direitos os homens instituem entre si um governo cujo poder emana do consentimento dos governados. Temos, desta forma, uma transição de estatuto de súbditos britânicos para o estatuto de cidadãos de uma república livre (Igreja, 2004). Uma das consequências da Revolução Americana foi a agitação e os motins populares que aconteceram por todo o mundo ocidental. Uma agitação que não foi só política mas também social, resultando das revoltas dos assalariados e dos pequenos artesãos em 1780 na Inglaterra e Países Baixos, em 1780 e 1787 na Bélgica e Suíça. Foram movimentos revolucionários que antecederam a

revolução francesa. O movimento revolucionário que deu origem à revolução francesa não era diferente dos outros movimentos revolucionários que eclodiam na Europa. A diferença estava na dimensão do país. A França do século XVII tinha mais habitantes que o resto da Europa Ocidental, era a primeira potência do mundo ocidental, não só a nível militar como a nível económico (Dreyfus, 1981).

Uma burguesia em ascensão económica, uma nobreza em declínio, a empobrecer e a necessitar dos altos cargos políticos e administrativos da nação para a sua sobrevivência, a pressão sobre o rei para a manutenção e regulação dos privilégios feudais que possuía, associado a uma enorme massa de camponeses desempregados e sem terra para trabalhar, foram o rastilho necessário para eclosão de uma revolta. A “fome de terra” dos camponeses associados à “fome de poder” da burguesia, constituíram uma aliança contra a nobreza e selou a especificidade da Revolução Francesa. É esta associação que explica a Tomada da Bastilha, em 14 de Julho de 1789, e com ela a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Dreyfus, 1981).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão marcou um importante passo para a cidadania moderna. De influência americana mas com pretensões universalistas, a Declaração francesa era aplicável a todos os países, a todos os tempos e a todos os regimes: “(o)s homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”; ao nível de impostos, o artigo 13.º estatua que devem “*ser igualmente repartidos por todos os cidadãos*”, da mesma forma que “*sendo todos os cidadãos iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos de acordo com a sua capacidade e sem outra distinção que a das suas virtudes ou talentos*” (artigo 16.º). Estas foram algumas das expressões que marcaram as ideologias ocidentais e as revoluções que se seguiram, incluindo a portuguesa. A Declaração acaba por ser o reflexo dos pensadores como Locke, Hobbes, Kant, Rousseau e outros (Igreja, 2004).

Se as duas mais importantes revoluções do século XVIII foram fundamentais para a cidadania e para a afirmação dos direitos individuais, a industrialização dos séculos XIX e XX fez emergir um novo grupo de indivíduos, composto por uma grande massa de trabalhadores oriundos das zonas rurais à procura de melhores condições de vida. Esses trabalhadores foram trabalhar nas novas indústrias em precárias condições de trabalho. O operariado, que trabalhava muitas horas, nunca menos de dez horas diárias, não tinha férias nem descanso semanal, tinha salários muito baixos e não tinha proteção social, ou seja, não tinha direitos de qualquer espécie. Esta deslocalização de mão-de-obra que a

industrialização provocou fez emergir duas correntes políticas antagónicas que vão marcar os séculos XIX e XX e a forma como entendemos a cidadania: o socialismo e o liberalismo (Dreyfus, 1981).

Se o liberalismo foi o responsável pelos ideais dos séculos XVII e XVIII, foi combatido no século XIX, principalmente o liberalismo económico. Foi neste ambiente que as ideias de Karl Marx e Friedrich Engels, filósofos alemães e fundadores do socialismo científico (ou marxismo), encontram um campo propício para a sua implantação e desenvolvimento. Para Marx e Engels, o ideal comunista é uma estrutura socioeconómica e uma ideologia política que promove o estabelecimento de uma sociedade igualitária, sem classes e apátrida, baseada na propriedade comum e no controlo dos meios de produção e da propriedade em geral (Marx, 1890). A forte concorrência e a cisão que entretanto existiu na burguesia foi aproveitada pelo proletariado para se organizar em classes e formar partidos políticos. Os movimentos operários ganharam força política ao ponto de conseguirem fazer aprovar no parlamento inglês em 8 de Junho de 1847 a lei das Dez Horas (Marx, 1890).

Foram necessárias lutas sociais e políticas para haver progresso na cidadania, que passou a ser entendida como uma extensão dos direitos sociais às classes menos favorecidas, implicando a fixação de um salário mínimo, a redução do horário de trabalho, a garantia de liberdade sindical, o direito ao contrato coletivo de trabalho, ao subsídio de desemprego e a proibição do trabalho infantil (Igreja, 2004). Estas foram algumas das conquistas dos operários e também uma forma de relançamento económico, uma vez que se vivia um período de grave crise económica, com uma taxa de desemprego elevada, não havendo suficiente poder de compra para adquirir os produtos que se acumulavam em armazéns. Foi o presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, que primeiro iniciou esta série de reformas e que melhor entendeu as propostas do economista John Maynard Keynes (Igreja, 2004).

A Convenção de Haia, celebrada em 1930, foi a primeira tentativa a nível internacional para garantir uma nacionalidade a todo o ser humano. O artigo 1.º da Convenção estabelece que *“(c)abe a cada Estado determinar, segundo a sua própria legislação, quem são os seus cidadãos. Essa legislação será reconhecida por outros Estados na medida em que seja compatível com as convenções internacionais, o costume e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade”*. Ou seja, cabe ao Estado definir quem são os seus cidadãos, mas sempre de acordo com as

normas do direito internacional. Ao longo do século XX, estas disposições foram sendo desenvolvidas por forma a favorecer os direitos humanos em resposta às reivindicações de soberania dos Estados. O artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece, nesse sentido, que “(t)odo o indivíduo tem direito a nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”.

A cidadania encerra em si um conjunto de direitos e deveres que envolvem responsabilidades, onde se exige um comportamento de cooperação por forma a equilibrar quer os interesses individuais quer os interesses coletivos (Terra, 2011). Para além de uma dimensão jurídico-política, a cidadania também é um sentimento de pertença através de contraditórios processos de socialização política. Max Webber (Silva, 2013, p. 36) estudou as origens históricas da cidadania moderna ao associá-las a certas formas de organização política e social características de cidades medievais do centro e norte Europeu, notando que a categoria de súbdito foi dando lugar à de cidadão. Para Émile Durkheim, os fundamentos religiosos e coletivos das sociedades tradicionais foram sendo substituídos por uma solidariedade secular onde o exemplo político era a cidadania moderna (Silva, 2013). Já para Jean Jacques Rousseau (1762), a cidadania era um conjunto de direitos e deveres no interior de uma comunidade. O cidadão começa por ser “homo suffragans”, um homem abstrato que pertence a uma unidade nacional com capacidade de votar. A cidadania é definida pelos direitos subjetivos que os indivíduos possuem, seja numa relação com o Estado, seja numa relação com os outros cidadãos. Os cidadãos, esses, estão seguros de que o poder do Estado é exercido no interesse da sociedade (Fernandes, 2009).

Qual é, então, o limite correto para a soberania do indivíduo sobre si mesmo? Onde começa a autoridade da sociedade? Quanto da vida humana deve ser atribuído à individualidade, e quanto à sociedade? A estas questões, John Stuart Mill respondeu que a sociedade não deve estar baseada num contrato, pois não é bom augúrio quando se inventam normas para se deduzirem obrigações sociais. Todos os que recebem proteção da sociedade devem retribuir o benefício. Só o facto de viverem em sociedade faz com que seja indispensável a adoção de uma conduta que, em primeiro lugar, não prejudique terceiros e, em segundo lugar, seja condizente com as suas responsabilidades, ou seja, trabalhos e sacrifícios em prol da sociedade sem danos ou moléstias para qualquer dos seus membros (Mill, 2013).

A aprovação, em Dezembro de 1948 na Assembleia Geral das Nações Unidas, da Declaração dos Direitos do Homem fez, pela primeira vez na história da humanidade, despertar uma consciência mundial de defesa de direitos fundamentais do ser humano, que se tornaram vinculativos para os diferentes pactos, entre os quais, o Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como o Pacto Sobre os Direitos Cívicos e Políticos. Este despertar mundial resultou num progresso considerável para a ampliação do conceito de cidadania. Num contexto mais atual de cidadania, os direitos sociais ainda garantem o acesso universal aos cuidados de saúde, ao ensino, à habitação, ao emprego e à cultura. No século XX deu-se ênfase a outros componentes da cidadania, como a económica e a cultural. Segundo Bellamy (2008), a cidadania tem um paradoxo inerente a si mesma, *“o direito de ter direitos”, que emerge da conjugação de três componentes: a pertença a uma comunidade, um conjunto de direitos e deveres associados a essa pertença e a participação nos processos políticos, económicos e sociais dessa comunidade.*” (Terra, 2011, p. 516).

## **2. Cidadania em Portugal**

Foi com a Constituição de 1822, a primeira Constituição portuguesa, que se proclamou, no artigo 21.º, que *“todos os portugueses são cidadãos”*, uma declaração que vem romper com o passado. Até então, os portugueses eram membros de diferentes corpos sociais aos quais os reis atribuíam diferentes privilégios em função do seu estatuto de acordo com a “lei natural” e a tradição. Esta é uma Constituição que resulta de uma revolução liberal (24 de agosto de 1820) com início no Porto e que rapidamente se estendeu a todo o país.

Antes da revolução de 1820 não havia direitos universais, nem a nacionalidade era por si só um estatuto. O estatuto que o povo eventualmente teria era o de proximidade ou de “vizinhança” de residência a uma comunidade (aldeias ou vilas com determinados privilégios) o que lhe dava os mesmos direitos que essa comunidade usufruía. Nas Cortes Constituintes de 1820, os liberais justificaram o pronunciamento militar de 24 de agosto com a violação constante (por parte da monarquia) dos direitos naturais dos portugueses. Uma vez instalados no poder, os liberais insistiram mais nos deveres do que nos direitos dos portugueses. Um dos deveres mais importantes que os portugueses tinham era o de jurar a Constituição. Quem não o fizesse era considerado refratário e expulso do país, além de perder a nacionalidade (Ramos, 2004).

Um dos aspetos que definia a cidadania era a independência pessoal, pois embora a

Constituição declarasse que todos os portugueses eram cidadãos, na prática alguns portugueses, a maioria, eram privados da cidadania de pleno do direito, como o direito de eleger e ser eleito. Uma privação que era direcionada aos membros das ordens religiosas, aos mendigos e aos criados, mais tarde aos analfabetos. As restrições à cidadania nestes grupos eram motivadas pela ignorância dos analfabetos, que os poderia levar a serem facilmente manipulados, o que poderia condicionar as suas escolhas. Os clérigos e os criados tinham que se submeter ora aos seus superiores ora aos seus patrões, o que lhes retirava capacidade para uma vida autónoma e independente (Ramos, 2004).

No século XIX, o acesso à educação só era possível a quem tivesse recursos económicos suficientes para estar sem trabalhar e quanto mais alto fosse o grau de escolarização, mais bens ou rendimentos teria que possuir. Muitas vezes, os detentores de altos graus de educação eram provenientes de famílias com recursos financeiros elevados. O ensino público em Portugal era recente (nos países do norte da Europa era grande a aposta num ensino público gratuito aberto a todos os cidadãos) (Ramos, 2004).

Os liberais também se apoiaram em Kant ao afirmarem que a independência dos indivíduos se devia ao facto de serem senhores de si próprios, uma condição “*sine qua non*” para se definir como cidadão: um proprietário, alguém que trabalhasse por conta própria, como um artífice, pois vivia apenas do que era seu (Ramos, 2004). Um dos direitos consagrados na Carta Constitucional de 1826, considerado problemático para os liberais, era o direito à assistência pública, pois poderia criar situações de vícios de dependência. Os critérios usados pelos liberais portugueses eram relacionados com a idade, sexo, rendimento e educação, o que acabava por excluir a maioria da população da capacidade de eleger e de ser eleito. Tal exclusão não tinha a intenção de criar uma oligarquia de massas, mas resultava da impossibilidade de os “não livres” participarem na comunidade política. Se a plebe pudesse intervir politicamente, isso era entendido como um princípio de corrupção do Estado livre. O que equivalia a reintroduzir a vontade política dos poderosos de quem dependiam os ignorantes, os criados e os trabalhadores por conta de outrem (Ramos, 2004).

A esfera pública do Estado liberal era essencialmente masculina, as mulheres viviam na condição de máxima dependência dos seus maridos e dos seus pais, eram excluídas de frequentar a galeria pública da Câmara dos Deputados e estavam confinadas à esfera doméstica. O Código Civil de 1867 retirou os direitos individuais à mulher, um fator

discriminatório que desvalorizou a sua posição na sociedade. O artigo 49.º do Código Civil, com a seguinte redação: “(a) mulher casada tem por domicílio o do marido (...)”, ou o artigo 138.º, que estipulava que “(a)s mães participam do poder paternal, e devem ser ouvidas em tudo o que diz respeito aos interesse dos filhos; mas é ao pae que especialmente compete durante o matrimónio, como chefe de família, dirigir, representar e defender os seus filhos menores, tanto em juízo, como fóra delle”, são bons exemplos da discriminação operada sobre as mulheres.

A cidadania liberal não era imparcial, nem em termos de sexo nem em termos ideológicos, como prova a Constituição de 1836. No entanto, soube estabelecer que todos os cidadãos estrangeiros perseguidos pelos seus ideais liberais podiam pedir a nacionalidade portuguesa (Rocha, 1848). Coelho da Rocha (in Ramos, 2004, p. 553) afirmava que “qualquer indivíduo pode ser um português, sem por isso ser um cidadão português”, por conseguinte o título de cidadão deveria ser reservado para os membros da comunidade política. Rocha fazia uma distinção entre direitos civis e direitos cívicos. Os direitos civis emanavam do direito natural, do direito de cada indivíduo dispor da sua pessoa e dos seus bens, enquanto os direitos cívicos, ou políticos, eram indicadores da posição do indivíduo na sociedade, uma relação em termos de riqueza e de educação. O liberalismo recuperava, assim, o cidadão clássico, ou seja, o cidadão governante ou cidadão político; o cidadão acaba por ser mais que um súbdito privilegiado, é um membro da nação soberana, um agente de soberania (Krigel, 1998).

O modelo político adotado pelos liberais portugueses era um modelo contratualista, um modelo que poderia ser caracterizado como republicano, não no sentido contrário à monarquia, mas num sentido em que se baseava no patriotismo, na preocupação com o bem comum e não uma lealdade dinástica ou religiosa. Um modelo cujo conceito de cidadania criou vários tipos de problemas que os liberais procuraram resolver. Se, por um lado, era fácil de reservar o direito de voto e de eleição aos que Kant chamava de “cidadãos ativos”, como impedir que os “cidadãos passivos” usufríssem dos direitos de petição, de reunião pública, de associação e até mesmo de liberdade de expressão, as chamadas “liberdades coletivas”? Este modelo político criou uma cidadania que hierarquizou a vida pública, promovendo a divisão entre os portugueses, entre aqueles que podiam e aqueles que não podiam exercer cargos públicos (Ramos, 2004). Alexandre Herculano afirmou que a revolução liberal tinha substituído uma elite por outra: na Monarquia os privilegiados eram os fidalgos, no liberalismo os privilegiados

eram os cidadãos, substituíram um grupo de elite por outro. (Ramos, 2004).

A evocação do patriotismo, ou seja o amor pela pátria e pelo bem comum, era a justificação que os liberais portugueses davam para o seu direito ao governo. Nos liberais, o amor pela pátria só poderia ser bem-sucedido através da constante luta pela independência pessoal. Almeida Garrett acusava os liberais de indiferença e hostilidade em relação à maioria da população que era analfabeta, principalmente depois de terem proibido o ensino ministrado pela igreja, pois não respeitaram tradições, substituíram os juízos de paz eleitos pela população por magistrados nomeados pelo governo, o que foi entendido como um retrocesso em termos de direitos cívicos e de cidadania (Praça, 1997). Chegou-se mesmo a legitimar ações entre as classes instruídas na criação de uma imagem de semisselvagens dos habitantes do campo, com labregas superstições e incompetentes nos conhecimentos que tinham sobre a agricultura.

O aparecimento de partidos políticos em Portugal trouxe novos desafios ao exercício da cidadania, pois era necessário escolher os governantes através de eleições. A noção de partido político só entrou no léxico português após a revolução liberal. Inicialmente tinha uma conotação negativa, pois os partidos eram vistos como bandos que menosprezavam o interesse geral em seu próprio benefício. Estas formações liberais monárquicas eram a reprodução Weberiana do tipo “partido dos notáveis”, eram no entanto apenas estruturas embrionárias que se foram desenvolvendo ao longo do século XIX e durante algum tempo não tinham enquadramento legal (Cunha, 2011). Os partidos mais conhecidos eram o Partido Regenerador e o Partido Progressista (que resultou da união dos Partidos Histórico e Reformista). Após 1851, estes dois partidos foram alternando no poder e já possuíam uma sólida organização e uma vasta rede clientelar. Os programas dos dois partidos eram o reflexo e os objetivos de uma burguesia dirigente, omitindo qualquer medida de reorganização social ou de redistribuição da riqueza e as menções ao bem-estar dos trabalhadores eram praticamente ignoradas.

Foram necessários vários anos para que liberais de tendência democrata pensassem em estender os direitos de sufrágio universal à população. Para o efeito, era necessária uma revolução para que a população se voltasse a reencontrar com o seu próprio poder, para desta forma encontrar uma identidade coletiva. Lopes Praça defendia, em 1879, que a extensão do sufrágio universal às populações “*elevaria por si a inteligência popular*” (cit. in Ramos, 2014, p. 558). Ou seja, a responsabilidade do sufrágio universal

transformaria as populações indignas em cidadãos exemplares e que se devia estender o sufrágio a todos os homens adultos chefes de família, o que veio a acontecer com a lei eleitoral de 1878 (Ramos, 2004).

Os resultados destas eleições não tiveram o efeito desejado, o que constituiu um rude golpe para os liberais de tendência democrata. Houve vários casos de corrupção, como manipulações administrativas dos resultados eleitorais e compra de votos, o que era um desvirtuamento aos ideais revolucionários. Desta forma, em 1895 aboliu-se a condição de chefe de família como requisito eleitoral, com a finalidade de combater a corrupção eleitoral (Ramos, 2004). O fracasso das eleições levou os liberais a pensarem em novas medidas de carácter político, como o papel do Estado nas condições da educação pública, na segurança social e na regulação do trabalho e das empresas. Medidas acompanhadas pela introdução do crédito barato, de empregos protegidos (proteccionismo alfandegário), criando-se a ideia de um novo tipo de cidadão com independência pessoal e permanente. Esta independência não se apoiava na propriedade individual, mas na capacidade do Estado para o assistir. A propriedade deixava de ser a garantia de independência, uma vez que o Estado liberal corporizava a nação, quem dependesse do Estado não dependia de ninguém em especial, a não ser da nação. Este novo ideal liberal criou uma classe média de funcionários públicos em vez de proprietários rurais. Em simultâneo, alguns intelectuais elaboraram programas de educação de massas que viriam a influenciar os regimes do século XX. Basicamente eram projetos cívicos que desenvolveram programas de aculturação e homogeneização das populações e que visavam a construção de uma identidade coletiva de culto à pátria (Ramos, 2004).

O Partido Republicano Português (PRP) sempre se apresentou como o partido que mais direitos de cidadania defendia, um pressuposto que pareceu válido até 1910. Após a revolução de 5 de outubro do mesmo ano, e na Constituição de 1911, o PRP contrariou-se e abandonou a maior parte das reivindicações pelas quais tinha lutado durante a monarquia, restringindo ainda mais o direito de voto ao considerar que o sufrágio universal beneficiaria os padres e os lavradores reacionários.

A grande maioria da população portuguesa não sabia ler ou escrever e era muito dependente do setor primário (principalmente da agricultura), o que resultava num atraso estrutural do país. Por sua vez, as mulheres (mesmo as letradas) também não podiam votar porque, no geral, eram consideradas reacionárias (Ramos, 2004). As

mulheres só iriam conseguir o direito de voto nas primeiras eleições livres após a revolução de 25 de abril de 1974. Todas estas restrições à cidadania eram justificadas pela implantação do projeto cívico liberal. Afonso Costa, principal elemento do PRP, defendia em 1913 que o direito de voto dependia do desenvolvimento pleno da razão, uma forma de excluir os inabilitados que, apesar de estarem em minoria, eram a maioria entre os “patriotas”, como tal, os únicos com capacidade e devoção cívica para governar o país (Costa, 1976).

A alternância governativa nos anos que se seguiram ora alargava ora restringia o direito ao sufrágio universal, até que em 1926 foi instaurada uma ditadura que se prolongou até 1974. Com a chegada de Salazar ao poder substituiu-se o “cidadão abstrato” por “grupos naturais” e “associações morais e económicas” e a nova classe política divorciou-se da forma como os liberais e republicanos tinham feito política. Os novos membros do parlamento usavam os seus conhecimentos técnicos para ajudarem o governo a fazerem “trabalho útil”, ou seja, a assistirem o governo com os seus conhecimentos técnicos, e na década de 30 do século XX acabaram com o conceito de cidadania defendia pelos liberais e republicanos (Salazar, 1939).

Na Constituição de 1933 a classe política renunciou voluntariamente ao “hipercriticismo”, à “controvérsia”, à “oposição”, aos “esquemas partidários”, tudo em prol do bem comum. Salazar, no entanto, nunca dispensou a linguagem de patriotismo cívico e criou uma escola para cidadãos, a União Nacional, uma forma de aculturação da sociedade portuguesa (Salazar, 1939). Sem nunca esquecer princípios corporativos, Salazar avisou que era ao governo que cabia o papel do cuidar do interesse nacional e para isso contava com a vontade de todos os “homens de boa vontade”, apelando ao desligar de qualquer interesse particular em função do bem comum. Este contínuo apelo ao bem comum, que é uma característica do cidadão liberal, foi a forma mais eficaz para a legitimação de atos do poder (Caetano, 1941).

Marcelo Caetano sempre considerou ultrapassado o liberalismo individualista do século XIX. No entanto, na sua conceção de liberdade, a faculdade que se reconhece às pessoas de obedecerem às leis mais do que aos homens era originalmente liberal, mas percebia-se que a versão assistencialista do projeto cívico era maleável ao uso autoritário (Ramos, 2004). Marcelo Caetano apresentava o Estado Novo como “*um compromisso entre soluções socialistas e soluções liberais*”, como a melhor forma de providenciar a cada indivíduo uma base material e cultural para assim poder participar “*na vida*

*pública do seu país*”. Desta forma, o poder político deixava de ser “*o simples guardião das liberdades cívicas para se tornar o gestor dos serviços que faz chegar à generalidade das pessoas aquilo que pelo seu exclusivo esforço não obteriam.*” (Caetano, 1971, pp. 30-36 e 176). Para Caetano, o regime era uma escola de cidadãos regidos por um espírito de bem comum.

Os primeiros projetos cívicos e liberais dos governos que se seguiram a 1820 tiveram implicações nas colónias ultramarinas portuguesas. Para os liberais, os habitantes eram membros de uma mesma nação e, como tal, estavam sujeitos às mesmas leis. No entanto, a partir de 1911, e seguindo uma inspiração francesa, os novos governos da república dividiram os habitantes das colónias em cidadãos e indígenas. Estes últimos eram os habitantes de raça negra ou dela descendentes a quem eram negados direitos políticos, apesar de serem reconhecidos os seus próprios costumes como direito particular, prevalecendo o direito português em caso de conflito de interesses. Os indígenas eram nacionais, enquanto seres humanos os seus direitos eram garantidos por Portugal, mas não eram cidadãos, porque para se ser cidadão era necessário estar integrado no processo político do Estado português, o que lhes foi negado por Marcelo Caetano que lhes chamou “*súbditos portuguesas e submetidos à proteção do Estado português.*” (Ramos, 2004) Tal como na restante África, aos cidadãos era reconhecido o direito de “pastorearem” os seus compatriotas mais atrasados no progresso e no civismo. Era uma forma de o poder político legitimar ações de assimilação a um modelo de vida decidido pelos “cidadãos”.

Com a revolução de 25 de abril de 1974, várias alterações sociais produziram profundas alterações nos conceitos e direitos de cidadania, como a consagração constitucional do Estado Providência que, obedecendo à universalidade e gratuidade dos serviços e funções sociais do Estado, assumiu um papel importante na consolidação do novo regime (Silva, 2013). A mulher ganhou o mesmo estatuto jurídico que o homem e o direito a votar, desaparecendo a figura de chefe de família. O Decreto-Lei número 496/77, de 25 de novembro, veio reconhecer direitos de cidadania até então inexistentes, como, por exemplo, a possibilidade de cada um dos cônjuges exercer uma profissão ou atividade sem o consentimento do outro. A forma como o Estado garante a todos um mínimo de dignidade nas condições de vida (direitos sociais) parece caracterizar um novo conceito de cidadania em Portugal (Silva, 2004).

A cidadania e a nacionalidade sempre foram dois conceitos que se confundiram, uma

vez que se encontravam associados. No entanto, na cidadania portuguesa encontramos uma contradição, pois se por um lado a nacionalidade era acessível a todos os residentes e aos que nasciam em território nacional, já a plena cidadania sempre foi difícil de obter, principalmente o direito político de eleger e de ser eleito (Ramos, 2004). Até 1981 a legislação portuguesa determinava quem era ou não era cidadão nacional segundo um princípio territorial (*ius solis*), contrariamente ao que acontecia nos restantes países europeus, em que essa atribuição dependia da descendência (*ius sanguinis*) (Moura Ramos, 1989). Foi em 3 de outubro de 1981, com a Lei número 37/81, que se deu a alteração na atribuição da nacionalidade, quando Portugal deu por concluído o movimento de descolonização resultante da independência das ex-colónias africanas. Com esta alteração, o “*ius sanguinis*” passou a ser critério determinante (Silva, 2004).

### **3. A participação eleitoral como direito de cidadania**

De acordo com o artigo 21.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos,

*Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.*

O exercício da cidadania é ter consciência das suas obrigações assim como dos seus direitos civis, políticos e sociais enquanto elemento de pertença a uma comunidade. Direitos e obrigações que lhe são atribuídas por uma Constituição, ou no caso da UE, atribuições que complementarmente emanam do Tratado da UE. O voto é um exercício de cidadania que pode ter vários significados e que ocupa um lugar de primordial importância nas democracias ocidentais. Os eleitores utilizam o seu voto para pesarem o resultado de uma governação, também utilizado como forma de protesto (crítica ao sistema político), como voto útil (formação de maiorias), como forma de renovar a confiança governativa ou de escolher um novo projeto. Para isso é necessário todo um processo eleitoral que tem início na marcação da data eleitoral e para o cidadão eleitor termina com o ato de votar, apesar de todo o processo eleitoral só ficar concluído com a contagem dos votos e divulgação dos respetivos resultados eleitorais. O voto é o resultado de uma competição eleitoral entre as diferentes propostas e os eleitores, que poderá ser exercido através de plebiscitos, referendos e sufrágios (Chagnollaud, 1999).

Os referendos são normalmente usados pelos governos para consultar a opinião popular sobre assuntos relevantes para o país, como tratados internacionais ou alterações de

ordem constitucional. Só são vinculativos, em regra, quando votam mais de 50% dos cidadãos eleitores, dando como exemplo a Suíça, quando em 1962 a maioria dos eleitores recusou, em referendo, a produção e a importação de armas nucleares (Hermet, 2014). Sufrágio é um processo que é encetado numa fase inicial através do estabelecimento da igualdade jurídica. Numa segunda fase está relacionado com as sucessivas etapas de reconhecimento da cidadania moderna e por último consiste na extensão às massas populares do exercício da democracia, do poder de escolha ou de rejeição de projetos eleitorais (Hermert, 2014).

A conquista dos direitos de cidadania não foi pacífica, só foi conseguida através de profundas alterações na sociedade, como guerras, movimentos de rutura de homens e mulheres com o preestabelecido, sempre em confronto direto com o poder político. Foi com a revolução francesa que o sufrágio passou a ser parte integrante do direito de cidadania, o sufrágio era um direito constituído que passou a ser um direito constituinte, ou seja um direito que é atribuído por uma Constituição (Matos, 2005).

A revolução francesa consagrou o sufrágio universal, isto é, todos aqueles com capacidade de votar possuem o mesmo peso, o seu voto é único, secreto e está em oposição ao sufrágio restrito que é função da capacidade económica, social e cultural. Apesar de universal, o direito de voto não era extensível às mulheres. Foi necessário um movimento feminino pelo direito ao voto, liderado por Kate Sheppard, que tornou possível o voto das mulheres pela primeira vez em 1893 na Nova Zelândia. Na Europa as mulheres só conseguiram votar pela primeira vez em 1918 em Inglaterra, após um movimento social, político e económico reformista, com inspiração em Kate Sheppard, que entendia que o direito de voto devia ser extensível às mulheres (Ward, 2000).

Em Portugal, aproveitando uma falha do legislador, em 1911 Carolina Beatriz Ângelo, viúva, foi a primeira mulher a votar nas eleições para a Assembleia Constituinte na qualidade de chefe de família (Silva, 2013). Carolina Beatriz Ângelo foi uma destacada ativista republicana e militante feminista do início do século XX. Defendia a extensão do direito de voto às mulheres nas mesmas condições que os homens. Porém, a publicação da lei eleitoral de 1911 trouxe um rude golpe às pretensões de Carolina Beatriz Ângelo e dos movimentos feministas, entre os quais a Grande Loja Feminina de Portugal (loja maçónica). Esta lei só permitia o voto a cidadãos maiores de vinte e um anos, que tinham de saber ler e escrever e serem chefes de família. Carolina Beatriz Ângelo reunia todas estas condições, no entanto o seu voto foi inicialmente recusado,

mesmo depois de evocar o seu estatuto de chefe de família (viúva e com uma filha a seu encargo) e alfabetizada (era médica). Carolina Ângelo recorreu a tribunal, que considerou que o termo cidadão era universal e, como tal, abrangia os dois sexos foi esta interpretação jurisdicional que permitiu que Carolina Beatriz Ângelo votasse (Silva, 2013).

Após a sua morte, tratou-se de alterar a lei com a revisão Constitucional de 1913, tendo ficado consagrado que só podiam ser eleitores dos cargos políticos e administrativos todos os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de vinte e um anos, ou que completassem essa idade até ao termo das operações de recenseamento, que estivessem no gozo dos seus direitos civis e políticos, soubessem ler e escrever português e residissem no território da República portuguesa, tendo adotado o voto censitário (Silva, 2013).

Foi com as eleições de 1969 que Marcelo Caetano tentou a adoção do sufrágio universal. Sofreu, no entanto, uma forte contestação da ala mais conservadora do regime, entre os quais do Presidente da República Américo Tomás, que ameaçou com uma intervenção militar. O máximo que conseguiu foi alargar o sufrágio às mulheres alfabetizadas (Kovac, 1981).

Após a revolução de 1974, com a Lei número 621/74, de 15 de novembro, todos os cidadãos portugueses maiores de dezoito anos podem votar nas eleições nacionais, não sendo o voto obrigatório. Existem outras formas do exercício da cidadania, como o direito de petição e a ação popular, um direito consagrado na Constituição, no número 1 do seu artigo 52.º. Este direito tem como finalidade prevenir ações contra a saúde pública, contra o património e qualidade de vida dos cidadãos. É um direito que pretende assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas bem como das autarquias locais, sem esquecer a proteção ao cidadão.

## **II – Participação de estrangeiros nos atos eleitorais na União Europeia**

### **1. Cidadania na União Europeia**

Historicamente a Europa sempre se considerou o centro do mundo, sempre houve uma partilha de tradições e culturas comuns entre os países europeus. Mas foi só no século XX que a afirmação de uma identidade europeia começou a tornar-se uma realidade. Foi esta comunhão de interesses que hoje é aproveitada e aprofundada pela UE e que vai sendo progressivamente desenvolvida. No entanto, para que as semelhanças entre os países e povos da Europa determinem a sua identidade comum tem de se pressupor uma identificação dos europeus com um mesmo modelo económico, social e político (Martins, 2012).

O ideal de uma identidade europeia é anterior à criação das Comunidades Europeias. William Penn, no *Essay Towards the Present and the Future of Peace in Europe* (de 1693), já defendia a criação de um parlamento europeu onde os Estados seriam representados por cidadãos por si escolhidos com o intuito de evitar guerras e promover a justiça. Em 1710, John Bellars defendia um sistema idêntico ao suíço, dividindo a Europa em cem cantões que contribuiriam para um exército europeu e um Senado igualmente europeu. Estes dois autores tinham um sentido fortemente federalista. Em 1756, Jean Jacques Rousseau reuniu ensaios do abade Saint-Pierre (falecido em 1743) onde defendia a instituição de uma república europeia. Para o abade Saint-Pierre o equilíbrio existente na altura entre França e a Áustria não era suficiente para garantir a paz na Europa, devendo os restantes países cristãos europeus assinar um Tratado de União para formalizar um Congresso Perpétuo. Em 1792, Rousseau retomou estas ideias, mas com a Europa novamente em guerra limitou-se a defender criação de uma união de Estados europeus que seriam soberanos internamente mas com forças armadas para em conjunto se defenderem de uma agressão externa (Martins, 2012). Em 1795, Kant defendeu uma confederação de Estados republicanos regulados por uma entidade supranacional para mediar os conflitos entre os Estados, evitando-se assim a guerra, um ideal que só seria possível com o acordo de todos os Estados confederados (Rocha, 2003).

Como estes projetos exigiam a constituição de uma Federação ou de uma Confederação

obrigavam a uma concertação entre as casas reais europeias e, com isso, a perda de soberania. O período de guerras e revoluções que se vivia no século XVIII, a importância dos impérios ultramarinos e o renascer dos nacionalismos por toda a Europa, foram algumas das razões que inviabilizaram estes projetos.

Claude-Henry de Rouvroy, Conde de Saint Simon, no seu “*De la Réorganisation de la Société Européenne*” (1814), aconselhava a substituição do Estado-nação por um sistema central soberano. Uma proposta que rompia com a tradição do Estado-Nação, devendo os Estados europeus ser governados pelos parlamentos nacionais e criando um parlamento europeu sobre questões comuns. A proposta foi bem acolhida por grandes intelectuais do século XIX, como Giuseppe Mazzini (1831), que defendia a formação dos Estados Unidos da Europa, à semelhança da unificação italiana (Martins, 2012). Pierre-Joseph Proudhon, fundador do anarquismo (1863), na obra *Do Princípio do Federalismo*, defendia uma confederação que se aplicaria às relações entre os povos. Proudhon preconizava uma sociedade plural onde a comuna seria o fundamento e a confederação o topo. Constitucionalmente, os Estados prouthonianos seriam formados por órgãos federais com um parlamento que assegurasse os poderes legislativo e executivo, e por órgãos base (grupos naturais), ou seja, por comunas, cantões, distritos, províncias ou regiões. As comunas deveriam ter uma grande autonomia para organizarem o quotidiano enquanto as províncias seriam zonas autónomas que geriam as trocas comerciais com outras províncias confederais ou com o exterior (Rocha, 2003). Mas estas ideias não tiveram qualquer impacto no congresso de Viena de 1815, um congresso que apenas serviu para a reorganização do mapa político europeu e devolveu às casas reais os territórios e a soberania perdidas com as guerras napoleónicas (Martins, 2012).

Neste mesmo século foram-se organizando alguns congressos a favor da paz e de renúncia à guerra como princípio político. Foi o que aconteceu no primeiro Congresso das sociedades de paz em Londres, em 1843, presidido pelo britânico Charles Hindley, onde se propôs o estabelecimento da arbitragem como forma de resolução de conflitos. No segundo congresso, em Bruxelas em 1848, presidido por Elihu Burritt, foi-se mais longe, pois além da paz debateu-se o desarmamento. No terceiro congresso, presidido por Victor Hugo, defendeu-se a criação dos Estados Unidos da Europa à semelhança dos Estados Unidos da América, em regime de federação ou confederação (Jorge, 2013). Vítor Hugo no seu discurso do Congresso da Paz de 1849, afirmou que:

*um dia virá em que vós França, vós Rússia, vós Itália, vós Inglaterra, vós Alemanha, todos vós, nações do continente, serão, sem perderem as vossas qualidades distintas e as vossas qualidades gloriosas, incorporadas numa unidade superior, e constituirão uma fraternidade europeia, tal como a Normandia, Bretanha, Borgonha, Lorena e Alsácia, todas províncias incorporadas em França”(...) Um dia virá em que as balas e as bombas serão substituídas por votos, pelo sufrágio universal das nações... Teremos os Estados Unidos da Europa que unirão o velho mundo, como os Estados Unidos da América uniram o novo. O espírito da conquista transformando em espírito da descoberta, a pátria sem fronteiras, o comércio sem alfândegas, a juventude sem casernas, a coragem sem o combate, a vida sem a morte, o amor sem o ódio (...). (Hugo, 1849, cit. in Jorge (2013), p. 19)*

Victor Hugo baseou-se nos acontecimentos históricos e sabia que o século XIX não era o mais indicado para a concretização destes ideais, na medida em que o ideal do Estado-nação estava no auge. Todavia, na sua premonição, afirmou que seriam necessários quatrocentos anos para a sua realização (Martins, 2012). Seguiram-se outros Congressos para a Paz, o de 1849 em Frankfurt e o de 1850 em Londres, sempre com um intuito de promover a paz e o desarmamento na Europa (Jorge, 2013).

Foi o fim da Primeira Guerra Mundial que funcionou como estímulo aos que acreditavam numa União Europeia como forma de evitar guerras entre os povos europeus. Até ao Tratado de Paz de Versalhes (1919) foram várias as tentativas para, mais uma vez, se tentar uma União Europeia: Luigi Einaudi, Conde Coudenhove-Kalergi, Massaric, Herriot, entre outros (Martins, 2012). No entanto, o conflito de interesses instalados fez com que o Tratado de Versalhes voltasse a exacerbar os nacionalismos. Ainda assim, em 1926, no primeiro congresso Pan-europeu de pendor federalista, realizado em Viena, foi lançado um programa que constava de nove pontos (Martins, 2012):

- 1.º: A confederação europeia como garantia recíproca de igualdade, de segurança e de soberania dos Estados europeus.
- 2.º: Um tribunal federal europeu para regular todos os conflitos entre Estados membros.
- 3.º: Uma aliança militar europeia, com força aérea comum para garantir a paz e o desarmamento.
- 4.º: A criação progressiva de uma união aduaneira entre os Estados europeus.
- 5.º: A valorização comum das colónias dos Estados europeus.
- 6.º: Uma moeda europeia.
- 7.º: O respeito das civilizações nacionais de todos os povos da Europa, fundamento de comunidade de cultura europeia.

8.º: A proteção das minorias nacionais e religiosas da Europa, contra a desnacionalização ou desresponsabilização dos Estados no cumprimento dos direitos humanos e a opressão (tortura, escravidão).

9.º: A colaboração da Europa com outros Estados no quadro da Sociedade das Nações.

Deste congresso resultou o Manifesto de Viena, que incluía o seguinte:

*A comunhão de interesses pavimenta o caminho que conduz à Comunidade Política. A questão europeia é esta: é concebível que sobre a pequena quase ilha europeia, vinte e cinco Estados vivam lado a lado em anarquia internacional sem que tal estado de coisas conduza à mais terrível catástrofe política, económica e cultural? O futuro da Europa depende da resposta que seja dada a esta questão. Ele está, pois, entre as mãos dos 26 Estados europeus. Vivendo em Estados democráticos, somos todos corresponsáveis da política dos nossos governos. Não temos pois o direito de nos limitar à crítica; temos o dever de contribuir para a realização do nosso destino político...” (cit. in Campos, 1989, p. 32)*

Esta proposta obteve o apoio de vários intelectuais da época, como Paul Valéry, Thomas Mann, Albert Einstein, entre outros. Na Inglaterra, a proposta nem sequer foi tida em consideração (Martins, 2012).

Em 1929, a Sociedade das Nações convidou o primeiro ministro francês Aristides Briand, para elaborar um memorando com a intenção de criar de um Estado Federal com respeito pela soberania dos Estados. Em 1930, Briand apresentou o “*Memorando sobre a organização de um sistema de União Europeia*”, conhecido como Memorando Briand (Jorge, 2013). O documento previa a existência de um organismo semelhante à Sociedade das Nações, com um órgão executivo e um comité político permanente sobre a organização económica (Duroselle, 2001). Mas a chegada ao poder de Adolf Hitler (em 1933), o reacendimento dos nacionalismos e as desconfianças entre os países europeus e a Alemanha e seus aliados, acabaram por ditar o adiamento do projeto para o final da II Guerra Mundial e, com isso, o adiamento da cidadania europeia que alguns autores, de forma peregrina, vinha defendendo desde o início da Idade Média (Martins, 2012).

Foi com o final da II Guerra Mundial que o projeto de União Europeia recomeçou, desta vez com mais êxito. No entanto, nunca poderia existir uma verdadeira União sem a França e a Alemanha. Nos anos 50 do século XX iniciaram-se conversações (sempre com o apoio dos EUA, potência que emergiu no princípio do século) com o intuito de formar uma aliança entre países europeus de modo a garantir a paz e a prosperidade económica, numa tentativa de voltar a ter a hegemonia mundial perdida com as duas últimas guerras. O projeto de união não foi imediato, houve um período de quase duas

décadas de avanços e recuos que começou com o Tratado de Dunquerque (4 de Março de 1947), depois com Tratado de Bruxelas (1948) logo seguido do Tratado de Washington (1949) que deu origem à NATO. No Tratado de Paris (1951) fundou-se a Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA). Finalmente, em 25 de Março de 1957 o Tratado de Roma deu origem à Comunidade Económica Europeia (CEE) e à Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA) (Cardoso et al., 2012).

Foi em 7 de Fevereiro de 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia, que (entre outras importantes alterações) foi criada a cidadania da UE. Ao introduzir a cidadania da UE, o ser humano passou a estar no centro da ação da União, baseando-se em valores indivisíveis e universais como a dignidade humana, a liberdade, a igualdade e a solidariedade (Pereira, 2011). Valores que a UE colocou na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, assinada em 18 de dezembro de 2000. O que resulta da ligação entre os indivíduos e a UE é o vínculo da supranacionalidade, ou nacionalidade comum. A condição nacional é transformada na fonte de estatuto especial, uma condição de estrangeiro privilegiado, onde os seus titulares, no interior dos Estados membros, podem adicionar um conjunto de direitos (e potencialmente de deveres) que estão reservados aos nacionais (Ramos, 2013).

Apesar dos avanços permitidos pelo Tratado da UE serem substanciais, a liberdade de circulação de pessoas já era possível. No início, eram só os trabalhadores que tinham esse direito, isto é, começou com uma vertente económica. No entanto, os pequenos passos que se foram dando, como a extensão dos mesmos direitos aos familiares dos trabalhadores, vieram beneficiar todos os cidadãos para desta forma se circular livremente pela UE como se estivessem no próprio país (Vila Maior, 2009). Se, por um lado, já existe um Parlamento Europeu cujos membros são eleitos pelos cidadãos eleitores dos Estado membros, a cidadania europeia está incompleta por não haver pagamento de impostos à UE (Vila Maior, 2009). Sem a afirmação de um Estado social com políticas uniformes, a cidadania da UE não passará de uma mera intenção, ou seja, a UE na sua forma atual, com a Europa económica que se sobrepõe a uma Europa política e social (Fernandes, 2009).

O caminho para a cidadania europeia tem sido longo e com muitos percalços, como guerras, prevalência de interesses económicos e desigualdades económicas e de poder entre os países. Num continente com uma história muito rica e uma memória histórica bem enraizada tem sido o maior dos travões no aprofundamento da cidadania. Uma das

formas de promover a cidadania é o incentivo aos cidadãos para que participem em atos de interesse comum, como é o exemplo da participação eleitoral.

## **2. Participação eleitoral de cidadãos no país de acolhimento (em eleições europeias e autárquicas)**

Com a entrada em vigor do Tratado da UE (em novembro de 1993), os cidadãos europeus obtiveram um conjunto de direitos complementares aos da sua nacionalidade, como o direito de circular e permanecer livremente em qualquer Estado membro e o direito de proteção em qualquer parte do mundo por representações diplomáticas e consulares dos Estados membros nas mesmas condições que os nacionais, o direito de petição ou o direito de se dirigirem por escrito quer ao Provedor da Justiça, quer às instituições da UE, podendo fazê-lo em qualquer língua oficial da União, sendo-lhe respondido na mesma língua, bem como eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições autárquicas quando o local de residência seja diferente da nacionalidade (Ramos, 2013 p. 484).

Mas são as eleições para o Parlamento Europeu (PE) aquelas que mais impacto têm na vida dos cidadãos, para além das eleições nacionais. As primeiras eleições para o PE aconteceram em 1979. Em Portugal, foi em 1987 que se votou pela primeira vez para o PE. Estas eleições realizam-se na mesma altura (com uma diferença de um a quatro dias, apesar da recomendação da UE para que a sua realização seja no mesmo dia), tendo lugar de cinco em cinco anos (Martins, 2012).

Podem participar nas eleições para o PE todos os cidadãos naturais e os oriundos de países da UE. Além de terem as mesmas condições que os cidadãos naturais do país de residência, têm de exprimir a sua vontade em participar nas eleições e estarem inscritos nas listas eleitorais dos respetivos países de residência. Para isso têm que residir no país num período mínimo que vai dos dois anos na Finlândia aos cinco anos na Bélgica e na Holanda e fazer prova disso, não são considerados os diferentes os períodos em que tenham residido em outros países da UE. Para que esse direito seja atribuído deve comprometer-se a exercer o seu direito de voto apenas uma vez em cada ato eleitoral. O período de residência para atribuição do direito de voto pode não ser o mesmo em todos os países da UE. Aqueles países cujos eleitores não nacionais são mais de 20% dos eleitores podem exigir um período suplementar de residência no país para poder participar nas eleições para o PE, como é o caso do Luxemburgo, cujo período mínimo de permanência é de cinco anos e seis meses (Rodrigues et al., 2013).

Em Portugal são eleitores e elegíveis para o PE:

- 1) Todos os cidadãos portugueses recenseados em território nacional.
- 2) Os cidadãos de Estados membros da UE, não portugueses, que estejam inscritos no recenseamento eleitoral português.
- 3) Os cidadãos portugueses inscritos no recenseamento eleitoral português, residentes fora do território nacional que não em votem noutro Estado membro da UE (Martins, 2012).

Apesar da importância do PE, estas eleições são desvalorizadas pelos cidadãos eleitores por as considerarem menos importantes do que as dos órgãos de soberania nacionais. A taxa de participação nas eleições de 2014 para o PE foi de 43%, o que é ilustrativo da importância que os cidadãos europeus dão a estas eleições, confirmando uma sondagem realizada em 2013 pela Gallup Europa que previa que a participação nas eleições de 2014 ficaria abaixo dos 50% (Público, 2014) (ver tabela 1, na página seguinte).

Segundo um estudo do Eurobarómetro de 2013 (sobre direitos eleitorais), 84% dos cidadãos eleitores pensam que a participação eleitoral seria mais elevada se tivessem acesso a mais informação sobre o impacto que a UE tem no seu dia-a-dia e 73% acreditam que ficariam mais motivados se soubessem o grupo político europeu a que pertencem os eurodeputados (Parlamento Europeu, 2013). A Comissão Europeia recomenda aos partidos políticos nacionais que informam os eleitores a que grupo político europeu pertencem, assim como a anunciar o candidato que apoiam para a presidência da Comissão Europeia (Taveira, 2014).

Outra das explicações para a fraca participação eleitoral nas eleições para o PE deve-se à descrença no sistema político, à pouca solidariedade entre os países, às desigualdades entre os países do norte da Europa e os do sul, aos nacionalismos extremados por partidos radicais (Taveira, 2014). Também a perceção do deficit democrático da União pode concorrer no mesmo sentido. São três as razões que motivam o mencionado défice (Taveira, 2014): a estrutura da UE é complexa e de difícil compreensão; a deficiente dinâmica das eleições europeias, que ficam transformadas num teste de popularidade aos governos nacionais; e o multiculturalismo europeu, ou seja, a UE é um aglomerado de povos com interesses muitos diferentes, o que acaba por dificultar uma identidade e consciência comuns, com reflexões desfavoráveis na participação nas eleições para o PE. Para que o projeto europeu seja uma realidade é necessária uma transformação

estrutural nas mentalidades dos europeus que lhes permita criar um sentimento de pertença europeia (Taveira, 2014).

**Tabela 1: Afluência às urnas por país (%)**

País	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009	2013	2014
União Europeia	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43		43.09
Bélgica	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39		90.00
Dinamarca	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54		56.40
Alemanha	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.27		47.90
Irlanda	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64		51.60
França	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63		43.50
Itália	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05		60.00
Luxemburgo	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.76		90.00
Países Baixos	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75		37.00
Reino Unido	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7		36.00
Grécia		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61		58.20
Espanha				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.87		45.90
Portugal				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.77		34.50
Suécia							41.63		38.84	37.85		45.53		48.80
Áustria								67.73	49.4	42.43		45.97		45.70
Finlândia								57.6	30.14	39.43		38.6		40.90
República Checa										28.3		28.22		19.50
Estónia										26.83		43.9		36.44
Chipre										72.5		59.4		43.97
Lituânia										48.38		20.98		44.91
Letónia										41.34		53.7		30.04
Hungria										38.5		36.31		28.92
Malta										82.39		78.79		74.81
Polónia										20.87		24.53		22.70
Eslovénia										28.35		28.37		20.96
Eslováquia										16.97		19.64		13.00
Bulgária											29.22	38.99		35.50
Roménia											29.47	27.67		32.16
Croácia													20.84	25.06

Fonte: TNS/Scytl (2014)

Contrariamente à retórica oficial das instituições europeias, a cidadania europeia não contempla apenas direitos, há responsabilidades inerentes que vinculam a uma identidade europeia. Se os direitos e responsabilidades não estão a ser interiorizados pelos europeus é porque têm de ser ensinados. A educação é o pilar da cidadania que tem um papel fundamental no ensino dos jovens e dos menos jovens. A Comissão Europeia tem procurado, principalmente através dos jovens, que os europeus participem ativamente na vida política e social. Ensinar a cidadania europeia é fundamental para a formação de cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, bem como para o desenvolvimento de uma identidade europeia assente num conjunto de valores de sentimento de pertença (Rio, 2012).

A importância na promoção da cidadania ativa tem sido um dos principais objetivos dos sistemas de ensino da UE. Programas como “A Educação para a Cidadania na Europa” (2012) propõem que os jovens sejam ajudados a desenvolver competências sociais e cívicas, com ênfase para a educação para a cidadania. Em simultâneo a UE, através da estratégia para a juventude 2010-2018, promove a cidadania ativa, da inclusão e da solidariedade (Comissão Europeia, 2012), através da introdução de unidades curriculares nos respetivos sistemas de ensino. Estas unidades ensinam a cultura do “outro” como necessidade de compreensão das singularidades e das diferenças entre os diferentes povos.

Se o acesso à cidadania política é fundamental para a integração nos países de acolhimento, a participação política é crucial para o exercício da cidadania, até porque as liberdades básicas de pensamento e expressão não devem estar dependentes da nacionalidade ou do facto de serem ou não cidadãos. A extensão dos direitos políticos tem ainda duas razões fundamentais: se, numa primeira razão, o que diz direito a todos deve ser decidido por todos; numa segunda razão, os que pagam impostos deveriam ter voz quanto ao modo como é aplicado o dinheiro dos seus impostos. No entanto, os dispositivos legais que dotam os emigrantes de capacidade política e franqueiam o acesso (ou o restringem) à capacidade política ativa são pouco valorizados no plano institucional (Freire, 2009). Os estrangeiros residentes não têm, regra geral, o reconhecimento pelos diferentes governos europeus do direito de intervenção nas políticas no país de residência, sendo um poder que continua a residir quase em exclusivo nos nacionais (Beckman, 2008). Existem reservas por parte dos nacionais quando se trata de atribuições de direitos políticos aos estrangeiros residentes. Algumas justificações passam pelo desconhecimento que os estrangeiros têm dos problemas que afetam o país de residência, sem esquecer que como estrangeiros e com residência temporária podem ser vistos como uma ameaça à unidade nacional (Costa, 2000).

Há argumentos a favor da participação dos estrangeiros na vida política, como a contribuição para o desenvolvimento económico dos países de acolhimento e o princípio “no taxation without representation”, uma ideia subjacente ao facto de o estrangeiro pagar impostos, cumprindo um dos deveres mais importantes de cidadania, sendo de inteira justiça a participação na tomada de decisões que o afetam (Costa, 2000). De facto,

*se a democracia acarreta a capacidade contribuir para a feitura das decisões que afetam de forma decisiva a vida de cada um, então ser afetado de forma significativa por tais decisões deve ser uma condição suficiente para votar. Se assumirmos que uma parte da vivência democrática é experimentar o impacto das decisões tomadas, então ser afetado por elas torna-se uma condição também.* (Katz, 1997, p. 217)

É o exercício deste direito que faz com que o cidadão se identifique mais rapidamente com a comunidade em que vive. A partilha e resolução de problemas comuns vincula-o a um princípio de responsabilidade pessoal e de solidariedade (Igreja, 2004).

A participação dos cidadãos não nacionais em eleições para o poder local vai além do simples voto, pois podem ser candidatos, mas tal como nas eleições europeias terão que constar das listas eleitorais do país de residência. Se em alguns países a inscrição é automática (Áustria, Dinamarca ou Países Baixos), noutros têm que solicitar a inscrição nos cadernos eleitorais (Rodrigues et al., 2013). Para votar nas eleições municipais as condições são as mesmas que nas eleições europeias. Há, no entanto, diferenças entre os países quando os cidadãos pretendem ser candidatos a eleições locais. Em países como a Bélgica, a França e a Itália, o lugar de presidente do município está reservado aos naturais dos respetivos países. Noutros países (Polónia, Hungria e Eslovénia) a reserva estende-se aos lugares de vice-presidente e vereador (Rodrigues et al., 2013).

No caso português, a participação de cidadãos estrangeiros nas eleições municipais tem sido residual: apenas sete foram eleitos entre 2001 e 2005, nas eleições seguintes praticamente não houve cidadãos estrangeiros eleitos; no entanto, tem-se vindo a destacar o aumento da participação de portugueses com origem migrante, ou seja, cidadãos estrangeiros a quem foi concedida nacionalidade portuguesa. Os concelhos de Oeiras, Loures, Odemira e Aljezur são algumas exceções, o que acaba por provar o desinteresse dos partidos políticos no voto e na participação de imigrantes, apesar de nos seus programas manifestarem a preocupação com a integração política e social dos imigrantes, um desinteresse que é transversal na paisagem político-partidária portuguesa (Zobel, 2013). A fraca participação dos imigrantes poder-se-á explicar pelas condições de reciprocidade com o país de origem, pelo baixo nível de registos para a participação eleitoral, ou (o que é mais importante) como resultado de um processo político moroso que tem como consequência o não reconhecimento da importância da população estrangeira no quadro político local (ver tabela 2, infra).

**Tabela 2: Estrangeiros recenseados em Portugal para as eleições locais por nacionalidade**

Nacionalidade	1997	2001	2005	2009
Reino Unido		1206 (5,85%)	2142 (7,66%)	2689 (9,98%)
Espanha		1137 (6,01%)	1778 (6,36%)	1898 (7,05%)
Alemanha		1001 (4,86%)	1653 (5,91%)	2034 (7,55%)
França		581 (2,82%)	1012 (3,62%)	1164 (4,32%)
Holanda		467 (2,27%)	831 (2,97%)	1084 (4,02%)
UE outros		841 (4,08%)	1350 (4,83%)	2023 (7,51%)
Total UE	3156 (22%)	5333 (26%)	8766 (31%)	10892 (40%)

Fonte: DGAI (2011): Datas de referência 11/1997; 07/2001; 11/2005; 10/2009

Convém sublinhar que o procedimento do recenseamento eleitoral apresenta outro limite aos direitos políticos dos cidadãos imigrantes, pois só os titulares de autorização de residência por período superior a três anos têm direitos ativos; para terem direitos ativos e passivos, a autorização de residência terá de ser superior a cinco anos (Alegretti, 2013).

### **3. Participação de cidadãos extracomunitários no país de acolhimento**

A partir da segunda metade do século XX, a noção de cidadania está no centro das questões ligadas à população migrante. Poderá a cidadania ser atribuída em função da simples residência, sem qualquer enraizamento cultural ou identitário? Deverá ser atribuída numa perspetiva universalista que não dependa da origem, dos costumes, da língua (Hermert, 2014)? A decisão de atribuir direitos políticos depende se o sujeito é ou não sujeito legal, só sendo necessário provar a residência. Quem não é sujeito legal não é membro de uma comunidade (Dahl, 1989). Critérios como sexo, raça, etnicidade, poder económico, religião, conhecimento, identidade nacional não podem ser aceites para a recusa de atribuições de direitos eleitorais à pessoa sob a autoridade de um Estado (Rodrigues, 2013). Beckman (2006) suporta a ideia de que todas as pessoas residentes num Estado deviam estar incluídas no corpo de cidadãos. A residência habitual devia ser condição mais que suficiente para a tomada de decisões coletivas. Neste sentido, a determinação da cidadania deveria ser “*jus domicilie*” (Baudöck, 2002).

Embora tudo indique que existe uma aproximação de estatutos legais e políticos entre cidadãos da UE e extra-UE, a realidade, no entanto, é bem diferente. A UE tem poder

suficiente para impor medidas legais aos cidadãos da União e de estabelecer políticas de migração, residência e asilo. Não o tem quando se trata de impor medidas de participação eleitoral aos cidadãos extra-UE, pois esta continua a ser uma das áreas definidas na esfera da soberania nacional. Todavia, a UE procura encorajar os Estados membros a adotarem medidas que permitam o sufrágio aos imigrantes de países terceiros (Rodrigues et al., 2013). O Tratado de Lisboa não trouxe avanços na concessão de direitos eleitorais aos estrangeiros residentes; as regras em vigor são as do Tratado de Maastricht, tendo-se passado quinze anos entre os dois Tratados e a cidadania europeia continua confinada aos cidadãos dos Estados membros (Rodrigues et al., 2013).

A cidadania europeia resultou numa estratificação, ou fragmentação, da cidadania, existindo uma clara divisão entre os cidadãos naturais, os cidadãos da UE e os cidadãos extra-UE. Os cidadãos da UE possuem todos os direitos (políticos, sociais e civis) do Estado de naturalidade, apenas têm direitos de residência, direitos sociais e alguns políticos no Estado de acolhimento. Os cidadãos de países terceiros apenas têm direitos económicos e sociais, mas nenhum a nível político (Rodrigues et al., 2013). Continua a ser uma cidadania de reciprocidade, primeiro entre os Estados membros e depois com os países terceiros e, enquanto “cidadania atribuída”, não contribui para a igualdade de estatuto dos cidadãos extra-UE residentes na União (Pershing, 2006).

Há, no entanto, um conjunto de fatores que parece ter pesado na efetiva integração social e política dos imigrantes extra-UE em algumas sociedades liberais democráticas. Um dos critérios para aceder à cidadania é a nacionalidade, uma distinção usual entre os países de “*jus solis*” e “*jus sanguinis*”. Se no primeiro critério a nacionalidade é determinada com base no local de nascimento, no segundo tem como base a árvore genealógica da família de origem. A maior parte dos países combina os dois regimes (Aleinikoff e Weil, 2006). Estes autores defendem a atribuição da cidadania não só aos imigrantes de primeira geração como aos de segunda e terceira geração, porque estes últimos já nasceram no país de acolhimento, têm conhecimento da língua e apontam quatro razões para que acedam à cidadania nos países onde residem:

1.º: Por motivos morais: a primeira geração, quando emigra, normalmente é adulta; a segunda e terceira gerações já nasceram no país de acolhimento, logo o conhecimento da língua já existe, como tal é importante a atribuição de cidadania;

2.º: Para criar a necessidade nos imigrantes de uma maior participação nas

políticas do Estado de acolhimento;

3.º: Por ser socialmente mais vantajoso e facilitar a integração política e fornecer uma maior base de solidariedade social nas sociedades de imigração, mais importante que uma mera igualização de direitos;

4.º: Para proteger a soberania do Estado, por uma larga franja da população ser de não naturais (Freire, 2009, p. 269). A manutenção da nacionalidade de origem significaria lealdade ao Estado de nascimento, o que estaria em contradição com a atribuição de direitos a quem recusa a assimilação ao Estado de residência.

Na atualidade a situação que mais reflete as situações de lealdade e pertença num mundo cada vez mais complexo e interdependente é a cidadania dual, algo que só deve ser aceite quando reflete a ligação genuína do cidadão a dois países, o de origem e o de residência. Em caso de conflito entre as duas nacionalidades, deve prevalecer a de residência (Freire, 2009).

Boswell (2005) identifica três das principais abordagens à integração no espaço da UE: a primeira é o multiculturalismo da sociedade europeia, que facilita o acesso à cidadania; a segunda é a cidadania social, que transforma os migrantes em *denizens*, ou seja, população estrangeira com autorização de residência ou com vistos de trabalho sem nenhum tipo de restrição temporal e que não goza de direitos políticos, sendo considerados cidadãos de “segunda categoria”; terceira, o modelo republicano francês, que facilita o acesso à cidadania mas não aceita subjetividades étnicas ou religiosas na esfera pública. Nestes modelos verifica-se uma tendência de assimilação, colocando-se a questão de quem incluir. São modelos decorrentes das diferentes estruturas políticas e das oportunidades oferecidas por cada Estado, modelos moldados pela história e pela demografia, pelo que encontraremos noções e práticas de cidadanias diferentes entre os Estados (Serangonha, 2010).

Estas diferenças são reveladas pelo *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) de 2007 e pelo Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2009 sobre índices de integração nos países da UE. Apesar dos resultados globalmente positivos, principalmente nas políticas de residência de longa duração, antidiscriminação, reagrupamento familiar e acesso ao mercado do trabalho (a Suécia alcança os melhores resultados, seguida de Portugal), estes relatórios também apontam fragilidades às políticas de aquisição de nacionalidade e de acesso à participação

política seguidas pelos Estados e recomendam a substituição de termos com uma carga ideológica negativa, como “integração”, que dificultam o combate à “exclusão social”, ao “tratamento desigual” e até mesmo a “discriminação”. O termo mais apropriado é “inclusão social”. Estas recomendações têm como base os princípios inscritos nas Conclusões do Conselho Europeu de Tampere de 1999 (Serangonha, 2010).

Os relatórios MIPEX (MPG, 2014) e PNUD (UN, 2014) relativos a 2014 revelam que as políticas de integração estão pouco a pouco a mudar, pois a maioria dos países melhorou as suas políticas. No entanto, a atual crise económica e social tem vindo a alterar prioridades, com cortes no financiamento social que podem comprometer, ou atrasar, os avanços feitos pela maioria dos países nas políticas de integração, com evidentes consequências para a população imigrante.

São onze os países da UE em que os cidadãos extra-UE estão impedidos de votar nas eleições locais: Alemanha, Áustria, Bulgária, Chipre, França, Itália, Letónia, Malta, Polónia, República Checa e Roménia. Em Malta e na República Checa, apesar de os cidadãos da UE não estarem impedidos legalmente de votar nas eleições locais, são os acordos de reciprocidade com os outros países que o impedem. No entanto, a tendência da UE é de estender o direito de voto nas eleições locais aos cidadãos extra-UE, ainda que existam condições mais ou menos inclusivas que diferem de Estado para Estado. A Irlanda é o único país em que as eleições locais estão “abertas” a todos os estrangeiros residentes (Rodrigues et al., 2013). Um dos requisitos mais exigidos é o período de residência, que varia em função dos países – entre dois anos na Suécia e cinco na Bélgica e Holanda, mas sempre em regime de reciprocidade. Dos requisitos impostos, este é o menos exigente mas é o mais inclusivo. Noutros países é exigida residência permanente acompanhada de um estatuto específico, normalmente associado ao número mínimo de anos de permanência e residência no país, como acontece na Eslováquia, Grécia e Lituânia (Rodrigues et al., 2013).

Portugal, Espanha e Reino Unido já estendiam o direito de voto aos estrangeiros antes da assinatura do Tratado de Maastricht (1992), principalmente aos cidadãos oriundos das ex-colónias, um direito que era dado sempre em regime de reciprocidade. Em oposição estavam a França e a Bélgica, que foram os países mais renitentes, até mesmo na aplicação da legislação da UE (Freire, 2009). Em Espanha, por exemplo, podem votar os cidadãos da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, bem como os da Noruega e Nova Zelândia (sempre em regime de reciprocidade); em Portugal, para

além de cidadãos de países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) podem votar cidadãos da Argentina, Islândia, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela. No Reino Unido gozam deste direito os cidadãos da *Commonwealth*.

A criação da CPLP trouxe novos desafios a Portugal no reconhecimento de direitos de cidadania aos cidadãos das antigas colónias portuguesas, uma realidade jurídica e política diferente da UE (Barbosa, 2003). A realidade jurídica e política mais aproximada será a de um conjunto de acordos bilaterais que se criaram entre os Estados membros da CPLP e Portugal. Estes acordos bilaterais vinculam os Estados ao reconhecimento de um conjunto de direitos reservados aos nacionais e que são negados aos estrangeiros, direitos que foram instituídos pela Convenção de Brasília em 1971 (Ramos, 2013). É a partir desta convenção que se reconhece a reciprocidade de direitos aos cidadãos dos dois países, distinguindo-se o estatuto de igualdade de direitos políticos, de acordo com o Tratado de Amizade assinado entre Portugal e o Brasil em 2003. Neste Tratado também se reconhece que os cidadãos brasileiros que residam em Portugal por um período superior a três anos e que tenham requerido o estatuto de direitos políticos possam votar nas eleições para a Assembleia da República, para as assembleias legislativas regionais e para as autarquias locais. Na prática, é um direito que não é extensível a todos os brasileiros, porque só os titulares de autorização de residência ou com estatuto geral de igualdade de direitos é que podem votar e apenas nas autarquias locais (Barbosa, 2013).

Portugal e Cabo Verde têm um papel muito relevante no seio da CPLP no âmbito da concessão de direitos políticos aos não nacionais. Esta especificidade torna-se ainda mais relevante quando comparada com Moçambique, um caso oposto ao de Cabo Verde, pois entre Portugal e Moçambique não existem dispositivos constitucionais que estabelecem a reciprocidade de direitos políticos (Barbosa, 2013). Já Angola revela preocupações limitadas com os direitos políticos dos imigrantes, permitindo somente o direito de associação e reunião, não admitindo que os estrangeiros tenham qualquer atividade de natureza política, nem que interfiram de forma direta ou indireta em assuntos políticos. Por sua vez, a Constituição de São Tomé e Príncipe coloca a possibilidade de capacidade eleitoral ativa e passiva em regime de reciprocidade. Quanto a Timor Leste, a Constituição nada dispõe sobre os direitos dos estrangeiros. Só Portugal, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe reconhecem direitos políticos aos nacionais dos Estados membros da CPLP (Barbosa, 2013).

### **III – O impacto das migrações na sociedade**

#### **1. Movimentos migratórios**

Em toda a história da humanidade são raros os fenómenos que têm consequências civilizacionais tão grandes como as migrações. A história da humanidade está cheia de exemplos: as colónias gregas, as conquistas romanas, o império bizantino, o árabe e o otomano, os impérios asiáticos, as colonizações europeias e as grandes migrações do século XIX e início do século XX. As migrações têm um relacionamento de proximidade com o progresso humano, exercendo um papel fundamental na ascensão e queda de organismos politicamente organizados (Papademetriou, 2008).

São muitas as dificuldades que os países industrializados têm quando se deparam com os efeitos da imigração em grande escala, como a relação de proximidade entre imigração e a ocorrência de mudanças culturais e sociais, a exigência da tomada de posições difíceis e politicamente onerosas por parte dos governos dos países de acolhimento e o facto dos impactos positivos e negativos serem muito desequilibrados. São um conjunto de fatores que exigem dos governos complexos equilíbrios políticos que podem ter como resultado o insucesso, tendo consequências e custos muito elevados, principalmente em termos sociais e económicos, o que pode significar uma derrocada política (Papademetriou, 2008).

As sociedades são organismos vivos e como tal evoluem a ritmos lentos. A imigração em grande escala acelera os ritmos de mudança e acentua os seus efeitos, em simultâneo a visibilidade étnica/racial/cultural torna-se difícil de ignorar. As sociedades modernas estão estruturadas em torno de uma noção de imutabilidade e, ao serem modificados os símbolos e os mitos que compõem uma nação, alimentam-se de situações de receio em relação aos migrantes e à instabilidade social (Papademetriou, 2008).

As desigualdades económicas entre os blocos económicos mundiais são cada vez maiores, as redes de imigração ilegal têm aumentado e são apoiadas por uma rede sofisticada de transportes de pessoas. Estas redes são ajudadas pela ineficácia dos Estados nos controlos fronteiriços, principalmente em regiões periféricas (Matias, 2014). Um dos locais mais sensíveis ao controlo fronteiriço são os espaços insulares,

principalmente os de menor dimensão. São os locais tradicionalmente mais afetados pela circulação de migrantes (Rocha et al., 2013).

O impacto negativo que a imigração ilegal tem nos países de acolhimento é grande. Os migrantes são sujeitos a uma exploração brutal por parte das redes clandestinas de imigração, o risco de vida está sempre presente, o que prejudica a integração plena do migrante e coloca dificuldades aos Estados na aplicação das leis sobre condições do trabalho. Por outro lado, incentiva os empregadores a manterem salários baixos e sem regalias sociais. Do ponto de vista empresarial, a imigração ilegal pode ser benéfica, uma vez que (pelo menos a curto prazo) permite às empresas uma maior competitividade no mercado global. No entanto, a longo prazo, estes “benefícios” são bastante prejudiciais, pois a imigração ilegal faz com que haja fuga aos impostos, principalmente no que diz respeito às contribuições obrigatórias para a segurança social, o que resulta numa menor receita fiscal, desprotege os trabalhadores e pode por pôr em causa a sustentabilidade do Estado (Matias, 2014).

Quando existem comunidades étnicas (ou de uma mesma nacionalidade) influentes nos países de destino, estas servem muitas das vezes de base à “facilitação” e expansão dos fluxos migratórios que incluem, muitas vezes, assistência à integração dos recém-chegados, principalmente quando a sociedade de destino não responde de uma forma satisfatória às pretensões políticas de uma etnia ou nacionalidade, como é o caso argelino em França e das comunidades hispânicas nos EUA. A um imigrante ilegal nem sempre é reconhecida a plenitude dos seus direitos humanos (mesmo quando esse direito é reconhecido), não existem garantias (ou meios) para a sua aplicação. Um imigrante ilegal que pretenda exercer um direito social pode sofrer consequências adversas. Por exemplo, se um imigrante ilegal necessitar de cuidados médicos, ficará exposto às autoridades que poderão proceder à sua deportação. Se existe um certo consenso na necessidade de garantir esses direitos fundamentais, o mesmo já não se aplica aos direitos sociais (Matias, 2014, p. 41). O direito à saúde pode ser considerado um direito social, tal como a educação, e está consagrado nas Constituições dos países, mas também possui uma dimensão de direitos humanos se, ao ser negada assistência médica ao imigrante ilegal, o colocar em risco de vida. Um outro argumento é que a proteção dos direitos sociais aos imigrantes ilegais premeia quem não respeita a lei, o que parece ser um argumento convincente e plausível (Matias, 2014, p. 13). Por que partilhariam os Estados os seus poucos recursos na proteção social (paga com os

impostos dos cidadãos e dos imigrantes legais) com pessoas que não deveriam permanecer nos seus territórios (e que não contribuem para o efeito ao não pagarem impostos, pelo menos impostos sobre o rendimento)?

Este argumento que deve ser analisado com cuidado, pois será necessário distinguir situações muito distintas na violação das leis de imigração, por exemplo pessoas que foram exploradas e coagidas por redes de imigração ilegal, pessoas que viram a sua autorização de residência caducar, quem fugiu do seu país por causa de perseguição e de guerras, quem aguarda decisão das autoridades locais. Estes são alguns dos exemplos da culpa dos imigrantes ilegais na violação da lei, sendo que em alguns casos não existe dolo. Qualquer imigrante ilegal é titular de direitos que são inerentes à dignidade de pessoa humana (Matias, 2014).

Desde os finais do século XX que o capital e os mercados de bens e serviços têm criado uma maior interdependência económica e social no mundo. Estas interdependências, estimuladas pela globalização, fizeram os governos e as opiniões públicas mundiais rever alguns princípios e práticas que caracterizam este fenómeno e observar os seus efeitos. Os efeitos positivos já foram amplamente demonstrados, no entanto estas reflexões traduziram-se numa insatisfação quanto à interdependência ao nível do mercado de trabalho. Esta insatisfação é crescente e existe quer nos países desenvolvidos quer nos países menos desenvolvidos. Os primeiros têm-se revelado mal preparados para se ajustarem a uma crescente concorrência internacional. Uma das principais preocupações à abertura é o grande movimento de pessoas de diferentes origens e a facilitação ao financiamento a movimentações terroristas. Para os países menos desenvolvidos, os movimentos de pessoas são autênticas boias de salvação para os seus cidadãos e respetivas economias, principalmente pelas remessas económicas dos imigrantes (Papademetriou, 2008).

Os países menos desenvolvidos têm, entre outras, três grandes preocupações: i) o comportamento das autoridades e populações locais nos países em que os seus cidadãos trabalham, pelo respeito pelos direitos humanos e pelos direitos laborais; ii) o risco de vida dos seus cidadãos quando associados às redes criminosas de tráfico internacional de pessoas que se têm vindo a desenvolver em total impunidade em países menos desenvolvidos, o que tem vindo a dificultar as relações entre os países de origem e de

destino; iii) e as políticas de imigração, que são cada vez mais restritivas nos países desenvolvidos (Papademetriou, 2008).

Mas o que a globalização nos tem dado a perceber é que não existe um perfil único de migrante. As migrações podem ser temporárias e instáveis, ou definitivas (ou de longa permanência) e estáveis, podem envolver migrantes altamente qualificados ou sem qualificação alguma, podem dizer respeito a expatriados, estudantes, refugiados (Matias, 2014).

## **2. Imigração e integração**

A imigração e a integração são dos temas mais debatidos na UE no início do século XXI. Os partidos políticos, da direita à esquerda, esgrimem argumentos que se baseiam nas mesmas e muito redutoras dicotomias ilegal/legal, nacional/estrangeiro, cidadão da UE/cidadão extra-UE. Conceitos que se vão perpetuando no tempo com uma discriminação político-legislativa originária na história e na mente dos europeus sobre civilizações superiores e civilizações inferiores (Ribeiro et al., 2012). Há um reconhecimento generalizado de que as migrações se vão manter (a diferentes níveis e de diversas formas) e que é necessário uma integração eficaz dos migrantes nos Estados de destino. Há gerações de migrantes vindos de todo o mundo que se instalaram na Europa e têm prosperado, contribuindo para a prosperidade europeia no plano económico e cultural (Spencer, 2008).

O pluralismo, a coesão social e o exercício do poder não são novidades para o Estado-Nação, uma vez que este sempre foi forçado a encontrar soluções para a incorporação das minorias que habitam nos seus territórios. A história tem-nos mostrado diferentes soluções utilizadas pelos Estados, desde as mais radicais e repressivas (de eliminação física) como o genocídio dos Arménios pela Turquia de 1915 a 1917 (não sendo, em todo o caso, aceitável falar-se de incorporação nestes casos), às soluções mais “suaves” como a imposição cultural, como foi o caso dos judeus portugueses em finais do século XV (Costa, 2012). A aceitação do Estado de acolhimento e dos imigrantes é entendida, numa fase inicial, como estadia temporária. No entanto, vai-se transformando em definitiva quando envolve a família, ou seja, quando é restabelecido o ambiente familiar (Costa, 2012).

Uma vez que a nacionalidade e a cidadania têm sido os vínculos privilegiados dos Estados aos cidadãos, é importante o estabelecimento de medidas que firmem laços de

união dos imigrantes com a comunidade política. Apesar da existência de casos de sucesso, como os indianos no Reino Unido que conseguem desempenhos superiores aos nacionais ao nível do sucesso escolar e profissional (Spencer, 2008), ainda não se tem conseguido promover políticas eficazes de integração, nem se tem conseguido evitar a divisão social e cultural das minorias (Costa, 2012).

Nos últimos anos identificaram-se alguns fenómenos que podem potenciar instabilidade social, como a mediatização de fenómenos associados a certa criminalidade com imigrantes, como são os casos de confronto com as forças policiais. A concentração espacial das comunidades de imigrantes em programas de realojamento habitacional é uma solução que facilita a exclusão social e potencia fenómenos de “fechamento” e marginalização (Costa, 2012). O envolvimento de uma pequena parte dos imigrantes em atos violentos com motivações políticas tem sido responsável pelo agravamento das tensões com os cidadãos de origem nacional, levando muitos líderes políticos europeus a reexaminar o aumento da radicalização entre os jovens de origem imigrante, uma preocupação que incide principalmente sobre os jovens muçulmanos (Spencer, 2008). O fundamentalismo islâmico, em particular após os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, em Madrid em 2004 e em Londres em 2005, vieram dar descrédito às políticas de integração, uma vez que estes atentados resultaram de indivíduos que foram objeto de medidas específicas de integração, estando alguns integrados, sendo outros imigrantes de segunda geração. Desde os finais do século XX que em alguns países europeus, como Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Holanda, países com uma grande comunidade islâmica, têm-se multiplicado ações de treino e formação de especialistas religiosos islâmicos (imãs trabalhadores ou imãs voluntários) com a finalidade de os instruir nos valores e “tradições europeias”. O treino local de líderes religiosos teria três vantagens: i) garantia uma maior familiaridade com a sociedade europeia; ii) permitiria uma intermediação com a sociedade em geral; iii) e facilitaria o processo de integração dos migrantes muçulmanos (Costa, 2012).

É importante notar os olhares que os europeus têm sobre a Europa, olhares que assentam em duas leituras que se complementam. A primeira argumenta que os muçulmanos cresceram numa cultura muito diferente da europeia e que a sua integração na sociedade europeia far-se-á com muita dificuldade. Um olhar que não se aplica aos muçulmanos na Europa, uma vez que cresceram inseridos na sociedade europeia. Estes muçulmanos não são vistos como imigrantes, são considerados cidadãos europeus de

pleno direito. Um segundo olhar é o de Asad (2003), que enfatiza a relação que os muçulmanos têm com o Islão e a reprodução dos seus valores considerados incompatíveis com o Estado secular moderno (Mapril, 2012).

Estes dois olhares são bandeiras de partidos da extrema-direita europeia que são contrários à presença islâmica na Europa. A sua presença é vista como uma ameaça, o perigo “islâmico”, onde se associam pânicos morais como terrorismo, fundamentalismo, talibans, fanatismo, opressão das mulheres, homofobia, etc. Os discursos da extrema-direita associam frequentemente as *madrassas* a instituições de radicalização dos jovens e à responsabilidade pela dispersão de *ihadistas* pelo mundo (Mapril, 2012).

### **3. A importância da imigração na Europa**

As sociedades europeias precisam da imigração, a sua importância vem aumentando a cada ano que passa por causa dos desequilíbrios demográficos provocados pelo aumento da esperança de vida das populações e pela diminuição da fertilidade. Já no ano de 2000 um relatório da Divisão de População da ONU (*Replacement Migration: is it Solution to Declining and Ageing Population?*) calculava que a UE necessitava de 159 milhões de emigrantes até 2025 para manter a população, a força de trabalho e os serviços sociais nos níveis atuais. Uma diminuição da imigração implicaria alterações aos sistemas de pensões e de bem-estar social nos países mais industrializados. Em Portugal, nos próximos 50 anos a ONU prevê que a população decresça para 8,3 milhões de habitantes. Desta forma, a relação população ativa *vs.* idosa cairá dos 4,3 atuais para 1,7 daqui a 50 anos (Ribeiro et al., 2012).

A imigração para a Europa tem vindo a aumentar e tem sido o principal componente para o aumento populacional da maioria dos países da UE. Ela provém de um conjunto muito mais variado de países do que no passado, provocando uma maior diversidade linguística e cultural. A título de exemplo, as crianças que frequentam escolas de Londres falam mais de duzentas línguas maternas. Na cidade de Malmö, na Suécia, o nome mais frequente entre os recém-nascidos é Mohammed. Os estatutos que os imigrantes têm perante a lei são variáveis: uns imigrantes são admitidos com vistos de trabalho ou de negócios, outros ao abrigo do reagrupamento familiar, outros ainda com estatuto de refugiados, estudantes, etc. Os imigrantes que se estabeleceram legalmente nos países de acolhimento podem, por terem sido admitidos temporariamente ou por terem deixado caducar a sua autorização de residência, estar numa situação de

ilegalidade e com isso estarem privados do acesso ao mercado de trabalho, aos serviços públicos e à proteção social (Spencer, 2008).

Existem diferenças substanciais quando se trata de integração económica, social e cultural, diferenças não só entre as comunidades de imigrantes como no seio de cada uma delas. A integração pode ter um carácter “segmentado”, ou seja, em vez de integrarem a classe média os imigrantes (e seus descendentes) integram uma subclasse constituída pelos naturais do país de acolhimento que são vítimas de exclusão e cujo comportamento e perspetivas passam a partilhar (Spencer, 2008). A classe social, o tempo de permanência no país de acolhimento e o local de residência podem influenciar as perspetivas de vida dos imigrantes. Os imigrantes, principalmente os seus descendentes, podem ter bons índices de integração (por exemplo, através de casamentos mistos) e fracos índices noutros aspetos (taxas de emprego reduzidas). Uns podem ter sucesso no mercado de trabalho enquanto permanecem culturalmente distintos, vindo a privilegiar os valores e a solidariedade dos seus grupos étnicos ou de nacionalidade (Spencer, 2008).

Quando os imigrantes chegam a outro país necessitam de um lugar nessa nova sociedade. Um lugar que satisfaça não só as necessidades físicas, como o alojamento, como no seu sentido social e cultural. Todo o processo de integração envolve dois parceiros principais: os imigrantes com as suas características, os seus esforços e formas de adaptação, e a sociedade de acolhimento, através das interações das suas instituições com os recém-chegados (Penninx, 2008).

O grau de integração não é exclusivamente da responsabilidade dos imigrantes, é também da responsabilidade das instituições dos países de acolhimento, que podemos dividir em dois grupos: i) o sistema educativo, as características do mercado de trabalho, as leis e regulamentos dos organismos públicos. Muitas instituições responsáveis pela integração dos imigrantes são as mesmas que através das suas leis e regulamentos dificultam (ou até mesmo excluem) a integração dos imigrantes; ii) as comunidades de imigrantes onde se incluem as instituições culturais e religiosas. Instituições cujo sucesso depende da aceitação da população autóctone, que em último caso podem ser alvo de exclusão ou de não reconhecimento (Penninx, 2008).

A imigração devia ser vista com um processo de transição para a cidadania. Os imigrantes de longa duração, caso queiram, trilham um caminho que os leva à

naturalização no país de acolhimento. Motomura (2006) considera que os imigrantes são cidadãos em espera, argumentando que a naturalização deve ser o propósito da imigração. O autor também reconhece que atualmente os requisitos necessários à naturalização são pouco exigentes, e que para uns a transição para a cidadania pode ser fácil e rotineira, enquanto para outros pode conter grandes dificuldades, desde logo para os imigrantes ilegais (Matias, 2014).

Badiou (2001) denunciou o esforço dos governos europeus para a eliminação da palavra trabalhador do espaço político e o resultado desse esforço foi o emergir da categoria de “imigrante” ou “imigrante ilegal”. A palavra imigrante não é comumente associada aos indivíduos que vivem fora do seu país, mas aos que pertenciam às classes mais baixas e aos trabalhadores de países não ocidentais e que ocupam os trabalhos indiferenciados, ou seja os trabalhos não qualificados. Desta forma, para Badiou imigrante é um nome político, mas não uma descrição da realidade. Não se trata de uma substituição de grupos sociais, mas do lugar político de cada grupo e do seu potencial político, podendo representar fortes possibilidades de desestabilização e conflito social, principalmente em situações de crise económica (Dias, 2012).

Se o lugar que em tempos era ocupado pelo proletariado (trabalhador) era essencial para assegurar o normal funcionamento das sociedades ocidentais, ele é agora ocupado pelos imigrantes, sendo a sua presença tolerada pela não existência de direitos políticos ou pela clandestinidade. Este é um domínio de forte intervenção dos partidos políticos que assumem por vezes posições antagónicas, com partidos de extrema-direita a assumirem opções políticas e legislativas de índole securitária e economicista, em contraste com partidos de esquerda a defenderem posições mais humanitárias e menos estigmatizantes do fenómeno da imigração (Dias, 2012).

#### **4. Políticas de integração**

A importância que as migrações têm na cena internacional é cada vez maior, o que levou a UE a desenvolver políticas que têm como principais vertentes a imigração legal e ilegal, a integração dos migrantes e a relação com países naturais dos imigrantes. A UE procura criar de áreas de liberdade, segurança e justiça, não esquecendo o combate ao terrorismo e o seu financiamento (Ferreira, 2010).

O processo de integração é o resultado de uma interação entre o Estado de acolhimento e o imigrante. De que forma é que a passagem do tempo e as sucessivas gerações vão

determinar o resultado? São vários os estudos comparativos, como os de Vermeulen (1997) e de Alexander (2003), que comprovam uma grande variedade de resultados. Estudos realizados no Reino Unido, Alemanha, França e Holanda revelam que no fim da primeira geração ou durante a segunda os imigrantes já faziam parte integrante das sociedades nacionais dos países de acolhimento, resultado conseguido através de políticas de integração destinadas exclusivamente aos imigrantes. Exemplo disso é a Holanda que em 1945 implementou políticas de integração dirigidas aos retornados asiáticos das Índias Orientais com sucesso assinalável. Nos anos 80 do século XX, a adoção de políticas dirigidas às minorias étnicas do país, desta vez destinada aos provenientes das Molucas, Suriname, Antilhas, Turquia e Marrocos, não obteve, contudo, o mesmo êxito, tendo-se verificado que estes grupos-alvo se encontravam em diferentes ritmos de integração e de mobilidade social (Penninx, 2008).

A ideia de que a Europa está a ser invadida por imigrantes está a ser contemplada por um conjunto de diplomas legais que vão sendo cada vez mais restritivos à entrada e permanência de cidadãos extra-UE no Espaço Schengen. A consagração das restrições nem sempre é óbvia, só através de uma análise mais atenta se verifica que são reais, intencionais e nada condizentes com os direitos humanos, como aconteceu com a decisão de afastamento coercivo assente em conceitos vagos e indeterminados e sujeita à discricionariedade do decisor (Ribeiro et al., 2012).

A Convenção de Tampere (1999) marcou uma evolução nas políticas de imigração europeias, com a definição de novas metas a atingir num período de cinco anos. Estas políticas estabeleciam estratégias para as políticas de integração: i) parceria com os países de origem; ii) um sistema comum europeu de asilo; iii) tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros; iv) gestão dos fluxos migratórios. Tampere ditou uma nova abordagem comum à gestão dos fluxos migratórios, procurando um equilíbrio entre liberdade, segurança e justiça. Só que estas intenções não se concretizaram. Contrariando a Convenção de Tampere, os países europeus adotaram medidas que focavam ainda mais a contenção do fluxo de migrantes, principalmente após setembro de 2001 e março de 2002. Através do Programa de Haia (2005), que sucedeu à Convenção de Tampere, a UE reforçou a necessidade do desenvolvimento de uma política de imigração compreensiva (Ferreira, 2010), ou seja, uma abordagem que não olha para a imigração enquanto matéria apenas relevante para a política interna, mas que tem em conta as implicações desta ao nível da política externa (Van Selm, 2002).

A implementação de políticas de integração exige mais do que a produção de leis e a compreensão dos processos de integração. Exige capacidade de mobilizar e assegurar apoio político, no entanto, a lógica das decisões e da atuação política resulta muitas vezes numa relação problemática com a imigração. Uma das condições essenciais à aplicação com sucesso das políticas de integração é a residência de longa duração, o que proporcionaria a correspondência de um estatuto adequado e um conjunto de oportunidades para a participação política nas tomadas de decisão. No entanto, podemos verificar que poucos sistemas políticos proporcionam essas condições (Penninx, 2008).

As novas políticas de imigração e integração da UE têm como objetivo estabelecer uma gestão adequada dos fluxos migratórios e combater a imigração ilegal. A gestão dos fluxos migratórios implica a garantia de um tratamento justo aos nacionais de países terceiros a residir legalmente na UE e a penalização dos ilegais. A UE procura desenvolver um conjunto uniforme de direitos e obrigações para os seus imigrantes legais comparáveis aos cidadãos da União, como a introdução do “cartão azul europeu”, um procedimento que acelera a autorização de residência e de trabalho especial para cidadãos extra-UE que aceitem empregos altamente qualificados em qualquer Estado membro, e a “Autorização Única”, um procedimento simplificado para cidadãos extra-UE que apresentem um pedido de residência ou de trabalho a um Estado membro (Raffaelli, 2014).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009, as competências em matéria de admissão de migrantes autorizados passaram a ser partilhadas entre a UE e os Estados membros, o que veio reforçar a presença da UE neste domínio. A Comissão Europeia propôs uma série de medidas sobre as migrações. Uma é a “Abordagem Global para a Migração e Mobilidade” e assenta em quatro pilares: i) migração legal e mobilidade; ii) migração irregular e tráfico de seres humanos; iii) proteção internacional e política de asilo; iv) maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Também em 2009, a Comissão Europeia foi autora do Programa de Estocolmo (que chegou ao fim em 2014), que se destinava a tomar medidas no domínio da liberdade, segurança e justiça. Em 2011, a Comissão Europeia criou a “Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros” para ajudar a combater a imigração clandestina, tendo aprovado duas importantes medidas legislativas: i) a “Regresso”, uma norma onde se definem os procedimentos para fazer regressar aos países de origem os imigrantes ilegais, que prevê

a possibilidade de expulsar imigrantes ilegais e de os deter até dezoito meses; ii) O estabelecimento de sanções contra os empregadores de cidadãos extra-UE em situação ilegal.

Estas ações foram reforçadas com medidas que têm como finalidade a melhoria da cooperação entre os Estados membros e o reforço do papel do FRONTEX, um organismo que presta assistência nos controlos das fronteiras externas da UE e de reenvio de imigrantes ilegais para os países de origem (Raffaelli, 2014). As associações de imigrantes também acusam a UE de hipocrisia, porque tomou medidas consideradas restritivas e populistas enquanto se sabe que a União precisa desses imigrantes (Viegas, 2008).<sup>1</sup>

## **5. Imigração em França**

De todos os países desenvolvidos da Europa Ocidental, daqueles que são países de imigração (no sentido atual do termo), o que tem a mais antiga e a mais longa tradição na receção de imigrantes é a França. Uma particularidade que os historiadores (principalmente os demógrafos) observaram quando verificaram que a taxa de crescimento populacional em França desceu de uma forma mais acentuada e mais precocemente que os restantes países europeus. Durante um longo período (segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX), as curvas de natalidade e mortalidade estavam perigosamente próximas, com anos em que a mortalidade excedia a natalidade. A explicação para este fenómeno poderá estar nas três guerras sucessivas que envolveram a França: a guerra Franco-Prussiana (1870-1871), a I Guerra Mundial (1914-1918) e a II Guerra Mundial (1939-1945), que além da elevada mortalidade provocaram um grande número de inválidos e de doentes (Sayad, 1999).

Segundo Beaulieu (1913), o ritmo de diminuição de procriadores poderia provocar o desaparecimento da população francesa, alimentando um *deficit* demográfico prolongado que provocou falta de mão-de-obra num período de reconstrução e dificultou a reorientação do aparelho produtivo quando este estava em franca expansão. A conquista de direitos laborais e sociais dos trabalhadores franceses, como a introdução da jornada de oito horas diárias e o aumento das qualificações profissionais tornando pouco atrativas as tarefas menos qualificadas, vieram aumentar as

---

<sup>1</sup> In Diário de Notícias, *Imigração na UE*, edição de 18 de dezembro de 2008, disponível em <http://www.dn.pt/especiais/especial.aspx%3Fespecial%3DImigra%25E7%25E3o%2520na%2520UE%26sec>, consultado em 25 de novembro de 2014.

necessidades de mão-de-obra (Sayad, 1990 e Diogo, 2009). O recrutamento maciço de trabalhadores estrangeiros foi a solução encontrada para responder às necessidades de mão-de-obra. Os imigrantes foram-se estabelecendo essencialmente nas grandes cidades industriais, sendo a região parisiense a que absorveu o maior contingente (Diogo, 2009).

Inicialmente a imigração era de países vizinhos: Bélgica, Itália, Suíça, Espanha. O crescimento industrial e económico destes países obrigou a França a diversificar a área de recrutamento para o leste europeu e para países do terceiro mundo, entre os quais os “trabalhadores coloniais” oriundos da Argélia (Sayad, 1990).

A França e a Argélia são dois casos exemplares sob o ponto de vista da história da imigração e emigração. A França, através dos recursos humanos que as suas colónias proporcionavam, aproveitou a mão-de-obra proletarizada que necessitava, em particular a argelina. Por sua vez, a Argélia foi o primeiro dos países subdesenvolvidos a incentivar a imigração, para países desenvolvidos e necessitados de mão-de-obra, dos seus homens disponíveis para o trabalho assalariado. A imigração argelina até 1962 (ano da independência da Argélia) é excecional pelo seu estatuto político quando comparada com a de outros países subdesenvolvidos, pois notava-se um duplo estatuto: eram colonizados na Argélia e eram imigrantes na metrópole, não eram propriamente franceses, mas também não eram estrangeiros (Sayad, 1990).

As políticas de imigração francesa durante o século XX passaram por diversas etapas. Inicialmente verificou-se uma institucionalização gradual das políticas migratórias, passou-se de uma atitude de *laisser-faire* para uma intervenção do Estado, depois seguiu-se a livre movimentação dos imigrantes com intervenção mínima do Estado, culminando na atual política que visa regular e controlar de uma forma mais rigorosa os estrangeiros (Ma Mung, 2003 e Dinh, 2008). Existem muitas desigualdades de direitos económicos e sociais entre os nacionais e os estrangeiros, principalmente no que se refere ao mercado de trabalho, como a interdição do acesso a serviços públicos, que representam um terço dos empregos disponíveis. Verificou-se um aumento de discriminação legal imposta por leis e regulamentações durante o século XX (Lochak, 1995). Estas medidas foram entretanto retiradas para os nacionais de países da UE, mantendo-se para os cidadãos extra-UE (Ma Mung, 2003 e Dinh, 2008).

Neste início de século têm-se reacendido os sentimentos xenófobos contra os imigrantes. Este sentimento não é novo, iniciou-se com o fim da I Guerra Mundial e

reacende-se em épocas de crise económica. Em plena campanha eleitoral para as eleições parlamentares de 2012, a temática foi retomada com a estigmatização dos imigrantes, usando-os como bode expiatório para a crise económica e social que afeta a Europa (Lamrani, 2012). Marine Le Pen, líder da Frente Nacional, e a União por um Movimento Popular, partido da direita conservadora, acusaram os imigrantes pelas dificuldades económicas e pelo desemprego em França, além de incutirem na população francesa o medo do estrangeiro. Também Nicolas Sarkozy usou a imigração na sua campanha presidencial (sendo ele filho de húngaros) e denunciou a invasão migratória vinda de África:

*Se as fronteiras da Europa não forem protegidas de uma imigração descontrolada, de uma concorrência desleal e do dumping, não mais haverá modelo francês, nem mesmo uma civilização europeia. Se construímos a Europa foi para nos proteger, não para deixar que a nossa identidade e a nossa civilização fossem destruídas.* (Discurso de Nicolas Sarkozy, Place de la Concorde, 15 de Abril de 2012).<sup>2</sup>

Alguns partidos da esquerda contrariaram os de direita e extrema-direita e defenderam a imigração como uma necessidade económica para a França. A imigração tem um impacto muito positivo sobre o financiamento da segurança social e reduz o encargo fiscal do envelhecimento da população e ocupa, na sua maioria, os empregos que os franceses não querem. Jean Luc Mélenchon, porta-voz da Frente de Esquerda (FDG) num discurso em Strasbourg, em 22 de Maio de 2012, afirmou que *“o problema da França não é o imigrante, mas o banqueiro. Não é o imigrante que fecha a fábrica”*.<sup>3</sup>

A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, um órgão do Conselho da Europa, tem denunciado a banalização do discurso político contra os imigrantes, assim como a redução dos benefícios sociais, a diminuição de ofertas de empregos aos imigrantes e o aumento da intolerância (Lamrani, 2012).

---

<sup>2</sup>In <http://www.lafranceforte.fr/medias/presse/discours-de-nicolas-sarkozy-place-de-la-concorde-dimanche-15-avril-2012>, consultado em 30 de novembro de 2014.

<sup>3</sup> In [http://www.dailymotion.com/video/xrOh11j-l-melechon-discours-de-strasbourg\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xrOh11j-l-melechon-discours-de-strasbourg_news), consultado em 30 de novembro de 2014.

## **Conclusão**

A história da cidadania moderna está ligada à gênese e desenvolvimento do Estado-nação, da mesma forma que cidadania e nacionalidade sempre estiveram ligadas uma à outra. A globalização veio alterar o conceito de cidadania, uma vez que o Estado-nação está a perder a sua autoridade em benefício de instâncias supranacionais e dos mercados (que se emanciparam do processo político e agora o condicionam). Exemplo disso é a UE e a cidadania europeia ainda de contornos mal definidos e sem referências fortes devido às limitações do direito europeu e dos Estados serem pouco recetivos a estas alterações.

Foi com as revoluções americana e francesa que a cidadania, tal como a conhecemos hoje, começou a ganhar uma maior importância, pois associada a ela está um conjunto de direitos políticos que envolvem deveres e responsabilidades. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão marcou um decisivo e importante passo para a cidadania moderna, sendo o reflexo das ideias de Locke, Hobbes e Kant que se espalharam pelo mundo. Em Portugal, influenciado por estas duas revoluções, a cidadania ganhou importância com a revolução de 1820. Até então os portugueses eram membros de diferentes corpos sociais aos quais os reis atribuíam privilégios em função do seu estatuto social. Com a I República, alargou-se o âmbito dos direitos de cidadania com a introdução do sufrágio universal. Esta era uma universalidade aparente porque só os homens adultos (que soubessem ler e escrever) podiam votar, no entanto a maioria da população portuguesa era analfabeta. Os direitos de cidadania vieram a ser novamente restringidos na II República, pois Portugal viveu uma ditadura política que terminou com um golpe de Estado em 1974. Com a revolução de 25 de abril de 1974 houve uma série de alterações no conceito de cidadania que assumiram um papel importante para a consolidação do novo regime, como por exemplo, a liberdade de expressão, a atribuição do direito de voto às mulheres, o direito à greve, a consagração constitucional do Estado Providência, entre outros.

A introdução da cidadania europeia significou uma estratificação da cidadania, uma clara divisão entre nacionais, cidadãos da UE e cidadãos de países terceiros. Os da UE possuem direitos políticos e sociais do Estado de origem e alguns direitos de residência, social e políticos no Estado de residência. Os cidadãos de países terceiros têm direito de

acesso aos direitos económicos e sociais mas nenhum a nível político. Aos cidadãos oriundos das ex-colónias europeias foram atribuídos alguns direitos políticos, mas sempre em regime de reciprocidade com os países de origem.

Desde os finais do século XX que a globalização tem criado uma intrincada rede de interdependências económicas e sociais. No entanto, nos últimos anos, os governos e opiniões públicas (um pouco por todo o mundo) começaram a rever alguns dos princípios e práticas fundamentais que caracterizam este fenómeno e a observarem, com preocupação, os efeitos da globalização nas sociedades. Um dos efeitos é o grande movimento de pessoas de diferentes origens, com as consequências económicas que daí advêm. Os países menos desenvolvidos têm na migração uma boia de salvação para as suas economias, pois as remessas económicas dos seus imigrantes ajudam a reequilibrar as finanças públicas e a promover o desenvolvimento da economia nacional. Por outro lado, os países mais desenvolvidos necessitam dos imigrantes para realizarem tarefas que os autóctones não querem realizar e para superar as dificuldades causadas pela inversão da pirâmide demográfica.

Outro dos efeitos é o aumento da interdependência no mercado de trabalho, existindo claras indicações de que segmentos de populações dos países desenvolvidos e menos desenvolvidos têm sido afetados de forma adversa por esta interdependência (pelo menos no curto e médio prazo). Os governos destes países têm-se revelado mal preparados para ajudarem estas populações a se ajustarem a um aumento da concorrência económica internacional nos moldes em que é promovida pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A UE é (ou pretende ser) um espaço de liberdade, segurança e justiça, como tal assegura a existência de um espaço de livre circulação (de cidadãos e mercadorias) e de desenvolvimento de políticas comuns de imigração. A existência deste espaço é fundamental para a cooperação no domínio da imigração, para que esteja sempre presente o respeito pelos direitos humanos, a proteção e a liberdade dos cidadãos, valores centrais ao desenvolvimento de qualquer política europeia. A imigração e integração são matérias políticas sensíveis em relação às quais os Estados têm tido relutância em cooperar. A política de imigração comum tem sofrido avanços e recuos, principalmente após os ataques terroristas de 11 de setembro 2001 nos EUA e os ataques em pleno território europeu em Madrid (2004) e em Londres (2005). A

implementação do Espaço Schengen em 1997 veio criar a necessidade de controlar de uma forma mais eficaz as fronteiras externas da UE através do FRONTEX. O receio após os ataques terroristas facilitou a implementação de medidas de combate a esta nova realidade, como a introdução de tecnologias que permitam o controlo de determinados grupos de pessoas. No entanto, a intenção da UE é que a política de imigração não se torne instrumento de combate ao terrorismo, mas sim de combate à imigração ilegal.

A diminuição da natalidade e o envelhecimento da população europeia contribuem para que a Europa precise de imigrantes. No início do século XXI, um relatório da Divisão de População da ONU estimava que a UE necessitava, até 2025, de 159 milhões de imigrantes só para manter a população, a força laboral e os serviços sociais aos níveis atuais (Ribeiro et al., 2012). Ou seja, a Europa necessita dos imigrantes não só por razões demográficas, mas também de sustentabilidade do Estado Providência. Se os imigrantes são necessários e são uma fator de oportunidade, são também considerados um fator de risco para as sociedades europeias. Alguns fenómenos de violência urbana e de criminalidade estão associados (justa e injustamente) aos imigrantes, principalmente em zonas de grande concentração de imigrantes, particularmente aqueles que não se conseguiram integrar nas sociedades de acolhimento. Associados a estes motivos nota-se ainda o medo da perda de emprego por parte dos autóctones e o receio da sobrecarga do Estado social. Os imigrantes são muitas vezes fontes de tensões e ansiedade entre as populações locais.

Estes fenómenos são desafios sérios às políticas de integração europeias, principalmente na relação entre imigrante e cidadania. Tal implica que a cidadania deva ser encarada como um mecanismo (entre outros) de integração (ou inclusão). Os partidos políticos, enquanto representantes da vontade de um povo, são fundamentais em todo este processo. O principal obstáculo à participação política dos imigrantes é a sua representação eleitoral, pois os partidos políticos ainda não conseguiram ter no seu interior a representação da diversidade da sociedade europeia. Em todos os países os partidos com origem imigrante estão sub-representados, tanto a nível local como nacional. São poucos os partidos que têm registos sobre a nacionalidade e origem étnica dos seus membros. O SPD (sociais-democratas alemães) é uma exceção, pois em 2004 a proporção de militantes estrangeiros era de 1%. Na sociedade alemã a percentagem da população estrangeira em relação à população residente era de 8,9% (Eurostat 2004, DIVPOL, in Dähnke, et al., 2014, p. 6).

A França é dos países na UE que mais tradição tem em receber imigrantes. Numa fase inicial, no século XIX, vinham dos países periféricos, como Suíça, Itália e Espanha. Com o desenvolvimento económico e industrial destes países, os imigrantes começaram a chegar das suas ex-colónias, principalmente da Argélia, e do resto da Europa. Hoje recebe imigrantes de todo o mundo, um fenómeno que se passa por toda a UE, com especial incidência nos países com maior tradição na imigração, como Alemanha, Reino Unido, Bélgica e Holanda.

Os imigrantes formam um grupo demasiado grande para que possa ser ignorado pelos partidos políticos e pela UE. O *European Fund for the Integration of Third-Country Nationals*, através do DIVPOL (um projeto europeu concebido para iniciar, avaliar e apoiar processos de desenvolvimento da diversidade nos partidos políticos de sete Estados membros da UE, entre 2012 e 2014), recomenda a alteração do enquadramento legal que autoriza a participação dos nacionais de países terceiros na vida dos partidos políticos, permitindo que os imigrantes se tornem membros dos partidos sem quaisquer restrições, permitindo o seu acesso à atividade partidária e aos cargos internos. Para isso será necessário criar uma estrutura e um ambiente propício de integração dos imigrantes, que são fundamentais para uma abertura sustentada dos partidos à população imigrante. Os partidos políticos devem estabelecer e manter compromissos para além dos períodos eleitorais, é necessário que esta cooperação seja duradoura e de igual para igual para reforçar o papel de promoção e apoio à participação política dos imigrantes.

## **Bibliografia**

Alegretti, G. et al. (2013). *Limites à Participação Política Formal e Espaços Alternativos de Participação Cívica* in Ruivo F. et al. (Eds.). *Acesso Formal do Imigrantes aos Espaços Políticos, Eleitos e Eleitores nos Municípios e Juntas de Freguesia Portuguesas*. Coimbra, Almedina, pp. 43-48.

Aleinikoff, T. A., e Weil, P. (2006). “*Citizenship*”, in Demetrios, G. P. (Ed), *Europe and Its Immigrants in the 21st Century. A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?*. Washington DC / Lisbon, Migration Policy Institute/Luso-American Foundation, pp. 1-30.

Barbalet, J.M. (1989). *A Cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa.

Barbosa, C.E. (2013). *Quadro Legal de Participação Política do Emigrante em Portugal*. in Ruivo F. et al. (Ed.); *Acesso Formal do Imigrantes aos Espaços Políticos, Eleitos e Eleitores nos Municípios e Juntas de Freguesia Portuguesas*. Coimbra, Almedina, pp. 43-48.

Baudöck, R. (2002). *How emigration transforms citizenship: International, multinational and transnational perspectives*. IWE working paper n.º 24.

Beckmam, L. (2008). *Citizenship, Law and Rights: Should Resident Aliens Vote?* Stockholm, Department of Political Science, Stockholm University.

Bellamy, R. (2008) *Citizenship: a very short introduction*. Oxford, Oxford University Press.

Caetano, M. (1941). *Problemas na Revolução Corporativa*. Lisboa, Editorial Acção.

Caetano, M. (1971). *Renovação na Continuidade*. Lisboa, Verbo.

Campos, J.M. (1989) *Direito Comunitário*, vol. I. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Cardoso, C. et al., (2012). *A União Europeia, História, Instituições e Políticas*. 2.<sup>a</sup> edição, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa.

Chagnollaud, D. (1999). *Dicionário da vida política e social*. Lisboa, Paralelo Editora.

Comissão Europeia (2012). *A Educação para a Cidadania na Europa*. Bruxelas, EURYDICE.

- Costa, A. (1976). *Discursos Parlamentares, 1911-1914*. Lisboa, Bertrand.
- Costa, P.M. (2012). *Comunidade Política, Imigração e Coesão Social: O caso português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Courvisier, A. (1976). *O Mundo Moderno*. Lisboa, Edições Ática.
- Cunha, J.N. et al. (2011). *Primeira República: Do Ideal Revolucionário à Concretização Governativa*, in Ramos, et al. (Eds.). *De Re Publica, Ensaio em torno da ideia republicana*. Porto, Edições da Universidade Fernando Pessoa, pp. 99-120.
- Dias, B.P. (2012). *Da Alteridade à Recusa da Identidade: O Tempo da Subjetivação Política*, in Dias B.P. et al. (Eds.). *Imigração e Racismo Em Portugal, o lugar do outro*. Lisboa, Edições 70, pp. 15-28
- Dähnke, I. et al., (2014). *DIVPOL (Diversidade nos Programas, na Organização e Representação dos Partidos Políticos)*. Hamburgo, Comissão Europeia.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven, Conn, Yale University Press.
- Diogo H. (2009). *A Comunidade Portuguesa em França e na região de Lyon, uma evolução sócio demográfica*. Cadernos Curso de Doutoramento em Geografia, Porto, Faculdade de Letras do Porto.
- Dreyfus, F. (1981). *O tempo das Revoluções – 1787/1870*. Lisboa, D. Quixote.
- Duroselle, J.B. (2001). *História das Relações Internacionais de 1919 a 1945 (Tomo I)*. Lisboa, Edições Texto & Gráfica.
- Fernandes, A.J. (2006). *Introdução à Ciência Política, teoria, métodos e temáticas*. Porto, Porto Editora.
- Ferreira, S.R.S. (2010). *A Política de Imigração Europeia: Instrumento da Luta Anti-Terrorista?* Dissertação de Mestrado em Ciência Política Relações Internacionais. Área de Especialização Estudos Europeus, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Freitas, J.A.G. (2012). *O Estado em Portugal (séculos XII-XVI)*. Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa.
- Hermert, G. et al., (2014). *Dicionário de Ciência Política e das instituições política*. Lisboa, Escolar Editora.

- Jorge, A.F.P. (2013). *A Ideia de Estados Unidos da Europa no Século XX, um projeto por realizar*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Faculdade Nova de Lisboa.
- Kant, I. (1995). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa, Edições 70.
- Katz, R. (1997) *Democracy and elections*. Oxford, Oxford University Press.
- Kriegel, B. (1998). *Philosophie de la République*. Paris, Plon.
- Le Pors, A. (1999). *La Citoyenneté*, Paris. Presse Université de France.
- Mapril, J. (2012). *Será que Deus Precisa de Passaporte? Islão, “Imigrante”, normatividades seculares e Islamofobia*, in Dias B.P. (Ed.). *Imigração e Racismo Em Portugal, o lugar do outro*. Lisboa, edições 70, pp. 137-152.
- Marrou, H. (1964). *Histoire de la Education dans l’Antiquité. Tomo I, Le Mond Grec*. Paris, Editions de Seuil.
- Martins, A.M.G. (2012). *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra, Almedina.
- Matias, G.C. (2014). *Migrações e Cidadania*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Marx, K., e Engels, F. (2004). *Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa, Editorial Avante.
- Mill, J.S. (2013). *Sobre a Liberdade*. Lisboa, Edições 70.
- Moreira, A. (2012). *Ciência Política*. 5.<sup>a</sup> edição. Coimbra, Almedina.
- Moura Ramos, R. (1984). *Do Direito Português da Nacionalidade*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Papademitriou, P.G. (2008). *Gerir Melhor as Migrações Internacionais: Princípios e Perspetivas para Maximizar os Benefícios das Migrações*, in Papademetriou D. (Ed.). *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa, Fundação Luso-Americana, pp. XIV-LXV.
- Penninx, R. (2008). *Os processos de Integração dos Imigrantes: Resultados da Investigação Científica e Opções Políticas*, in Papademetriou D. (Ed.). *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa, Fundação Luso-Americana, pp. 36-55.

- Perching, B. (2006). *EU, citizenship and the status of birth country nationals*. In Bauböck, R. (Ed.) *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 67-80.
- Pereira, A.P. (2011). *Tratados da União Europeia, Coleção Códigos*. Lisboa, Quid Juris.
- Praça, J.J. Lopes (1997). *Direito Constitucional Português. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Proudhon, P.J. (2004). *Do Principio Federativo*. Brasil, Editora Imaginário.
- Ramos, R. (2004). *Para uma história política da cidadania em Portugal*, in *Análise Social*, vol. XXXIX (172), pp. 547-569.
- Ribeiro, M.C. et al. (2012). *Criminalização dos fenómenos migratórios*, in Dias B.P. (ed). *Imigração e Racismo Em Portugal, o lugar do outro*. Lisboa, Edições 70, pp. 73-90.
- Rocha A.S.E. (2003). *Filosofia da Europa; questões sobre a Europa*. Diacrítica e Cultura, n.º 17/2, pp.7-72.
- Rocha, M.A. Coelho (1848). *Instituições do Direito Civil Português*. Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Rodrigues F. et al. (2013). *Participação Eleitoral dos Emigrantes e Imigrantes em Portugal*, Lisboa, OIM, DGAI, CNE.
- Salazar, A.O. (1939). *Discursos e notas políticas - vol. I*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Serangonha, A.C. (2010) *Identificação, Pertença e Cidadania na Pós-Modernidade, Experiências e Narrativas Transnacionais de um Sujeito Guineense*, dissertação de mestrado em Antropologia. Lisboa, Instituto Superior de Ciências e Políticas da Universidade Técnica da Lisboa.
- Silva, F.C. (2013). *Cidadania*, in Cardoso, J.L. et al. (Eds.) *Portugal Social de A a Z, temas em aberto*. Paço de Arcos, Norprint, pp.35-44.
- Silva, J.P. (2004) *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*. Lisboa, Alto-Comissariado Para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME).
- Silva, M.R.T. (2013). *Carolina Beatriz Ângelo (1878-1911)*. Lisboa, Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género.

Spencer, S. (2008). *O Desafio da Integração na Europa*, in Papademetriou D.G. (Ed.). *A Europa e os seus Imigrantes no Século XXI*. Lisboa Fundação Luso-Americana, pp. 2-33.

Terra, A.L. (2011). *A literacia da informação europeia e o exercício dos direitos de cidadania*. Porto, Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão do Instituto Politécnico do Porto.

Touchard, J. (2003). *Histórias das Ideias Políticas, da Grécia ao Fim da Idade Média*. I vol., 3ª ed. Mem Martins, Europa-América.

Van Selm, J. (2002). *Immigration and Asylum or Foreign Policy; The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin*, in Lavanex, S. et al. (Eds). *Migration and Externalities of European Integration*. Oxford, Lexington Books, pp.143-160.

Vila Maior, P. (2009) *A Cidadania da União Europeia: Algo mais que retórica?*. Porto. in *Antropológicas*, n.º 11, pp. 93-109.

Zobel, C. et al. (2013). *Participação como Candidatos ou Cooptação Política*. in Ruivo F. et al. (Eds). *Acesso Formal do Imigrantes aos Espaços Políticos, Eleitos e Eleitores nos Municípios e Juntas de Freguesia Portuguesas*. Coimbra, Almedina, pp. 93-100.

## **Webgrafia**

Brito, A.A.A. (2012). *Sucintas abstrações sobre cidadania, à luz de Aristóteles, Hobbes, Webber e Marshall*. [em linha]. Disponível em, <http://jus.com.br/956349-alvaro-de-azevedo-alves-brito/publicacoes> [consultado em 25 de Junho 2014].

Boswell, C. (2005). *Migration in Europe Global Commission on International Migration*. [em linha]. Disponível em: <http://www.gcim.org/attachements/RS4.pdf> [consultado em 25 de Agosto de 2014]

Costa, P.A.S. (2000). *A Participação dos Portugueses não Residentes e dos Estrangeiros Residentes nas Eleições Portuguesas*. [em linha]. Disponível em <http://www.gddc.pt/actividade-editorial/pdfs.publicacoes/8182PauloCosta.pdf> [consultado em 1 de Julho de 2014].

Dinh, B. Ma Mung, E. (2008). *A Política migratória francesa e o empreendedorismo imigrante* in Oliveira et alii (Eds). *Revista Migrações*, Número Temático

Empreendedorismo Imigrante, Outubro 2008, nº3, Lisboa, ACIDI, pp. 91-105. [em linha]. Disponível em [http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista\\_3/migracoes3\\_PT\\_web.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_3/migracoes3_PT_web.pdf) [consultado em 11 de Novembro de 2014].

Fernandes, A.T. (2009). *Democracia e Cidadania*, Porto, Universidade do Porto. [em linha]. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7207.pdf>. [consultado em 25 de Abril de 2014].

Ferreira, S. S. (2010). *A política de imigração europeia: instrumento da luta antiterrorista?* Dissertação de Mestrado. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Universidade Nova. [em linha]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10362/5703>. [consultado em 10 de Outubro de 2014].

Freire, A. (2009). *A esquerda europeia ante os dilemas da imigração*. Sociologia, nº19 pp. 255-279. [em linha]. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7211.pdf> [consultado em 26 de Maio de 2014].

Hélder, D. (2009). *A comunidade portuguesa em França e na região de Lyon: uma evolução sociodemográfica*. Curso de Doutoramento em Geografia, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto. [em linha]. Disponível em <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7691.pdf> [consultado em 1 de Novembro de 2014].

Igreja, M.A.A. (2004). *A educação para a cidadania nos programas e manuais escolares de história e geografia de Portugal e História - 2.º e 3.º ciclo do ensino básico: da reforma curricular (1989) à reorganização curricular (2001) Capítulo I*. Master Thesis, Universidade do Minho. [em linha]. Disponível em <http://hdl.handle.net/1822/951> [consultado em 20 de Abril de 2014].

Kovac, M. (1981). *Marcelismo no Estado Novo- a governação de Marcelo Caetano*, República Checa, Brno, Masarykova univerzita, Filozofická fakulta. [em linha]. Disponível em [http://www.premioiberoamericano.cz/documentos/16taedicion/2doPremioXVI\\_MichalKovac.pdf](http://www.premioiberoamericano.cz/documentos/16taedicion/2doPremioXVI_MichalKovac.pdf) [consultado em 28 de Maio de 2014].

Lamrani, S. (2012). *Imigração na França: da retórica à realidade dos números*. [em linha]. Disponível em <http://www.globalresearch.ca/imigra-o-na-fran-a-da-ret-rica-xen-foba-realidade-dos-n-meros/31356> [consultado a 28 de Novembro de 2014].

Lochak, D. (1995). *Police e Travail Aux Origines de l'ordonnance de 2 de Novembre 1945*. Plein Driot, nº29-30, Novembro pp.31-32. [em linha]. Disponível em <http://www.gisti.Org/spip.php%3Farticle3843> [consultado em 25 de Novembro de 2014].

Matos, L.S. (2005). *Dicionário de Filosofia Moral e Política- Instituto da Filosofia da Linguagem – Sufrágio*, do Instituto de Filosofia da Linguagem da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, [em linha]. Disponível em [instituto.ciencias.sociais@ics.ul.pt](mailto:instituto.ciencias.sociais@ics.ul.pt), [consultado em 25 de Abril de 2014].

Mélenchon, J.L. (2012). “*Discours de Strasbourg*”, 22 de maio de 2012. [em linha]. Disponível em [http://www.dailymotion.com/video/xr0h1l\\_j-l-melenchon-discours-de-strasbourg\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xr0h1l_j-l-melenchon-discours-de-strasbourg_news) [consultado em 29 de Novembro de 2014].

Raffaelli, R. (2014). *Políticas de Imigração, fichas técnicas sobre a União Europeia*, Parlamento Europeu. [em linha] disponível em [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU\\_5.12.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/FTU_5.12.3.pdf) [consultado em 20 de Outubro de 2014].

Rio, O.M.M. (2012). *O Tratado de Maastricht e os Cidadãos: Cidadania ativa em contexto europeu*. [em linha]. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debater/europa/> [consultado em 10 de Fevereiro de 2014].

Sayad, A. (1990). *Uma Pobreza 'Exótica': a imigração argelina na França* – Anpocs. [em linha]. Disponível em [http://portal.anpocs.org/portal/index.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid](http://portal.anpocs.org/portal/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid) [consultado em 19 de Outubro de 2014]

Sarkozy, N. (2012). “*Discours de Nicolas Sarkozy, Place de la Concorde*”, 15 de abril de 2012. [em linha] <http://www.lafranceforte.fr/medias/presse/discours-de-nicolas-sarkozy-place-de-la-concorde-dimanche-15-avril-2012> [consultado em 30 de Novembro de 2014].

Silva, J.R. (2012). *História Constitucional nº13, A Constituição de 1838, pp5858-596, Lisboa, Universidade Nova da Lisboa*. [em linha]. Disponível em <http://www.historiaconstitucional.com>. [consultado em 29 de Abril de 2014].

Taveira, F. (2014). *Eleições Europeias; a Taça da Liga da Democracia, Porto, Público, 7 de Abril de 2014*, [em linha]. Disponível em <http://p3.publico.pt/nao-publicado/11527/eleicoes-europeias-taca-da-liga-da-democracia> [consultado em 10 de Junho de 2014].

Viegas, P. (2008). *Imigração na EU e as suas novas políticas*, In Diário de Notícias, edição de 18 de Dezembro de 2008. [em linha] disponível online em <http://www.dn.pt/especiais/especial.aspx?Fespecial%3DImigra%25E7%25E3o%2520na%2520UE%26sec> [consultado em 25 de Novembro de 2014].

Ward, P.S. (2000). *Kate Sheppard, suffragist*, Student Resource: study ideas, questions and activities (pdf), Auckland, New Zealand. [em linha]. Disponível em <http://www.nzedge.com/kate-sheppard/> [consultado em 20 de Março de 2014].

